

Clarissa Ferri

INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: UMA
ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA
DURANTE O GOVERNO LULA A PARTIR DO
CONCEITO DE DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Passo Fundo como requisito parcial e final para obtenção do grau de Mestre em História sob a orientação do Prof. Dr. Adelar Heinsfeld.

Passo Fundo

2016

À Caroline, pelo exemplo.

AGRADECIMENTOS

Antes que um desafio profissional e acadêmico, o mestrado é um desafio pessoal. Nossas capacidades são postas sempre a prova: o tempo de estudo, a qualidade da produção, o comprometimento com as metas e desafios. Acima de tudo, porém, o fato de provar a si mesmo que se tem a capacidade de produzir não a melhor dissertação dentre todas, mas a melhor possível de acordo com a maturidade que se tem no momento, aceitando as limitações que marcam o hoje.

As dúvidas de que as metas serão atingidas nos acompanham desde o começo do trabalho. Assim, essa seção de agradecimentos não é mera formalidade. Aqui ficam registradas as pessoas e instituições que estiveram ao nosso lado apoiando e muitas vezes nos puxando pelas mãos, certas de que atingiríamos nossos objetivos, ainda que nós mesmos não tivéssemos essa certeza.

Penso ser improvável expressar todo o meu agradecimento ao professor Adelar Heinsfeld, orientador dessa pesquisa. Apesar de definir que o trabalho é feito a duas mãos, ambas do orientando, obtive dele desde o projeto até a conclusão do curso todo o suporte profissional possível, com apontamentos assertivos durante todo o processo. Foi ainda mais decisivo o acolhimento pessoal que recebi, eu e todos os seus orientandos, pois nos momentos de maior dúvida foi o que me manteve no programa. Considero uma honra ter compartilhado esse período com alguém que tem tanto a oferecer em conhecimento e na mesma medida em amizade e compreensão.

Também agradeço às professoras Ana Luiza Setti Reckziegel e Ironita Policarpo Machado que de igual forma propiciaram todo o carinho e conhecimento, cujas considerações teóricas foram valiosas ao projeto e à dissertação em si.

Referencio também a Universidade de Passo Fundo e o Programa de Pós-Graduação em História pela qualidade e competência, pela estrutura fornecida e pelo financiamento parcial que possibilitou o atendimento do curso.

No tocante à obtenção das fontes primárias de pesquisa – os discursos presidenciais de Lula – há que se fazer um agradecimento especial aos pesquisadores Elaine Vilela, professora adjunta do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais, e Pedro Neiva, Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. Em estudo que culminou na publicação do artigo “Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso de dois presidentes” - publicado pela

Revista Brasileira de Política Internacional no ano de 2011, utilizado e referenciado nesta dissertação - eles efetuaram um trabalho árduo de coleta e análise dos pronunciamentos para comparar a ênfase dada a certos temas por esses dois presidentes, compondo uma visão geral da política externa brasileira nos últimos anos. Abriam caminho a outros pesquisadores e a outras averiguações, por considerar sua análise exploratória e de visão geral, não abrangendo temas específicos. Em razão disto, ambos os autores gentilmente disponibilizaram seu banco de dados quando solicitado para uso nesta pesquisa, o que se agradece imensamente.

Nesse mesmo sentido é importante destacar todos os pesquisadores cujos trabalhos foram utilizados para a confecção deste estudo, pois suas valiosas análises foram fundamentais ao entendimento que aqui foi construído. Os equívocos, por outro lado, são de minha inteira responsabilidade.

Por fim, aos colegas, amigos e familiares que estiveram comigo durante toda a jornada, todo o meu reconhecimento.

“[...] em vez de ficar esperando que as pessoas viessem aqui, nós fomos lá. É como se alguém falasse pra você: naquela praça tem um monte de moça bonita, e você ficasse no portão esperando que alguma daquelas moças passasse lá, no portão onde você estava, quando o correto era você sair de seu portão e ir lá na praça. ”

Luiz Inácio Lula da Silva, entrevista em 2013 sobre as incursões que fez ao exterior durante seu governo, no que chamou de política externa agressiva

RESUMO

A meta central desta dissertação é analisar a formulação da política externa brasileira para a integração da América do Sul durante o período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva sob o prisma da diplomacia presidencial, tendo por fontes primárias de pesquisa os discursos presidenciais. Através da análise de conteúdo dos pronunciamentos, bem como da utilização da literatura científica que se refere ao período, busca-se demonstrar que a atuação presidencial influenciou a política externa não somente no sentido protocolar, mas principalmente na definição das diretrizes que foram adotadas para as relações com os países do entorno geográfico. Ainda que questionados os resultados práticos dessa atuação personalista, o entendimento aqui conformado é o de que a participação ativa do presidente na formulação das diretrizes da política externa põe o líder em destaque neste cenário, contrapondo-se à tradicional delegação ao Ministério das Relações Exteriores que antes era prática usual. Parte-se da premissa de que a prioridade na formulação dos objetivos ao exterior pela diplomacia presidencial brasileira fora o fortalecimento da integração na América do Sul com vistas a estabelecer uma liderança que seria replicada a outros grupos de países em desenvolvimento, buscando melhores condições de negociação frente aos países desenvolvidos por ser representante de um grupo, para que o Brasil ganhasse destaque não somente na região, mas internacionalmente. Essa prioridade pode ser constatada pela enunciação que se fez nos pronunciamentos oficiais, tanto do presidente quanto de seu grupo decisório. Contudo, quando confrontados esses dois objetivos da política externa do período, a integração da América do Sul e a liderança nas relações Sul-Sul, percebe-se que nem sempre tais objetivos são paralelos. A existência de projetos de integração e/ou cooperação sobrepostos torna difuso o entendimento de um plano definido para a América do Sul, havendo indícios de que a atuação na região perdera paulatinamente espaço para a atuação no plano internacional.

Palavras-chave: Diplomacia Presidencial. Política Externa Brasileira do Governo Lula. Integração Regional na América do Sul.

ABSTRACT

The main objective of this dissertation is the analysis of the Brazilian foreign policy making towards regional integration in South America during Luiz Inácio Lula da Silva's government under the concept of presidential diplomacy, taking presidential pronouncements as basic research sources. Using the content analysis method, as well as scientific literature review about the period, it is shown that the presidential leading actions affected foreign policy not just in a protocol performance but mostly by defining the main strategies related to neighbor States in South America. Even though considering that the results from this individual level are not clear according to what was said in speech or according to what is expected by different society groups, political, business and social groups, what is understood here is that the presidential active foreign policy actions put the leader in a highlighted position at this scene, as opposed to the traditional Ministério das Relações Exteriores's delegation. The point of view of the dissertation is that better negotiation skills related to developed countries were aimed by Brazilian presidential diplomacy through priority on integration in South America and international leadership regarding the underdevelopment States groups, called South-South relations, trying to achieve political power in the region and in the international scene. This priority could be perceived by analyzing the presidential political speeches that were spread during the period, as well as his decision group speeches. However, these two objectives of foreign policy making – integration in South America and leadership in South-South relations – are not seen as convergent as said in the speech. The existence of different overlapping integration and/or cooperation projects makes a diffuse understanding plan to South America. Considering this point of view, the regional integration in South America lacks importance as long as the global plan seems to overlap the region during the course of the period.

Key words: Presidential Diplomacy. Lula's Government Foreign Policy. Regional Integration in South America.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1: Participação dos presidentes em viagens internacionais de Geisel ao primeiro mandato de Lula.....	30
Ilustração 2: Percepções da comunidade brasileira de política externa a respeito do relacionamento do Itamaraty com outros atores com interesses na agenda externa do país	37
Ilustração 3: Comparativo entre a diplomacia presidencial e a diplomacia tradicional no Brasil a partir da redemocratização	52
Ilustração 4: Eleições de 1989 – 2º turno – polarização por renda.....	68
Ilustração 5: Eleições de 2006 – 2º turno – polarização por renda.....	68
Ilustração 6: Propostas de política externa de PT e PSDB (1994-2014).....	75
Ilustração 7: Diferenças e Semelhanças entre as Políticas Externas de FHC e Lula da Silva..	90
Ilustração 8: Citações sobre países/regiões, por Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva	95
Ilustração 9: Citações sobre Estados Unidos da América, por Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva	96
Ilustração 10: Citações sobre temas específicos em Lula e FHC	99
Ilustração 11: Evolução dos termos democracia/direitos humanos e desigualdade social ao longo do tempo	100
Ilustração 12: Interdependência comercial no Mercosul (1990 – 2012) – comércio entre Mercosul e o resto do mundo em percentual do PIB	111
Ilustração 13: Diferença de poder e regionalização no Hemisfério Ocidental	117
Ilustração 14: O Brasil e os principais grupos de coalizão.....	119
Ilustração 15: A evolução das dummies de importação intrabloco no novo regionalismo – MERCOSUL	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Mudanças de titulares das principais embaixadas por presidência (1946-10).....	32
--	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	O PERÍODO LULA E A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL	18
2.1	O Homem de Estado e o interesse nacional.....	20
2.2	Diplomacia Tradicional versus Diplomacia Presidencial no governo Lula	28
2.2.1	Diplomacia Tradicional – o papel do Itamaraty	33
2.2.2	A alteração da Diplomacia Tradicional para a Diplomacia de Presidentes	38
2.3	Diplomacia Presidencial ou Diplomacia de Cúpula – nuances do conceito	42
3	A ALTERNÂNCIA IDEOLÓGICA NA POLÍTICA EXTERNA DE LULA.....	53
3.1	O partido e o líder: petismo e lulismo.....	57
3.2	A partidarização da política externa em Lula	70
3.3	Grupos diplomáticos ligados a Lula e FHC	77
3.4	Paradigmas da política externa brasileira em Lula e FHC	82
4	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS DISCURSOS DE LULA.....	89
4.1	As áreas de interesse da política externa brasileira nas décadas de 1990 e 2000 ..	89
4.2	Prioridade da integração da América do Sul na política externa e nos discursos de Lula	103
5	CONCLUSÃO	125
	REFERÊNCIAS	130

1 INTRODUÇÃO

Um dos temas que talvez mais se tenha evidenciado em termos de política externa entre as décadas de 1990 e 2000 é o da chamada diplomacia presidencial. Juntamente com outros assuntos de relações internacionais que ganharam destaque no âmbito interno após iniciado o processo de redemocratização em fins da década de 1980 – tais como as negociações relativas ao Mercosul, Alca, subsídios agrícolas, medidas comerciais diversas, meio-ambiente, cooperação, integração, etc. – o aumento considerável de viagens internacionais dos últimos presidentes ganhou ampla cobertura nos meios de imprensa.

Contudo, para além da ênfase midiática quanto à peregrinação dos mandatários ao exterior, a diplomacia presidencial implica fundamentalmente uma condução mais personalista praticada pelos presidentes tanto em matéria de execução quanto de decisão e formulação das diretrizes nacionais para o estrangeiro. Nesse contexto, portanto, além dos temas característicos da política externa, também as ações presidenciais adquiriram posição de destaque na contemporaneidade. (DANESE, 1999, p. 25)

Luiz Inácio Lula da Silva se utilizou em muito dessa ferramenta, justificando assim o recorte temporal definido para essa dissertação, o interstício de 2003 a 2010, nos dois mandatos em que foi Presidente da República. Uma das marcas de sua política externa foi a definição da América do Sul como área prioritária de integração, tema recorrente em seus discursos presidenciais, bem como em pronunciamentos quando em campanha ao cargo. Compôs-se assim uma dupla ênfase: a formulação/execução da política externa diretamente pelo presidente e o direcionamento dessa ferramenta para o entorno regional.

Portanto o tema escolhido para esta dissertação é o da Integração Regional no que concerne a posição da política externa brasileira com relação à América do Sul, partindo-se do conceito de diplomacia presidencial, na delimitação periódica dada pelos dois mandatos em que Luiz Inácio Lula da Silva esteve no cargo político mais alto do país, do ano de 2003 a 2006 e de 2007 até 2010.

A eleição do intervalo se justifica pela sua peculiaridade: um partido de esquerda assumia a presidência do Brasil em oposição a um governo de matriz neoliberal anterior, num contexto interno de democratização em processo de consolidação. No âmbito externo o panorama era o da multipolaridade, em substituição à bipolaridade do passado recente.

O interstício analisado coloca contemporâneos tanto o pesquisador quanto o objeto, o que poderia tornar conturbada a análise a partir do prisma de construção e reconstrução próprio

da História. Essa relação contemporânea pode ser dita como história do tempo presente, campo controverso de análise. Por um lado apresenta a dificuldade de se dimensionar o objeto pesquisado, por seus desdobramentos não serem aparentes no curto prazo assim como o serão em épocas vindouras. Devido a essa impossibilidade de recuo no tempo, corre-se o risco do simples relato, desprovido das análises qualitativas científicas. (FERREIRA, 2000, p. 111-124)

Por outro lado, rompendo com a necessidade de distanciamento, assim sustenta Roger Chartier (1993, apud FERREIRA, 2000, p. 119):

O pesquisador é contemporâneo de seu objeto e divide com os que fazem a história, seus atores, as mesmas categorias e referências. Assim, a falta de distância, ao invés de um inconveniente, pode ser um instrumento de auxílio importante para um maior entendimento da realidade estudada, de maneira a superar a descontinuidade fundamental, que ordinariamente separa o instrumental intelectual, afetivo e psíquico do historiador e aqueles que fazem a história.

Fiorucci (2011, p.16) refere que não só a análise do tempo presente contém discrepâncias, mas também a análise de tempos passados:

Se numa história trabalha-se com o distanciamento do objeto de análise, ou seja, no luto que o historiador representa o ausente, na outra, se representa o presente, tornando-o inteligível. Tanto nessa como naquela, os resultados científicos se apresentam parcialmente, presos aos limites de como os objetos se dão a entender, de acordo com as necessidades e inquietações contemporâneas do pesquisador. Ambas, portanto, implicam discussões epistemológicas e metodológicas relacionadas às fontes, ao tempo e às abordagens, do que se subentende que as duas práticas são válidas, desde que não abandonem as exigências procedimentais da prática historiográfica. Essa, aliás, vem na contramão de elucubrações apressadas provenientes do imediato, do especialista de plantão ou do campo jornalístico.

Há portanto ciência das limitações e possibilidades que a escolha da inferência temporal delimitada encerra no campo da pesquisa científica.

Vários trabalhos tratam do estudo da assim dita “era Lula” no tocante a sua política externa, majoritariamente no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais. Como inovação maior desta pesquisa, a análise será efetuada através da inter-relação do conceito de diplomacia presidencial com o trato da integração na América do Sul, tendo por fontes de pesquisa primárias os pronunciamentos oficiais proferidos pelo mandatário.

A verificação será efetuada a partir da análise de conteúdo dos discursos presidenciais, fontes primárias definidas para este estudo, bem como de entrevistas, mensagens, declarações, palestras e conferências proferidas por Luiz Inácio Lula da Silva. Todas as fontes são pronunciamentos oficiais relacionados a eventos internacionais no Brasil e no exterior e

também a visitas realizadas em outros Estados e quando se recebiam autoridades, legações ou representantes estrangeiros no Brasil.

Optou-se aqui por uma análise primordialmente de conteúdo pois essa “procura extrair sentidos dos textos, respondendo à questão: o que este texto quer dizer? ” Faz-se necessária portanto a diferenciação desta para a Análise de Discurso. A primeira parte do exterior para o texto, enquanto que a última procura conhecer essa exterioridade pela forma como os sentidos são trabalhados no texto. Tais análises não são mutuamente excludentes, pois através da Análise de Discurso pode-se explicitar o mecanismo ideológico sustentador, podendo este tratamento ser disponibilizado ao longo da pesquisa. (LIMA, 2003, p. 81) (ORLANDI, 2009, p. 17)

Os pronunciamentos oficiais que fazem parte do corpo discursivo aqui adotado são utilizados por representarem uma tentativa de fixar sentidos por quem os enuncia, colaborando portanto ao entendimento de qual formulação se pretendeu ao enunciá-los. Nesse sentido “os discursos, na medida em que contém significados incorporados por sujeitos, que os constroem ou são por eles subjetificados, provocam efeitos concretos, na forma das pessoas se relacionarem entre si, nas formas como a história toma os seus rumos.” (PINTO, 2006, p. 82)

Fazendo parte de um discurso político, tais pronunciamentos são assim entendidos:

Todo o discurso é um discurso de poder, na medida em que todos os discursos pretendem impor verdades a respeito de um tema específico ou de uma área da ciência, da moral, da ética, do comportamento, etc. Entretanto, o discurso político se destaca de todos neste particular, porque enquanto os outros tendem a deslocar seus desejos de poder, tornando-os opacos, o discurso político explicita sua luta pelo poder. Não poderia ser diferente, pois a explicitação de seu desejo de poder é o próprio discurso. (...) o discurso político tem lados, é um discurso de visões de mundo. É um discurso que tem como princípio básico a polêmica, ou seja, ele vive através da polêmica, vive através da desconstrução do outro. Essa é uma questão fundamental para entendê-lo, porque o que ele faz é desconstruir o outro, para se construir. Porque, se ele não desconstruir o outro ele não tem condições de construir a si próprio. (PINTO, 2006, p. 92)

Já em seu discurso de posse do primeiro mandato, proferido em 01 de janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assim expõe:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos.

Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem, hoje, situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país. O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina. (SIVA, Discurso, 01.01.2003)

Segundo Almeida (2009, p. 229 - 231) a análise do conteúdo do discurso de posse permite verificar quais os objetivos de um determinado governo, pois esse faz as vezes de “manifesto ao mundo”. No campo da política externa são expostas as metas prioritárias e as ações que serão tomadas para atingi-las, enunciadas direta ou indiretamente. Pode-se constatar uma intenção ativista, quando o país age isolada ou conjuntamente com outros para influenciar a agenda internacional e moldar no todo ou em parte as decisões globais. Já uma atitude passiva consiste na realização de esforços para a manutenção da situação vigente. A clareza e adequação ao chamado interesse nacional desses objetivos podem variar conforme as situações concretas, dependendo aí de qual é o interesse nacional adotado pelos dirigentes, se os tidos como consensuais pela maioria dos cidadãos ou pelos tomadores de decisão. Independente disso, a credibilidade e prestígio do governo nos âmbitos interno e externo guardam forte relação com a condução efetiva ser congruente com aqueles objetivos declarados.

O então presidente enuncia assim a América do Sul como prioridade na política externa, ressaltando as questões sociais, culturais e tecnológico-científicas, ademais das econômico-comerciais. Essa faceta social é definida por alguns autores como parte do viés partidário impresso no período, questão que será tratada durante o desenvolvimento da pesquisa.

Por esta verificação inicial a hipótese proposta e que será verificada durante o andamento desta análise é a de que a diplomacia presidencial foi ferramenta amplamente utilizada pelo presidente para atingir os objetivos declarados para a política externa brasileira principalmente no tocante à aproximação com os países limítrofes; ainda, através desta prioridade dada à integração da América do Sul o país buscou projetar-se no cenário mundial como líder dos países em desenvolvimento.

Para atendimento do tema proposto, a dissertação está estruturada em 3 capítulos. No primeiro são apresentados dois conceitos centrais para a dissertação: o de “homem de Estado” e o de “diplomacia presidencial”, conceitos esses que aqui se entendem correlacionados. Quanto à diplomacia presidencial, grosso modo, ela é definida como a condução pessoal de assuntos relativos à política externa diretamente pelo presidente da república, função tradicionalmente reservada aos diplomatas de carreira e ao Ministério das Relações Exteriores. Utiliza-se a

conceituação dada por Sérgio Danese, através do livro *Diplomacia Presidencial: história e crítica* lançado em 1999.

Já o conceito de homem de Estado advém da argumentação de Jean-Baptiste Duroselle, através das obras *Introdução à História das Relações Internacionais*, editada em parceria com Pierre Renouvin, bem como em *Todo Império Perecerá*, publicadas originalmente em 1964 e em 1981 e no Brasil em 1967 e em 2000 respectivamente. Este é o líder, o mandatário, o elemento individual que, junto ao Estado, pode potencialmente transformar a realidade.

O uso nesta dissertação dos preceitos propostos por Duroselle é justificado por trazer à análise duas esferas que por muito tempo constituíram teorizações não convergentes, a saber: State as actor approach¹ e Individual as actor approach², a primeira considerando o Estado como determinante das relações internacionais, a segunda trazendo elementos do behaviorismo para justificar o indivíduo enquanto ente central.

A respeito deste embate teórico, Duroselle (2000, p.43) assim escreve:

O grande historiador e cientista político Arnold Wolfers, americano de origem suíça, examinando certos procedimentos, estudou as relações internacionais, ressaltando dois aspectos a que ele chamou de State as actor approach e Individual as actor approach. No primeiro caso, dizia ele, privilegia-se exclusivamente o Estado, reduzido em espécie a todo pequeno número de indivíduos que tomam as decisões. No segundo caso, negligencia-se o Estado, os que tomam decisões, através de suas fronteiras, para enfocar apenas uma infinidade de relações entre homens, grupos, classes sociais, etnias, comunidades, igrejas, etc. A velha “história diplomática”, onde aparecem apenas ministros e embaixadores, é o primeiro caso. O que se chama de “behaviorismo”, lançado nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, privilegia o segundo procedimento.

Duroselle (2000, p.43) indica, a partir desta dicotomia, “que é necessário adotar, na realidade, os dois métodos”, vale dizer, o olhar para o Estado e o olhar para o indivíduo. O entendimento desta dissertação é, portanto, de que ambos os conceitos se interpenetram, uma vez que através da diplomacia presidencial o homem de Estado por melhor imprimir seu entendimento sobre o interesse nacional almejado.

A discussão efetuada na segunda seção indica em linhas gerais a trajetória de Luiz Inácio Lula da Silva e a orientação política do Partido dos Trabalhadores, demonstrando como a ideologia de esquerda e a postura individual de Lula – em contraposição ao governo de Fernando Henrique Cardoso e do Partido da Social Democracia Brasileira – foram capazes de manter o controle político do país durante dois mandatos consecutivos. São expostas algumas

¹ Tradução livre: Abordagem do Estado enquanto ator

² Tradução livre: Abordagem do Indivíduo enquanto ator

convergências e divergências relativas aos dois governantes, ainda que essa dissertação não trate de estudo comparativo, por entender-se que a condução de Lula e do PT ao poder se valeu inicialmente de votos de crítica aliados àqueles já identificados com a ideologia partidária de esquerda, compondo assim um panorama ampliado do período.

Também nesse capítulo é pontuado o termo “lulismo” através da análise de André Singer exposta no artigo *Raízes sociais e ideológicas do lulismo* publicado em 2009 e no livro *Os sentidos do lulismo*, de 2012, que indicam um relativo descolamento entre as imagens do líder e do partido, fortalecendo-se o primeiro em decorrência do segundo. A exposição parte da ideia que, se num primeiro pleito a eleição se deu na base ideológica, o fortalecimento da figura de Lula em razão das políticas sociais alterou essa base ideológica para uma base de votos por renda quando da eleição para o segundo mandato, demandando um alinhamento do partido. Novamente a questão da influência política do mandatário fica evidente.

Há ainda a indicação de que as divergências de entendimento entre os governos do PSDB e PT não se restringiram ao nível presidencial, atingindo também o meio diplomático, alinhando-se os chamados autonomistas a Lula e institucionalistas pragmáticos à Fernando Henrique. O fechamento do capítulo se dá com a apresentação dos paradigmas da política externa brasileira contemporânea dados por Amado Cervo em seu livro *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros* de 2008, no qual melhor se evidenciam as diferentes percepções entre os períodos para a política externa como um todo. Nesse sentido também a questão da percepção sobre a integração na América do Sul começa a ser vista.

No último capítulo, a proposta é evidenciar, através da análise de conteúdo dos discursos, como foi o posicionamento do Brasil frente aos vizinhos sul-americanos, cotejando-se com as propostas dos primeiros dois capítulos, procurando responder quanto à indagação que move esta pesquisa, qual a influência da diplomacia presidencial na política externa brasileira para a América do Sul. Na seção verificam-se os grandes temas da agenda da política externa indicados por Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni através do artigo *A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação*, publicado em 2007, ponderando os entendimentos de Lula e Fernando Henrique, pontuando com pronunciamentos oficiais do primeiro que esclarecem alguns de seus posicionamentos políticos.

Também é relevante a análise de Elaine Vilela e Pedro Neiva no artigo *Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso de dois presidentes*, 2011, pois são apresentadas conclusões baseadas na análise quantitativa de discursos presidenciais que ora corroboram ora refutam hipóteses teóricas a respeito das diferenças entre os dois governantes.

A questão da integração regional na América do Sul é vista propriamente através das análises dos pronunciamentos definidos como fontes primárias dessa dissertação, nos quais o fortalecimento e ampliação do Mercosul são colocados como centrais. Obras de diversos pesquisadores são utilizadas para essa análise, entendendo-se que a projeção regional foi vista pelo Brasil e buscada através da diplomacia presidencial como uma etapa para a projeção mundial enquanto liderança à frente dos Estados em desenvolvimento, sendo as relações na América do Sul o pilar que permitiu essa expansão.

2 O PERÍODO LULA E A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

A diplomacia presidencial, grosso modo, é a condução pessoal de assuntos relativos à política externa diretamente pelo presidente da república, função tradicionalmente reservada aos diplomatas de carreira e ao Ministério das Relações Exteriores. A proposta deste capítulo inicial é portanto bastante clara: demonstrar o que é o conceito na atualidade, tendo por escopo o período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Para isso, além da construção do conceito em si, há que se demonstrar qual a relevância desse no período delimitado, qual a interpenetração nos meios social e político que a figura do mandatário pode impor à coletividade ao clamar para si maior responsabilidade na formulação e execução das políticas para o exterior. Há que se apurar inclusive se essas imbricações são alteradas de modo relevante a ponto de justificar a aproximação do líder, se essa derrogação, ao retirar das mãos do corpo diplomático parte de suas funções, pode ser traduzida em resultados efetivos tanto no que concerne às políticas internas quanto externas.

O sistema internacional¹, enquanto local de exercício de poder, constitui uma esfera na qual inúmeros interesses entram em conflito, se agrupam ou reordenam. Por conseguinte, a política externa dos Estados enquanto projeção interna para além-fronteiras, obrigatoriamente contém em si tanto aspectos internos quanto externos, pois estes não são isoláveis, havendo causas e consequências a se considerar na formação de ambas. (DUROSELLE, 2000, p. 56 – 59)

Definem ainda tal política externa todos os aspectos percebidos e também aqueles não evidentes, conforme definido por Duroselle (2000, p. 95): as forças profundas² (bem como as

¹ A conceituação de sistema internacional aqui adotada é aquela vinculada à escola francesa de Relações Internacionais, dada por Duroselle (2000, p. 94 – 95) sendo ele definido como a coexistência do interior com o exterior, da hierarquia própria das relações nacionais com o aleatório característico das inserções do estrangeiro, das forças naturais e das forças sociais. Vai dos indivíduos aos grandes conjuntos, mormente o Estado; os cidadãos e o líder agem por meio dos grupos aos quais aderem, onde a ação humana se manifesta sem descontinuidade.

² As forças profundas são elementos que “formaram o quadro das relações entre os grupos humanos e, em grande parte, lhes determinam o caráter”. São assim as relações entre os povos e indivíduos que compõe as comunidades políticas, não podendo ser dissociadas das relações estabelecidas entre Estados, no sentido que este último lhes impõe limitações e regulações, e que tais relações se tornam elementos de contestação e negociação entre governos. São elencadas por Duroselle nas obras *Introdução à História das Relações Internacionais* e *Todo Império Perecerá*, sintetizadas em categorias: os fatores geográficos (a influência das forças naturais), as condições demográficas (migrações, crescimento populacional, mão-de-obra), as forças econômicas e financeiras (concorrências, fluxo de capitais), os valores (sentimento nacional, os nacionalismos e o sentimento pacifista). Há que se diferenciar ainda forças organizadas de forças profundas. Ambas ocorrem independentemente de seu caráter econômico ou político e guardam relação com a visibilidade de seus objetivos e intenções. Assim, a primeira, força organizada, é aquela que possui objetivos claros, verificáveis através de ações visíveis, definidas como pressão. Já a segunda, força profunda, não se confunde com as pressões conscientes e organizadas, tem um caráter muito mais difuso e obscuro, definido como pulsão, com fator de espontaneidade tanto nas origens quanto nas manifestações. Contudo, apesar de diversas em seu cerne, as relações recíprocas entre uma e outra são o ponto

derivadas ou construtoras dessas, as forças organizadas) e a finalidade (os objetivos e a estratégia de ação definida pelo líder). Mesmo essa dualidade possui correlação, pois o líder só o é em razão das forças profundas e, uma vez investido no poder, ele não necessariamente se baliza por estas para a definição de sua estratégia em política externa, podendo a partir daí influenciá-las.

Assim, para uma compreensão mais ampla de como as políticas externas influenciam a sociedade interna há que se investigar qual é, para o líder, a definição de interesse nacional, se está vinculado a grupos de pressão, consciência de classe, conglomerados econômicos, interesses individuais ou de partido político, etc., ou seja, qual a força resultante entre os interesses representados pelas forças profundas e a tradução que o líder faz a partir desses indícios, bem como de suas próprias crenças. (DUROSELLE, 2000, p. 132 – 160)

Fato é que não há como desconsiderar a importância do líder na formulação da política externa de um país dentro dessa linha de raciocínio, pois ele, sozinho ou juntamente com sua equipe decisória, define a estratégia de ação com base no que toma por interesse nacional, constituindo assim a formulação e por muitas vezes a própria execução em política externa, no que se denomina diplomacia presidencial, diferentemente de quando as decisões nesse campo são delegadas. (DUROSELLE, 2000, p. 226 – 227) (DANESE, 1999)

Considerando pois a lente de aumento colocada sob a questão da diplomacia presidencial nos últimos anos no Brasil, principalmente no meio acadêmico, mas também no jornalístico, atingindo uma crescente parcela da população, a proposta que se segue é investigar tal conceito com base na definição dada por Sérgio Danese, estabelecendo correlação com a caracterização de homem de Estado proposta por Jean-Baptiste Duroselle, por entender-se que, através da diplomacia presidencial, pode o mandatário melhor imprimir seu entendimento sobre as relações exteriores do país, e com isso atingir também seus próprios objetivos internos ou além-fronteiras.

Inicia-se assim com a caracterização do homem de Estado e de como pode ser entendido o interesse nacional para, em decorrência, construir o termo diplomacia presidencial, mostrando sua ênfase na história política brasileira recente, ênfase dada tanto pela mídia quanto pelos governantes. O conceito é apresentado através da demonstração de suas características e aportes principais, cotejando-se com outras análises científicas que o corroboram ou refutam, no todo

essencial dos estudos políticos internos e, por consequência, das relações internacionais. Uma vez deflagrada a força profunda, através da pulsão, derivam subconjuntos de forças organizadas, identificados como pressão. Por vezes também grupos organizados tentam deflagrar tais forças profundas, através de mecanismos de pressão, levando ao surgimento da pulsão. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p.5 – 6) (DUROSELLE, 2000, p. 185-189)

ou em parte. Também é exposto o conceito contrário ou complementar, o da diplomacia tradicional, a partir do qual se estrutura o da diplomacia presidencial. Ao longo do capítulo são feitas correlações e demonstradas algumas percepções iniciais do que foi o período Lula sob esse prisma, para, nos próximos capítulos, haver a aproximação maior com as fontes de pesquisa e a desenvolvimento da análise efetiva proposta nessa dissertação.

2.1 O Homem de Estado e o interesse nacional

O homem de Estado, segundo o que define Duroselle (2000, p. 131 – 214) é o chefe, o líder, o mandatário, aquele que é investido no poder por uma coletividade, que age sobre as políticas interna e externa segundo sua personalidade e seu caráter. Tanto sua investidura quanto sua ação quando já empossado se dão no ambiente resultante da incidência dos movimentos que regem a sociedade, as forças organizadas – conscientes – e as forças profundas – difusas, obscuras – ambas de caráter natural e social, universo mutável por definição, em razão de tais energias estarem em constante transformação. O homem de Estado influencia tais forças e também é por elas influenciado.

Constitui-se assim uma esfera de influências múltiplas, na qual não há limites claros entre os meios interno e externo e onde indivíduos e grandes conjuntos coexistem e influenciam uns aos outros. Os cidadãos mais interagem quando atuam por meio dos grupos aos quais aderem, podendo desse modo influenciar o direcionamento das políticas públicas e até mesmo, quando considerado o líder, do Estado como um todo. (DUROSELLE, 2000, p. 94 – 95)

A hierarquia social desses indivíduos determina portanto o grau de influência passível de ser exercida pelos cidadãos, evidenciando a importância de se considerar o poder de manipulação dos líderes, em razão das ações desses imprimirem maiores conversões políticas e sociais do que as ações do cidadão comum. (DUROSELLE, 2000, p. 95)

Sobre essa ação humana assim indica o autor:

Os seres humanos olham para o futuro e propõem suas metas. Quanto mais subimos na hierarquia, mais essa formulação dos objetivos e sobretudo sua colocação em prática se revestem de importância. É, então, que compreendemos a que ponto é estúpido ignorarmos os líderes. O que eles produzem – e não podem deixar de produzir – é o cálculo ou, se preferirmos, a estratégia de ação. (DUROSELLE, 2000, p. 94 – 95)

O cálculo proposto pelo autor, ou o sistema de finalidades, ou a estratégia de ação se refere portanto ao processo de decisão em política externa, que ocorre conformado à personalidade e às ideias do homem de Estado, considerando a influência das forças sobre o

líder e, em um esquema de ação e reação, como este tenta modificá-las. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 6)

Tal sistema de finalidades é assim definido:

O líder de uma comunidade sonha com o futuro, tenta moldá-lo, calcula uma ordenação de objetivos, de meios e riscos. Isso feito, ele se empenha em uma estratégia de ação. É o que chamamos nas relações internacionais de sistema de finalidade. (DUROSELLE, 2000, p. 99)

Assim, ao lado das forças profundas – as causalidades – a própria personalidade do líder, o homem de Estado, se torna um elemento concorrente no processo de tomada de decisão política, sobretudo a externa.

A respeito da relação entre essas forças profundas e o homem de Estado, ou causalidades e finalidades, mais explicitam os autores:

O homem de Estado, nas suas decisões ou nos seus projetos, não pode negligenciá-las; sofre-lhes a influência e é obrigado a constatar os limites que elas impõem a sua ação. Todavia, quando ele possui, quer dons intelectuais, quer uma firmeza de caráter, quer um temperamento que o levam a transpor aqueles limites, pode tentar modificar o jogo de semelhantes forças e utilizá-las para seus próprios fins. Está em condições, por via da política econômica, de melhorar o aproveitamento dos recursos naturais; tenta agir sobre as condições demográficas; esforça-se, pela imprensa e pela escola, no sentido de orientar as tendências da mentalidade coletiva; não hesita, às vezes, em tomar iniciativas que provocam, na opinião pública, um ímpeto de paixão. Estudar as relações internacionais sem levar em alta linha de conta concepções pessoais, métodos, relações sentimentais do homem de Estado, é negligenciar um fator importante, as vezes essencial. (RENOUVIN, DUROSELLE, 1967, p. 6)

Essas conexões não são outra coisa que não complexas redes de motivos, objetivos, ideologias, culturas, relações econômicas e políticas, etc., nas quais o líder pode mudar radicalmente os fundamentos de seu país ou de um sistema internacional. Contudo, até mesmo o líder “só o é devido a forças profundas”, estando portanto ligadas em essências as finalidades e as causalidades. (DUROSELLE, 2000, p. 43)

A compreensão do caráter e personalidade do mandatário dentro do contexto político trazem, pois, elementos imprevisíveis, muitas vezes inexplicáveis, que devem assim ser estudados sob o ponto de vista histórico, pois é fundamentalmente a partir do estudo dos acontecimentos que se pode construir a teorização. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 301)

Ainda, há também o que se define por situação, ou seja, as relações entre o indivíduo ou seu grupo e os acontecimentos e objetos exteriores. Duroselle indica que “a situação é a ‘constelação de forças’ em que se acha implicado, a cada momento, todo indivíduo.” Conclui definindo que o caráter, inato, fornece uma predisposição de resposta a certas situações,

enquanto que a personalidade, um comportamento, é modelada pelas situações já enfrentadas. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 309-310)

Assim, por vezes o que determina a reação do homem de Estado é a situação (por exemplo uma doença), outras vezes o indivíduo reage e reestrutura a situação. O caráter permanece constante porquanto é através dele que o indivíduo toma conhecimento da situação a ser enfrentada. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 310)

Deste modo, o chefe, aquele que decide, considera as forças na definição da ideologia e da ação, porém “*ele o faz segundo a visão subjetiva que formou*” e esta raramente coincide com a realidade objetiva, havendo portanto que se considerar seriamente a personalidade do homem de Estado e suas relações com os grupos a partir desta perspectiva para o entendimento do processo decisório em política interna e externa. (DUROSELLE, 2000, p. 203, grifo do autor)

A força das massas não é menosprezada, seja por suas próprias demandas seja também porque delas advém o poder do governante. Porém, esse último, uma vez no poder, tende a agir diferente das massas, em razão de seus projetos e cálculos responderem a ele próprio e também às coletividades que são por tais decisões afetadas. (DUROSELLE, 2000, p. 99)

Assim, a finalidade dos homens no poder é combinada com uma grande aceitação dos riscos pelo povo, um conjunto de engrenagens explicado pelas circunstâncias. (DUROSELLE, 2000, p. 207) Isso não pressupõe, porém, consenso, pois não há como se definir um interesse nacional único, capaz de atender a todos os grupos com igual peso.

Quanto a essa ideia de interesse nacional, ela faz supor, numa análise menos criteriosa, objetivos claramente definidos que o Estado deveria buscar, através da definição e execução de suas políticas externas, como objetivos comuns e unânimes à toda a coletividade. A realidade é porém mais complexa. As sociedades pressupõem classes e grupos de interesses com aspirações amplamente contraditórias, sendo muitas vezes impossível de se encontrar um denominador comum. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 333-334)

Existem diversas concepções do que seria o interesse nacional. A primeira e mais geral se relaciona com a segurança, ou ainda, com a sobrevivência dos Estados. Pode assumir caráter militar, de defesa bélica de um território, como também se caracterizar por uma busca externa, através de equilíbrio de poder entre Estados, de alianças ou acordos de neutralidade, sendo assim uma segurança absoluta ou relativa. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 343 - 346) (DUROSELLE, 2000, p. 136)

Outras concepções trazem as esferas comercial, industrial, cultural, etc., para as quais a indicação de uma meta geral não é tão clara. Cabe ao líder, consideradas as forças atuantes e suas consequências, a determinação dos alvos e das ações para atingi-los, observando-se os

meios e os riscos, prevendo portanto quais resultados seriam esperados e quais não seriam desejáveis. No dizer de Duroselle, “o homem de Estado, como todo homem de ação, vive de algum modo no futuro”. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 334)

A questão aqui suscitada é quanto ao que realmente representa o interesse nacional, se o interesse objetivo do Estado ou da humanidade como um todo ou se o interesse individual, ou de grupos de interesses. Há oposição assim entre interesse nacional e interesses especiais, particulares, sendo muito complicado definir limites entre um e outro. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 338) (DUROSELLE; 2000, p. 134)

Todos os homens de Estado formam para si uma imagem mais ou menos precisa do interesse nacional. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 335). O poder a ele investido aponta para a convergência entre os seus objetivos e o interesse nacional. Porém, a própria posição de líder faz com que esses objetivos individuais, confundidos com o objetivo geral por se tratar do homem de Estado, são escolhidos por ele com grande liberdade, de acordo com sua ideologia, sua ambição e seu temperamento. (DUROSELLE; 2000, p. 133)

Muitos líderes não buscam assim o interesse coletivo, mas o seu próprio ou de seus partidários. Mesmo a definição de coletividade, como a resultante de necessidade diversas, implica em sobrepujar alguns objetivos sobre outros, ainda que com o intuito de favorecer a maior parcela possível. (DUROSELLE; 2000, p. 134)

Também nas questões internas e externas reside a construção do interesse nacional. Nem sempre está claro se determinada ação externa busca atender êxito além-fronteiras ou de âmbito interno. A política exterior poderia ser, portanto, não um fim, o externo, mas um meio de se atingir um objetivo interno, ou ambos. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 342)

Paulo Roberto de Almeida (2009, p. 242) infere que, a respeito desta acomodação de interesses, importa na atualidade avaliar a implementação da política externa no contexto democrático e de crescente transparência das políticas públicas, considerando-se a interpenetração das esferas interna e externa, como segue:

A capacidade da política externa de se apresentar como efetivamente nacional, enquanto política pública, tem a ver com a sua interação com os setores relevantes da vida econômica do país, pois são eles, em última instância, que produzem os recursos sem os quais a ação do Estado torna-se impossível ou dificilmente viável, e é para eles que se destinam, em grande medida, as iniciativas e ações de política externa mobilizadas pela diplomacia profissional. Os dois princípios sobre os quais vai se fundamentar uma política externa nacional são, portanto, o da transparência democrática e o da representação dos interesses mais relevantes no plano econômico nacional, sem que isto signifique, contudo, a captura do processo decisório no plano estatal por grupos de interesse especial ou setorial.

Contudo, considerando a percepção quanto ao interesse nacional que é dada pelo líder – construída a partir de seu caráter, vivências e filtros para definir o que ele entende por interesse nacional – e havendo desse modo seletividade na seleção das pautas prioritárias, torna-se portanto o interesse nacional resultado de um processo decisório assimétrico, por seu privilégio a alguns temas e não a outros. Por essa assimetria na construção dos objetivos, assim também é dada a percepção pela sociedade, gerando debates sobre quais interesses são privilegiados na ação externa.

Costa Neto (1988 apud COSTA, 2010, p.49) assim define o termo diplomacia e a relação com o interesse nacional, indicando seu estabelecimento com os interesses do bloco de poder, ou equipe decisória da qual se cerca o líder³:

A Diplomacia é um dos aparatos político-administrativos autônomos do Estado, e implementa essencialmente o discurso da doutrina geopolítica do Estado. Mas a lógica da diplomacia não é apenas a lógica da geopolítica, ela é uma expansão daquela lógica para também incluir a lógica do interesse nacional. A diplomacia é a lógica do Estado que codifica as relações de dependência internacional de um país – ou a de ser dependente ou de possuir países dependentes de si mesmo. Desde que o mundo é uma esfera dinâmica de relações permanentemente em mutação que transcende seu controle por parte de qualquer país, por mais poderoso que este país seja, cada Estado tem em diplomacia um aparato preparado e eficiente para explorar oportunidades naquele feixe dinâmico de relações internacionais. Portanto, além de supervisionar a mais rígida implementação do discurso geopolítico, a diplomacia explora as oportunidades eventuais que possam vir a servir ao interesse nacional. Esta função adicional da diplomacia resulta em fazer do aparato diplomático também um locus para a luta de classes dentro do bloco de poder.

Há aqui a ideia da diplomacia como ferramenta para atingir os objetivos do Estado, a partir da definição do que seria interesse nacional pela equipe decisória. Quando se insere porém o elemento do aleatório, a diplomacia assume função adicional ao tentar aproveitar essas oportunidades eventuais em prol dos interesses do país. Nesse momento porém podem surgir divergências e disputas internas entre o grupo de decisão – orquestrado pelo líder – e o de execução – definido por Duroselle (2000, p. 101-102) como os realizadores do cálculo tático, não estratégico, ou seja, aqueles que tem objetivos prescritos para eles. Esses podem ser definidos em algumas categorias funcionais, principalmente diplomatas, chefes militares, financistas e homens de negócios, propagandistas, informadores, etc. Tais pressões também levam portanto a assimetrias quanto aos efeitos perceptíveis internos.

³ Outra inferência importante de Duroselle é a de que o líder não está sozinho, mas cercado por uma equipe decisória, composta por “peritos escolhidos”. Peritos pois tem opiniões justificadas sobre o problema ou sobre as reações a ele; escolhidos pois foram ou nomeados para uma alta função ou escolhidos por confiança do chefe. A decisão última, contudo, ainda permanece com o líder, seja porque toma um posicionamento ou porque concorda com um subordinado não responsável. (DUROSELLE; 2000, p. 226-227)

Cabe pontuar assim a relação entre os efeitos perceptíveis internos e se estes são ou não entendidos como distributivos, no sentido de atender alguns interesses específicos em detrimento de outros:

(...) a politização da política externa e, portanto, a influência da política doméstica na sua formação, depende da existência de impactos distributivos internos que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais. Quando, ao contrário, os custos e benefícios não se concentram em setores específicos, ou os resultados da ação externa são neutros do ponto de vista do conflito distributivo interno, a política externa produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade. (LIMA, 2000, p. 289)

Assim, questões como as de natureza territorial, enquanto concebidas como bem coletivo e relacionadas a um alegado interesse nacional uno propiciaram no passado essa centralização e condução diplomática tradicional pelo Ministério das Relações Exteriores enquanto assunto de Estado, ao contrário de questões comerciais, quando diferenciais em termos de ganhos e perdas para distintos grupos econômicos, que se aproximam das políticas de governo. Para a autora, também a política de integração regional é característica desses chamados efeitos distributivos internos, por suas diferentes percepções pela coletividade. (LIMA, 2000, p. 290)

Sintetiza Lima (2000, p.295-296)

Em resumo, a principal consequência da liberalização política e da abertura econômica foi ter modificado a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. *Idealmente, nessa nova situação, a ratificação tende a adquirir uma dinâmica própria, cabendo ao chefe de governo o papel de compatibilizar os dois níveis*, tal como ocorre nas poliarquias⁴ contemporâneas. (Grifo nosso)

Tal discussão, justamente por essa distributividade percebida, pode ser dita como não abrangente de todos os vetores de força nacionais. Conforme levantado na Conferência Nacional 2003-2013 *Uma Nova Política Externa*, evento proposto pela Universidade Federal do ABC (UFABC), quando trata do tema “A política externa brasileira e a relação com a sociedade civil”, a participação social institucionalizada, além de desejável no sentido de imprimir a ela as demandas internas, far-se-ia representação de todos os grupos, não somente

⁴ Dahl (1997, p.31) define que a democracia deve ser vislumbrada como um governo de múltiplas minorias, chamando este sistema de poliarquia: “regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.”

os grupos comerciais específicos e setores políticos. Nesse sentido traria também a formulação da política externa para a discussão junto aos diversos setores da sociedade civil, não somente aos grupos de interesses comerciais e ideológicos, mas também ao cidadão médio. (VENTURA; MELLO; KOMNISKI; 2014)

A sociedade que especula⁵ sobre o estrangeiro busca, pois, participar ativamente da formulação da política externa, não deixar que a decisão seja tomada somente por grupos econômicos ou políticos específicos, mas abranger um maior número de temas e necessidades.

Assim, nessa mesma conferência retro citada, Mello (2014) indica a necessidade da política externa refletir os conflitos e disputas permanentes da sociedade, pois, segundo a autora, historicamente os formuladores de política externa trabalham com a ideia de que o interesse nacional seria único, não considerando tais conflitos inerentes à sociedade. Para ela os termos política externa e interesse nacional sempre foram traduzidos como interesses das elites, especificamente do agronegócio e do grande empresariado. Alega ainda que, a partir de 2003, com o início do período Lula, começa a se instalar uma nova dinâmica no processo decisório de política externa, pois os conflitos internos da sociedade começaram a ser absorvidos pelo jogo de formulação da política externa, não ainda em larga medida, defendendo portanto a autora a criação de espaços institucionalizados de discussão sobre o tema que englobassem diversos atores. (VENTURA; MELLO; KOMNISKI; 2014)

Dentro dessa mesma discussão, Ventura (2014) assim define:

(...) a política externa deixa paulatinamente de ser essa ideia vinculada a um domínio reservado, vinculada a um campo de tecnicidade e de especialidade, que seria impossível de ser discernida ou percebida pela população em geral ou pela sociedade civil organizada; e nós nos damos conta de que cada vez menos a política externa é esse campo de interesses nacionais auto evidentes, que algumas pitonisas de governo ou de Estado exteriorizam, como interesses permanentes do Estado, e a gente passa a reconhecer cada vez mais a política externa como um espaço altamente politizado, e não é redundância dizer que há uma politização da política externa; espaço politizado no sentido de que ele é objeto, tanto quanto qualquer outro campo de política pública, ele é objeto de barganha, de negociação, de movimento de partidos políticos, de movimento de grupos e que se arbitra (no espaço politizado) esses conflitos de opinião, por vezes inclusive virulentos em matéria de política externa, nós temos visto isso nos últimos anos, algumas manifestações grotescas da oposição, algumas atitudes questionáveis da situação que provocaram um acirramento de ânimos impressionante, então a gente vai vendo, cada vez mais vai ficando claro, que a política externa também é esse foco de barganha, de negociação como qualquer outro campo da política, e que, por isso, entre diversas outras razões, seria uma imensa contradição para o Brasil ter uma política externa como foi definida ativa e ativa, mas que avance

⁵ Pesquisadores diversos, juntamente com juristas internacionais, jornalistas e outros, incluindo-se aí também o cidadão ora interessado nos temas da política externa, constituem o que Duroselle (2000, p. 101) define como aqueles “que *especulam* sobre o estrangeiro”, não participando ativamente da formulação e execução das políticas externas. (grifo do autor)

em matéria de participação social, política pública que é. (VENTURA; MELLO; KOMNISKI; 2014)

Em conclusão, ao pesquisador é dada uma tarefa árdua quando se trata da identificação do interesse nacional, consideradas essas múltiplas percepções. Como verificar se os objetivos são vinculados a maioria, a grupos ou a indivíduos? Ainda, a construção de um objetivo implicaria em atendê-lo na totalidade? A realidade é que:

Entre os modos de ver de um homem de Estado, a respeito do interesse nacional, e os resultados que finalmente ele realiza, existe sempre certa margem, às vezes certo abismo. É todo o espaço que separa o sonho da realidade. Entretanto, qualquer que seja a força constrangedora das circunstâncias, não é vão o estudo das concepções que do interesse nacional tem os homens de Estado responsáveis. Nos acontecimentos históricos, ao lado das forças profundas, a vontade própria do homem de Estado pode mudar, duradouramente, o curso dos acontecimentos. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 376)

Assim, como identificar o que pretendem os mandatários? Podem ser objetivos do líder a manutenção e ampliação do poder. A autoimagem perante a si próprio e aos outros também motiva muitas ações. Há objetivos declarados e não declarados, os quais só podem ser apreendidos com base na análise dos acontecimentos particulares a cada matéria estudada, valendo-se o pesquisador das fontes documentais para a validação dos fenômenos e, partindo-se daí, a construção de uma teoria que os justifique. (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967, p. 376)

Nesse contexto é que se insere a diplomacia presidencial. O entendimento que aqui se imprime é o da aproximação entre os conceitos de homem de Estado supra referenciado – o líder que, de acordo com sua personalidade e caráter, pode moldar as políticas públicas, bem como de sua estruturação do que venha a ser o interesse nacional – e entre o conceito de diplomacia presidencial – quando o mandatário chama para si maior responsabilidade na formulação da política externa, também estruturando a atuação na tentativa de atingir aqueles objetivos que entende como sendo um interesse nacional prioritário. Segue portanto a verificação mais apurada do que esse último conceito vem a ser, verificando-se também a relação com a diplomacia tradicional, entendida como faceta contrária ou, sob certo ponto de vista, complementar.

2.2 Diplomacia Tradicional versus Diplomacia Presidencial no governo Lula

Apesar de não ser terminologia nova, por todo o mundo se percebe nos últimos anos a proliferação do uso da expressão “diplomacia presidencial” nos meios político e de imprensa, atingindo conseqüentemente a opinião pública, gerando assim novos debates a respeito do papel desempenhado pelos presidentes da República em relação ao tema da política externa.

No Brasil o incremento das discussões nesse sentido se deu a partir da década de 1990, nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso - de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002 - foco ampliado pela intensa cobertura da mídia sobre os deslocamentos presidenciais ao exterior. A visibilidade do termo foi ampliada ainda mais nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva - de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010.⁶ (DANESE, 1999, p.25)

Para além da ênfase midiática quanto à peregrinação dos mandatários ao exterior percebida nas duas últimas décadas, verificou-se também uma condução mais personalista praticada pelos presidentes em política externa, que se dá a partir de uma postura afirmativa na área em oposição à delegação da formulação e execução ao Ministério das Relações Exteriores. Este até então encarava as questões internacionais principalmente como uma política continuada de Estado, sofrendo em suas decisões pouca influência da alternância de poder característica dos regimes democráticos. (FARIA, 2008, p.81)

Desse modo, atendendo à terminologia de Duroselle, as discussões sobre a diplomacia presidencial atingiram, muito em consequência dada pelas viagens ao exterior, tanto aqueles que especulam sobre o estrangeiro quanto aqueles que se ocupam ativamente dessa esfera. A política externa concretizou, portanto, efeitos perceptíveis internos não somente àqueles que a produzem. (DUROSELLE, 2000, p. 101)

Assim, a diplomacia presidencial, espécie do gênero diplomacia de cúpula, implica uma condução dos assuntos de política externa mais diretamente pelo presidente, derivando por relativizar a autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores, também denominado Itamaraty⁷, partilhando um espaço antes quase que exclusivo da diplomacia tradicional. Segundo Danese (1999, p. 51), a diplomacia de cúpula pode ser definida como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo.”

⁶ Exemplos desta cobertura da imprensa podem ser vistos em Costa (2001) e Dreyer (2002), entre outros. O tema inclusive foi assunto de sátiras humorísticas, conforme vislumbradas em Setti e Meier (2012) e Rodrigues, (2012

⁷ O nome Itamaraty vem da associação da sede do Ministério, quando ainda era localizado no Rio de Janeiro, a seu antigo proprietário, o Barão Itamaraty. (Fonte: IRB)

Em se tratando do Itamaraty, enquanto agência estatal responsável pela implementação da política exterior do país, prevalece no meio acadêmico a ideia de que, até meados da década de 1990, este também esteve a cargo da formulação da política externa, não somente de sua execução, caracterizando-se por ser uma “instituição fortemente insulada, pouco transparente e pouco responsiva às demandas e aos interesses dos demais atores políticos, burocráticos e societários.”⁸ (FARIA, 2012, p. 312)

Nesse sentido, informa Amorim Neto (2011, p.113) que historicamente o Itamaraty oscila entre a autonomia e a presidencialização, ainda que o papel central na condução da política externa seja característico do chefe do executivo, atribuição decorrente do próprio regime presidencialista, por suas prerrogativas constitucionais. Ocorre porém que o papel dado pela Carta Magna se caracteriza por ser mais formal que material, em razão até mesmo da especialização do corpo diplomático, entre outros fatores.

Tal status de monopólio pelo Itamaraty passou a sofrer alterações significativas a partir das “eras” Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, pois ambos buscaram assumir papel central na formulação e execução do posicionamento externo do país, um por sua liderança intelectual, outro por sua liderança carismática, alternando o eixo decisório entre a diplomacia tradicional e a diplomacia dos presidentes. (ACTIS, 2013)

Apesar de não ser criação a partir do zero no país⁹, dois fatores contribuíram para a exposição do conceito em larga escala durante Fernando Henrique Cardoso: a intensa agenda política externa e a ênfase dada no discurso diplomático. (DANESE, 1999, p. 25). A despeito das críticas ao governo anterior, também o presidente Luiz Inácio Lula da Silva adotou a ferramenta em seus mandatos, com somatório de compromissos da agenda externa ainda maior que o de seu predecessor. (SCOLESE, 2009) (SETTI, 2010)

Alguns indicadores mostram com certa acuidade esse deslocamento da variável decisória diplomática dos meios tradicionais para a personalização presidencial. Em Cason e Power (2009, p. 121-122), verifica-se o percentual de tempo de cada mandato que foi destinado a viagens internacionais em Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva

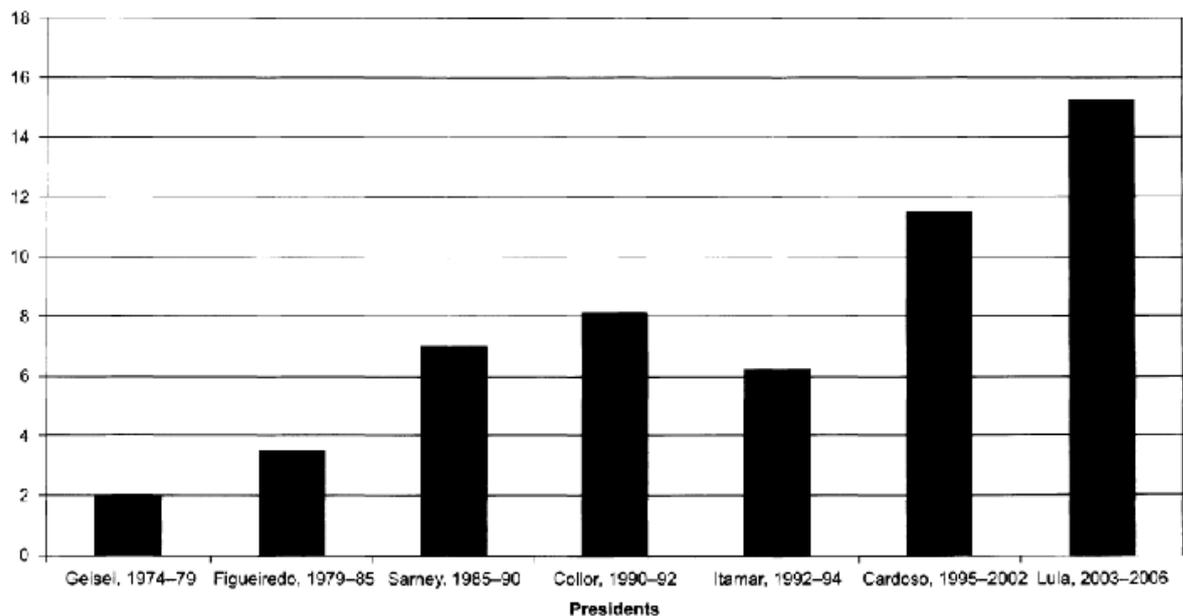
⁸ Em Faria (2008, p. 311 – 355) o autor infere que, apesar da percepção generalizada entre os analistas acadêmicos da política externa brasileira, o isolamento do MRE apresenta escassa comprovação empírica. Porém, por não se tratar do tema específico desta dissertação, não será aqui tratado o mérito desta questão, mantendo-se a análise a partir da consideração geral acadêmica. O próprio autor efetua sua construção teórica considerando o isolamento como pressuposto.

⁹ Outros exemplos de presidentes brasileiros que tiveram ações passíveis de caracterização como Diplomacia Presidencial são citados por Danese (1999) em momentos anteriores aos anos 1990, a exemplo de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, entre outros, porém, ressalta que a ênfase da mídia a partir de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva cria a impressão de marco zero conceitual. Contudo, é bem verdade que o tema foi, nas palavras de Danese, “virtualmente reinventado” pela diplomacia de FHC e, nesta mesma linha de ênfase, por Lula.

relativamente a mandatos presidenciais anteriores. Os dados demonstram a utilização em larga escala da ferramenta, denotando claramente o engajamento pessoal do mandatário. Os autores indicam que essa baixa participação em eventos internacionais dos mandatários anteriores denotava dependência à condução da política externa pelo Ministério das Relações Exteriores, enquanto que a participação mais intensa dos dois presidentes citados indica a diminuição da delegação de poder.

Verificamos a alegação conforme dados da ilustração abaixo:

Ilustração 1: Participação dos presidentes em viagens internacionais de Geisel ao primeiro mandato de Lula



Fonte: CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidencialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula. *International Political Science Review*, Nova Iorque, v. 30, 2009, n. 2, p. 117-140.

Verifica-se no gráfico acima que Lula, considerando somente seu primeiro mandato, já superava Fernando Henrique no montante de viagens ao exterior, o que pode indicar um uso mais acentuado da ferramenta ‘diplomacia presidencial’ pelo primeiro do que pelo segundo.

Contudo, Cason e Power alertam em seu artigo que a diplomacia presidencial é muito mais do que mensuração quantitativa de encontros e reuniões, possuindo claramente uma variável qualitativa. Salientam que concorrem para essa majoração da figura presidencial fatores tanto do plano interno quanto do externo, os quais, considerando o momento histórico da política nacional e a conjuntura internacional, permitem a crescente visibilidade da diplomacia presidencial, ampliada em Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. (CASON; POWER, 2009, p.119) (AMORIM NETO, 2011, p.125)

Assim tais autores indicam para as posturas dos dois presidentes:

Deve ficar claro que o cargo presidencial está sendo usado de modo a alterar os efeitos diplomáticos do que eram sob o tradicional modelo de delegação ao Itamaraty. Observadores da política externa brasileira tem poucas dúvidas de que a presidencialização de resultados está de fato ocorrendo. Cardoso era frequentemente descrito como seu próprio ministro das relações exteriores, tendo ele mesmo liderado o MRE entre outubro de 1992 e maio de 1993; Lula claramente usa a diplomacia pessoal para manipular relações bilaterais com alguns países, mais fortemente com os vizinhos da América do Sul que tem chefes do executivo com tendências de esquerda como ele próprio. (CASON; POWER; 2009, p. 124, tradução livre)¹⁰

Outro indicador que pode demonstrar a formulação da política externa pelo presidente ou a delegação pelos chefes de Estado à diplomacia tradicional, de carreira, consta da obra de Amorim Neto (2011, p. 128-129), quando este avalia a frequência com que os presidentes mudam os titulares das principais embaixadas brasileiras. A análise dada pelo autor é a de que, quanto menor o grau de alteração da chefia das grandes legações do país, inversamente proporcional é o grau de delegação de autoridade aos quadros diplomáticos. Na outra via, portanto, quanto mais alterações faz nos quadros, menor é a delegação, ou seja, o chefe de Estado mantém mais próxima de si a condução da política externa. Segundo ele, “a tradução das preferências de um presidente em políticas implementadas – no tocante às relações internacionais – depende muito mais do controle que tem sobre o aparato burocrático do que sobre maiorias legislativas.” Amorim Neto infere também sobre o risco de manter possíveis opositores políticos em cargos importantes.

Segue na tabela 1 a visualização de tais dados coletados e analisados pelo autor:

¹⁰ No original: It must be clear that the presidential office is being used in ways that actually alter diplomatic outcomes from what they would have been under the traditional model of delegation to Itamaraty. Observers of Brazilian foreign policy have little doubt that presidentialization of outcomes is in fact occurring. Cardoso was often described as his own foreign minister, having run MRE himself between October 1992 and May 1993; Lula clearly uses personal diplomacy to manage bilateral relations with some countries, most importantly the South American neighbors that have left-leaning chief executives like himself. (CASON; POWER; 2009, p. 124)

Tabela 1: Mudanças de titulares das principais embaixadas por presidência (1946-10)

Presidente	Total de Embaixadas Analisadas	Nº total de embaixadores durante governo	Nº de mudanças no 1º ano de governo	Total de mudanças durante governo
Eurico Gaspar Dutra	7	14	1	10
Getúlio Vargas	9	16	1	8
Café Filho	9	10	0	1
Nereu Ramos	9	9	0	0
Juscelino Kubitschek	10	16	2	12
Jânio Quadros	10	10	0	1
João Goulart	10	14	1	6
Castelo Branco	10	16	2	13
Costa e Silva	10	17	1	10
Emílio Médici	10	14	1	8
Ernesto Geisel	10	18	1	14
João Figueiredo	10	18	0	13
José Sarney	10	20	1	11
Fernando Collor	10	16	4	8
Itamar Franco	10	13	2	5
FHC I	10	20	5	11
FHC II	10	20	4	11
Lula I	10	21	6	13
Lula II	10	23	4	13

Fonte: AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

O autor conclui advertindo que a importância de se analisar os dados relativos ao primeiro ano de mandato é crucial, pois é quando o mandatário constitui e define seu governo e suas escolhas políticas. Registra ainda que, conforme as mais altas frequências de mudanças são verificadas nos primeiros mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, constitui-se assim “*forte evidência de que os dois presidentes se empenharam em controlar a elite do corpo diplomático do país no começo de seus mandatos.*” (AMORIM NETO, 2011, p. 130, grifo nosso)

Apreende-se assim a realidade que é a existência desta condução pessoal em política externa pelos presidentes na atualidade brasileira, partindo-se para a verificação mais apurada

do que seja a diplomacia tradicional e presidencial, de igual modo verificando como se dá esta inter-relação.

2.2.1 Diplomacia Tradicional – o papel do Itamaraty

Para definir o termo diplomacia presidencial, também chamada de presidentes, de mandatários ou de cúpula não basta a análise única e exclusiva de dados quantitativos. É imperativo definir antes o que o conceito não é, necessitando portanto recorrer-se a caracterização da diplomacia tradicional, ponderando a partir daí onde fixar os limites entre uma e outra.

No Brasil o processo de formulação da política externa foi concentrado historicamente pelo Itamaraty, referência ao Ministério das Relações Exteriores, enquanto corporação diplomática profissional e estruturada. Enfatizava-se o componente da continuidade, por sua constante autonomia decisória frente a outras políticas públicas. Devido a preponderância do corpo diplomático de carreira sobre as inclinações político-ideológicas dos ocupantes da Presidência da República, pode-se dizer que se configurava uma política de Estado preponderando sobre políticas de governo, ou ainda, continuidade de acordo com o que se alega como interesses nacionais versus mudanças de rumo a cada nova eleição presidencial. (FARIA, 2012, p. 312)

O termo “diplomacia” pode ser referenciado, de um modo geral, como a definição dada por Gomes (1990, p.56), que caracteriza a ação diplomática como aquela realizada por agentes do Estado, geralmente pacífica e abrangendo um amplo espectro de temas. Diferencia-se de outras formas de relacionamento externo por ser conduzida por representantes oficiais, devidamente acreditados pelo próprio Estado ante outros Estados e organizações internacionais. Danese (1999, p.87) indica ainda que a diplomacia se dá por profissionais de carreira, de acordo com os cânones: gestão discreta, negociação reservada e gesto sutil.

Assim, o que convencionamos aqui chamar de diplomacia tradicional dentro do contexto da política externa brasileira é aquela efetuada pelo Ministério das Relações Exteriores, em oposição às influências da diplomacia de presidentes ou de intervenientes domésticos, como outros órgãos de governo e opinião pública, constituindo assim um espectro de autonomia e isolamento. (DANESE, 1999, p. 87)

Reafirmando essa ideia de autonomia e apontando para as raízes factuais que a caracterizam, Faria (2012, p. 316-318) alega que, no chamado “presidencialismo de coalizão”¹¹ não houve grandes indícios de disputa pelos partidos políticos pela cadeira das Relações Exteriores, ao contrário do que ocorre em outros ministérios, nos quais o provimento dos cargos de alto escalão é bastante permeável à nomeação política, em função das características do sistema presidencialista do país e da ausência de carreiras estruturadas. Esse pouco interesse em liderar o Ministério das Relações Exteriores, de acordo com essa ótica do presidencialismo de coalizão, deve-se a uma dupla problemática: ademais do baixo percentual de recursos orçamentários destinados ao Ministério das Relações Exteriores quando comparado a outros ministérios, parte significativa deste não é gasta no país, mas em suas representações no estrangeiro, fatores estes que contribuem para explicar a baixa disputa política por seu controle e, conseqüentemente, a maior margem de manobra da diplomacia tradicional na execução e formulação da política externa, caracterizada assim por sua tradicional desvinculação para com as lutas da política doméstica.

Tem ainda a diplomacia tradicional a carreira fortemente institucionalizada, com poucos indivíduos externos ao quadro funcional. Assim, o interesse relativamente baixo do presidencialismo de coalizão, paralelamente à progressiva profissionalização do corpo técnico do Itamaraty, são fatores que também ajudam a explicar sua característica de insulamento¹². (FARIA, 2012, p. 317-318)

Assim, segundo Lima (2000, p. 289), a institucionalização dos serviços diplomáticos contribuiu para “despolitizar” a política externa, no sentido de desvinculá-la das questões internas.

Outros fatores contribuíram para explicar este relativo insulamento e autonomia do Itamaraty na formulação e execução da política externa até meados da década de 1990, conforme define Faria (2008, p. 81):

¹¹ O presidencialismo de coalizão é ressaltado pelo autor como o “já tradicional ‘loteamento’ dos ministérios, para a satisfação das bases partidárias dos presidentes da República” (FARIA, 2012, p. 316)

¹² Faria (2012, p. 315) utiliza o conceito de insulamento burocrático dado pelo autor Edson Nunes na obra “A Gramática Política do Brasil”, aqui transcrito: “Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (NUNES, 1997, p. 34 apud FARIA, 2012, p. 315-316).

(a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal, o que não é singularidade brasileira; (b) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional.

Assim, o fator burocrático não é suficiente, por si só, para explicar essa autonomia política histórica do Itamaraty, sendo também muito simplista explicar o fenômeno da diplomacia presidencial unicamente por uma reação ao monopólio da política externa brasileira pelo Ministério das Relações Exteriores.

A respeito desses primeiros itens antes elencados, Faria (2008, p. 81 – 84) alega que ao Legislativo cabia um papel de coadjuvante em política externa, no sentido somente de ratificar ou vetar tratados após esses serem firmados pelo Poder Executivo no exterior, ademais de autorizar o presidente a declarar guerra ou paz. O autor lembra que são raros os casos de não-ratificação, devido ao alto custo em termos de tempo de negociação e credibilidade internacional, pois, no exterior, o Executivo ganha revestimento de um interesse nacional uno, acreditado como representante do Estado frente às demais partes, os atores da política interna e da sociedade. Ainda, para o autor a delegação ao Executivo durante certas fases da política externa brasileira correspondeu aos interesses do Legislativo, principalmente durante o período de substituição de importações, quando a política de industrialização protegida atendia aos interesses dos dois poderes.¹³

Sobre o caráter não conflitivo e adaptativo da atuação diplomática, cita-se:

Ainda que as oscilações da PEB, ao longo do século XX, no sentido do “americanismo” ou do “globalismo”, tenham suscitado controvérsias domésticas, mais acentuadas quando da busca de maior autonomia para o país no cenário internacional, o caráter tradicionalmente pragmático da atuação da diplomacia brasileira procurou, via de regra, a consecução dos objetivos em tela pela via negocial e, na medida do possível, através da busca de minimização do caráter eventualmente ideológico das diretrizes propostas. Procurando agir dessa maneira, o Itamaraty buscava restringir o grau de politização da PEB, preservando o que alguns vêem, ainda hoje, como o seu quase monopólio sobre a formação de tal política. (FARIA, 2008, p.83-84)

¹³ Para maior detalhamento dos fatores elencados, por seu aprofundamento não ser a proposta central desta pesquisa, ver: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008

Para o último item, a profissionalização e prestígio da corporação diplomática do país, Faria (2008, p.84) ressalta:

De maneira sintética, parece-nos possível atribuir a centralidade ou o predomínio do Itamaraty no processo de produção da PEB também a uma diversidade de fatores associados à própria diplomacia do país, quais sejam: à precoce profissionalização da corporação diplomática brasileira; ao poder de formação autônoma das novas gerações de diplomatas, pela via dos cursos do Instituto Rio Branco, fundado em 1945; à evocação constante do “legado do Barão do Rio Branco”, chanceler da primeira década do século XX de grande sucesso e popularidade; à coesão dos membros da corporação, resultado tanto de seu processo de formação e de socialização no âmbito do IRB quanto da restrita base social de recrutamento dos diplomatas.

Contudo, o insulamento do Itamaraty frente a outros órgãos de governo, ainda que em determinado momento da história política do país tenha servido aos propósitos de diversos atores, com a redemocratização ele começa paulatinamente a não ter mais a aceitação que outrora possuía. Mesmo setores da sociedade civil, ligados ou não ao governo, também passaram a dar mais atenção ao debate em torno das questões internacionais.

Nesse ponto é interessante citar a pesquisa de Souza (2001, p. 86 – 87), quando este autor analisou entrevistas a respeito da formação da agenda internacional do Brasil, realizadas com o grupo que chama de “comunidade brasileira de política externa”, abrangendo autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, acadêmicos e jornalistas. Questionados sobre qual o grau de atenção que o Itamaraty dá às opiniões e propostas de outros atores ao tomar decisões em política externa, assim foram tabuladas as respostas:

Ilustração 2: Percepções da comunidade brasileira de política externa a respeito do relacionamento do Itamaraty com outros atores com interesses na agenda externa do país



Fonte: SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

O entendimento a esta época imediatamente anterior ao período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva caracterizava-se assim por uma convicção de que a política externa era pouco influenciada pelas demandas internas. Um dos comentários colhidos na pesquisa resume essa percepção: “O Itamaraty não conhece o Brasil. Falta quebrar os nichos defensivos da política externa. O isolamento burocrático do Itamaraty, que lhe permitiu manter a qualidade, é hoje um empecilho”. (SOUZA, 2001, p. 87)

Precipita-se portanto um questionamento pertinente: quais fatores fizeram com que, a partir do início da redemocratização até este momento da história do país aqui focado, a variável da diplomacia tradicional passou a pender para a variável do modelo mais personalista dos mandatários?

2.2.2 A alteração da Diplomacia Tradicional para a Diplomacia de Presidentes

Conforme supramencionado, a diplomacia presidencial ganhou corpo notadamente a partir de meados da década de 1990, por trazer à baila temas de política externa para a discussão pela política doméstica e pela opinião pública para além do escopo das discussões da diplomacia tradicional do Itamaraty, muito pela visibilidade que o mandatário imprime à agenda externa ao participar ativamente dela. Há convergência assim com a proposta de Duroselle (2000, p.101), quando ele afirma que não só aqueles que se ocupam ativamente da política externa a percebem, mas também a sociedade como um todo o faz na medida em que os assuntos do exterior possuem efeitos internos perceptíveis.

A própria natureza das questões que compõem a agenda externa na atualidade propiciou a intensificação da ferramenta da diplomacia de cúpula pelos mandatários, natureza essa que é crucial para a alocação de poder decisório, tanto pendendo para o lado da diplomacia tradicional quanto para o viés da diplomacia presidencial, quando se consideram diferenciais políticas de Estado e políticas de governo. Tanto a diplomacia presidencial influencia na maior percepção interna da agenda externa quanto os novos temas do cenário internacional também reforçam a necessidade de sua adoção. Importa assim o papel do líder, mas também a consideração das forças profundas, na medida em que essas atuam sobre a conjuntura, modificando-a.

Quais seriam, contudo, tais fatores condicionantes que promoveram a ampla utilização da diplomacia presidencial em Fernando Henrique Cardoso e, principalmente, em Luiz Inácio Lula da Silva?

Para Lima (2000, p. 295), a partir de fins da década de 1980 as mudanças internacionais e domésticas tornam inviável a continuidade desse monopólio da diplomacia tradicional, de Estado, frente à diplomacia de governo. Contribuem os fatores relativos ao plano internacional, como o fim da Guerra Fria, a globalização financeira, pressões norte-americanas por harmonização internacional de políticas internas, enquanto mudanças sistêmicas globais. No plano interno, a democratização, a crise do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica renovam a importância da política doméstica no processo de formação da política externa. Assim, coadunando fatores internos e externos, a resultante foi a potencial diminuição da autonomia decisória do Itamaraty e a politização da política externa, em função de seu novo componente distributivo.

Em linha de raciocínio similar proposta por Cason e Power, múltiplas causas concorreram para que a diplomacia presidencial tomasse vigor neste momento da história política do país. Os autores citam a necessidade de preenchimento de três níveis de perspectivas,

em escala proposta por Waltz, a saber: a) nível internacional – mudanças sistêmicas; b) nível nacional – grupos internos de interesses ou organizações estatais; e c) nível individual – líderes individuais ou operadores políticos. (1959 apud CASON; POWER, 2009, p. 118)

Assim são expostos estes três níveis citados:

Nossa análise do caso brasileiro ilustra os caminhos nos quais cada diferente nível de análise cresce e perde importância com o passar do tempo, enquanto permanecem interconectados. Por exemplo, o nível internacional provém elementos condicionantes significativos: o fim da Guerra Fria forçou os condutores políticos a rever o lugar do Brasil no mundo. Em nível nacional, a democratização representou um papel importante e incrementou o número de vozes que clamavam por influência sobre a condução do processo decisório político. A democratização também permitiu a alguns atores (dentro e fora do aparato estatal) a oportunidade de mobilizar a opinião pública e organizar esforços de influência para conduzir a política para suas direções preferenciais. Finalmente, em nível de liderança, dois recentes chefes do Executivo brasileiro - Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva – incrementaram significativamente o papel do presidente na condução da política externa. (CASON; POWER, 2009, p. 119, tradução livre)¹⁴

Os autores referenciados afirmam que estes níveis são interdependentes, um não sobrepujando o outro em importância frente ao fenômeno analisado. Assim, concorrem as condições existentes no sistema internacional, a conjuntura nacional, ambos aliados às posturas afirmativas dos presidentes em política externa. Deste modo, o fenômeno do fortalecimento da diplomacia presidencial, apesar de ser também devido às posturas de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, não se deve exclusivamente ao trato por eles interposto, devendo-se correlacionar ainda as mudanças sistêmicas nacionais e internacionais. (CASON; POWER, 2009, p. 119)

Silva (2008, p. 91) aponta porém para a existência de uma contradição que a exponencial visibilidade da diplomacia presidencial denota, quando analisa o período de governo de Fernando Henrique Cardoso. A distributividade dos efeitos da política externa traz múltiplos atores para a discussão de sua formulação, porém a diplomacia presidencial age em sentido contrário: “se, por um lado, se ampliavam as esferas de debate sobre a discussão da política exterior, por outro, tentava-se centralizar sua execução na figura da Presidência da República.”.

¹⁴ No original: “Our analysis of the Brazilian case illustrates the ways in which different levels of analysis rise and fall in importance over time, all the while remaining interconnected. For example, the international level provides significant conditioning elements: the end of the Cold War forced policymakers to review Brazil's place in the world. On the national level, democratization played an important role in increasing the number of voices that clamored for influence over the policy-making process. Democratization also afforded some actors (both within and outside the state) the opportunity to mobilize public opinion and organize lobbying efforts to push policy in their preferred direction. Finally, at the level of leadership, two of Brazil's recent chief executives - Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva - have significantly increased the role of the presidency in foreign policy making.”

Para o mesmo autor, a intensificação da diplomacia presidencial está ligada às transformações do sistema internacional nos anos 1990, sendo assim uma necessidade de adaptação da política exterior brasileira para com a nova situação interna e externa, caracterizada pela ampliação das esferas públicas de discussão e maior peso das variáveis externas sobre a conjuntura interna. (SILVA, 2008, p. 98)

Silva (2008, p. 97-98) conclui que, no período de governo de Fernando Henrique Cardoso, a diplomacia presidencial foi mais um método do que um projeto de política externa. Reorientou-se o modelo de gestão diplomática do Brasil, minimizando o papel do Itamaraty, porém não restou claro se a personalização se referiu às dimensões governamental e de Estado, ou somente a governamental, relacionado o interesse nacional com percepções pessoais ou de grupos de interesses específicos.

Indica em suma que, com relação ao Itamaraty e à caracterização da diplomacia presidencial de Fernando Henrique:

O que ocorreu foi um maior compartilhamento de funções, com a diplomacia profissional atuando em conjunto com outros órgãos de governo e admitindo as pressões sociais na definição da política externa. Dessa forma, a diplomacia presidencial constitui mais a forma do que o conteúdo da política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso. A ênfase na forma – diplomacia presidencial – desvia o debate do tema central, a reorientação da política externa em direção ao paradigma neoliberal de inserção internacional, que sofrerá importantes inflexões [...]. (SILVA, 2008, p. 116)

A respeito dessa conjuntura interna, Faria (2012; 318-319) assim expõe quando analisa a redução no grau de insulamento do Itamaraty:

[...] testemunham-se hoje, no país: (a) pressões no sentido de mudanças constitucionais que permitam um maior equilíbrio entre Executivo e Legislativo na produção da política exterior; (b) crescente ativismo do Congresso brasileiro no que se refere à política externa; (c) em lugar de uma autolimitação do presidente na matéria, a progressiva intensificação da chamada diplomacia presidencial, ou uma maior “presidencialização” da política externa (DANESE, 1999; CASON; POWER, 2009); (d) a superação do modelo de desenvolvimento substitutivo de importações, substituído pelo paradigma da inserção competitiva; (e) a ampliação do caráter conflitivo da atuação diplomática brasileira, em função da maior assertividade do país no plano regional e sistêmico, a despeito de uma postura internacional do Brasil predominantemente cooperativa e de valorização do multilateralismo; e, finalmente, (f) a erosão, bastante visível durante o governo Lula da Silva, da coesão da corporação diplomática, testemunhada, entre outros fatores, pela acidez do posicionamento de segmentos da corporação, notadamente diplomatas aposentados, amplamente veiculado pela mídia nacional.

Assim, os atores e efeitos políticos internos percebidos pela sociedade, aliados à conjuntura internacional e ao protagonismo dos mandatários, havendo ou não preferência de

ordem entre esses atores, terminam por resultar em campo propício à expansão da diplomacia presidencial nesse momento da história política do Brasil, apontando para a construção de uma dicotomia diplomacia tradicional versus diplomacia de cúpula, majoritariamente nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

A respeito dessa percepção da sociedade quanto às questões exteriores, Duroselle (2000, p. 101) indica que uma grande faixa da população dos países industrializados ignora os assuntos relativos à política externa justamente por uma baixa percepção da correlação entre o ambiente interno e o ambiente externo. Essa pouca preocupação com os temas internacionais faz com que as eleições sejam realizadas majoritariamente sobre plataformas de política interna.

Contudo, a maior visibilidade da diplomacia presidencial denotada ao mandatário enquanto moderador entre os níveis interno e externo, bem como a interpenetração das causas e resultados da ação externa percebida com mais intensidade nos últimos anos, leva não só a ajustes com a diplomacia tradicional, mas também, ainda que em longo prazo, a mudanças no processo eleitoral de países como o Brasil.

Conforme referenciado, a política externa dos países industrializados, considerando também a política daqueles em desenvolvimento, tradicionalmente não costuma ser determinante eleitoral, cabendo a ela um papel indireto na escolha do eleitor, como um dos elementos de um programa de governo mais amplo. Nos últimos anos, contudo, pode-se perceber um certo deslocamento desta variável, de pano de fundo a tema central de algumas disputas eleitorais na América Latina.

Nesse viés indicam Onuki e Oliveira (2006, p. 145), quando analisam dados relativos às disputas eleitorais em 2005 – 2006 ocorridas no Brasil, México, Chile e Peru, que o tema de acordos bilaterais ou regionais envolvendo os Estados Unidos foi alçado ao primeiro plano do debate político, com posicionamentos claros entre os distintos setores políticos e de grupos de interesses. Ressaltam os autores:

Embora seja precoce afirmar, sem o respaldo de pesquisas empíricas sistemáticas, que a política externa – seja política comercial no sentido mais amplo ou política de integração regional de modo mais específico – tenha se tornado determinante de voto, é válido dizer que a centralidade que esses temas ganharam no debate não tem precedente histórico.

É de se esperar, portanto, que, com a crescente politização da política externa do país, ou dizendo de outro modo, a maior vinculação entre política interna e política externa, aliada ao seu cada vez mais visível impacto no plano doméstico, a formulação da política externa ganhe paulatinamente mais destaque no cenário nacional. Com isso a própria diplomacia

presidencial se fortaleceria, pois a figura pública do líder tende a assumir o vazio deixado pelo insulamento da diplomacia tradicional, esse não responsivo, pelo menos não diretamente, às demandas da sociedade, por não dialogar publicamente com ela da mesma maneira que faz o presidente. (FARIA, 2012, p. 318) (DANESE, 1999, p. 87-88)

É nesse contexto de múltiplos interesses, mudanças conjunturais e posicionamento afirmativo dos mandatários, portanto, que o espaço para aplicação e discussões a respeito da Diplomacia Presidencial ganha terreno, restringindo o campo de domínio da diplomacia tradicional.

2.3 Diplomacia Presidencial ou Diplomacia de Cúpula – nuances do conceito

Segundo Danese (1999, p. 51), a diplomacia presidencial, ou diplomacia de cúpula, pode ser definida como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo.”

Há aproximação portanto com o conceito de homem de Estado de Duroselle, conforme conceituação construída no início desse capítulo, quando esse autor indica a importância do líder no processo de tomada de decisão, especialmente em política externa, na medida em que este, movido por seu caráter, personalidade e situações que enfrenta, sofrendo as pressões e pulsões das forças profundas e organizadas, define o interesse nacional e opta, a partir daí, por uma estratégia de ação, executando propriamente ou dirigindo a execução. Duroselle indica que seria estúpido ignorar os líderes, pois estes podem, em certa medida, moldar o futuro. A diplomacia presidencial parece, desse modo, um conceito bastante pertinente ao estudo das interações entre Estados, conectando as esferas interna e externa.

As origens desse termo remontam à própria história das relações internacionais, através das figuras de monarcas, imperadores, bem como da diplomacia universal, chefes de estado, de governo, chanceleres e negociadores. Aos nomes de grandes estadistas frequentemente são associadas iniciativas, eras e doutrinas relevantes para a história de seus países, sendo que alguns destes nomes foram transformados em “verdadeiros estadistas-conceito”¹⁵, havendo

¹⁵ A esse respeito Danese (1999, p.116) afirma que tais estadistas-conceito são associados como protagonistas, fazendo a história de seus países e do mundo, designando eras, políticas, iniciativas ou doutrinas de relevância para a história mundial, cunhando-se por exemplo os termos “bismarckiano” ou “wilsoniano”. Assim define o autor: “A história das relações internacionais mais despersonalizada e materialista não pode deixar de balizar-se pela ação e pelas políticas dos grandes estadistas, que até o início do século XIX foram quase sempre soberanos ou no mínimo chefes de governo poderosos, identificados com verdadeiras políticas de Estado[...] Eles vão sinalizando a evolução dos tempos e indicando as épocas como as marcas de um relógio.

relação direta com a diplomacia de cúpula. Historicamente esta já foi a regra, pois em “nenhum momento de crise internacional ou de forte inflexão no papel regional ou global de um país deixou (-se) de produzir diplomacia de cúpula.” (DANESE, 1999, p.116-117)

Em sequência:

[...] tudo leva a crer que, em boa medida, mas por razões inteiramente diversas, está voltando a ser a regra, a norma, pela multiplicação geométrica dos foros de cúpula e pela preeminência de uma concepção de marketing – interno e externo – que tem dominado cada vez mais a diplomacia contemporânea.” (DANESE, 1999, p.117)

A diplomacia presidencial é espécie do gênero diplomacia de cúpula, a primeira assim definida por incidir em regimes presidencialistas. Esclarece ainda Danese:

Não há muitas diferenças de substância ou forma entre a diplomacia de cúpula de um regime presidencialista e de um regime parlamentarista, se ambos compartilharem elementos comuns às modernas sociedades democráticas e que têm forte incidência sobre a política exterior: a existência de processos eleitorais periódicos, um Legislativo minimamente interessado em política internacional, uma opinião pública e uma imprensa influentes e uma agenda relativamente consistente de política externa, com razoável capilaridade interna. É sobre esses elementos que o mandatário atua quando se trata de fazer diplomacia de cúpula. (1999, p.51)

Ademais, em Lowi (1993 apud DANESE, 1999, p. 87-88) resta esclarecida a ruptura existente entre os conceitos da diplomacia tradicional e presidencial em sua faceta pública, cita-se:

“Para um verdadeiro diplomata, a medida do sucesso em qualquer relação internacional é a sua ausência das primeiras páginas dos jornais. Um presidente não pode buscar esse tipo de sucesso. Presidentes precisam de crédito e o crédito vem da ação, não da ausência dela. Diplomacia e presidência são inimigos naturais. A real necessidade de um presidente plebiscitário é a capacidade e a reputação de ter capacidade de produzir a pedido de seu eleitorado – ou de criar a aparência de produzir – resultados em política externa.”

Contudo, nem todos os atos presidenciais em política externa podem ser definidos como algo além de protocolares, havendo que se distinguir uma condução de ofício, ou seja, ações de praxe nos meios diplomáticos, derivada das atribuições constitucionais, de uma condução reflexa, como reação de uma demanda que não parte de seu projeto de governo, e ainda de uma diplomacia ativa, de iniciativas não simplesmente protocolares, vinculadas como instrumento de promoção ou de afirmação da ação diplomática. Também há que se qualificar, em cada época estudada, o que seria convencional na diplomacia e o que seria excepcional, podendo assim um ato presidencial em política externa assumir a posição de mero ato *ex officio* em determinado

momento histórico e a condição de diplomacia ativa, presidencial, em outro¹⁶. (DANESE, 1999, p.62)

Em sentido conexo afirma Malamud, quando analisa os processos negociais relativos ao Mercosul. Embora o bloco não seja o foco estrito de discussão desta dissertação, é válida a inferência com relação à atuação dos mandatários dos países envolvidos. O autor esclarece que são tomadas pelos presidentes não somente as decisões relativas ao interpresidencialismo¹⁷, e no sentido desta pesquisa, à própria diplomacia presidencial, mas até mesmo as mais triviais, que, em teoria, não necessariamente deveriam ser competência dos chefes de estado:

“Interpresidencialismo,” termo cunhado para identificar esse estilo de governo (Malamud 2003), manteve o MERCOSUL em compasso. Em razão de suas capacidades institucionais e a preeminência histórica da presidência, os presidentes foram tachados como as únicas possíveis fontes de decisão, engajamento e resolução de disputas. Assim, cada demanda – da mais significativa até a mais trivial, advindas de produtores nacionais ou governos estrangeiros – foram dirigidas diretamente através dos presidentes. (MALAMUD, 2005, p.148)¹⁸

Malamud reconhece a importância da atuação dos presidentes dos países para a construção do bloco, porém alerta que os incentivos e limites institucionais devidos ao formato presidencialista é que suportaram o processo de integração regional, na medida em que ratificam os atos volitivos em prol do Mercosul. Esse autor entende a atuação presidencial como um elemento estrutural do processo de integração devido ao fato do Mercosul não possuir estrutura decisória supranacional, deixando os Estados como atores supremos. Ele ainda infere que, em processos de integração, quanto maior o grau de interdependência, maior a necessidade de incremento das regras a serem seguidas, porém no caso do Mercosul ocorre o contrário, a preferência por decisões caso a caso em detrimento das regras gerais. Nesse sentido, “[...]”

¹⁶ Em nota de rodapé Danese (1999, p. 63) assim expõe: “A identificação da verdadeira diplomacia de cúpula, portanto, pressupõe o conhecimento do que é a diplomacia tradicional e aquela que o Chefe de Estado exerce *ex officio*. Há uma dialética entre elas, flexível, que se altera com o tempo e a situação dos países. Campos Sales visitou a Argentina em 1900 para retribuir a visita de Julio Roca ao Brasil. Foi um ato reflexo, reativo, de diplomacia presidencial brasileira; mas foi diplomacia presidencial, porque o grau zero, naquele momento, era uma condução estritamente protocolar e nominal da política externa brasileira pelo presidente; não era comum ou ordinário que se deslocasse ao exterior. A importância da visita de Campos Sales não foi igualada por muitos anos na diplomacia brasileira precisamente porque demorou a se produzir um *écart* semelhante da prática diplomática tradicional.”

¹⁷ Conceito introduzido pelo autor para analisar o progresso da integração regional na ausência de instituições supranacionais, e que nessas organizações regionais, as instituições domésticas estabeleceram como ponto de partida a Diplomacia Presidencial como principal mecanismo dos processos decisórios e arbitragens negociais. (MALAMUD, 2005, p. 138 - 164)

¹⁸ No original: “Inter-presidentialism,” a term coined to identify this governing style (Malamud 2003), kept MERCOSUR ticking. Because of their institutional capabilities and the historical preeminence of the presidency, the presidents were targeted as the only possible suppliers of decisions, enforcement, and dispute resolution. Hence, every demand—from the most significant to the most trivial, arising from national producers or foreign governments—was channeled directly through the presidents.

presidentes nacionais têm sido percebidos como mais capazes – mais acessíveis, mais assertivos, mais efetivos, rápidos – do que outros atores para atingir decisões.”¹⁹. (2005, p. 139, tradução livre)

Tal premissa de Malamud não parece infundada. Em linhas teóricas, sem reportar àquele caso concreto, o Mercosul, percebemos a questão já levantada da qualificação das ações presidenciais como de diplomacia de cúpula ou protocolar de acordo com seu tempo histórico, ou ainda, até que ponto influenciam no processo decisório e de formulação política para que sejam definidas como de diplomacia presidencial.

Desde os anos 70 e 80 tem proliferado no campo das relações internacionais foros de diplomacias de cúpula, a espelho do que vinha acontecendo entre as superpotências mundiais, bem como esquemas de integração regional diversos e visitas de chefes de Estado e governo. Os chefes de Estado têm sido usados “como alavancas promocionais de seus países e de suas políticas, ampliando suas agendas externas para conter o maior número possível de contatos nos meios empresarial, acadêmico e jornalístico”, tornando a participação dos mandatários muito mais protocolar do que propriamente adquirindo a função de negociador diplomático, extrapolando o uso da imagem pública para além do campo decisório/negocial. (DANESE, 1999, p. 227-229)

Esse exagero na participação presidencial em eventos regionais e internacionais leva a certas assimetrias, nas quais, ao contrário da necessidade de ação para caracterizar a atuação personalista do mandatário, sua ausência pode ser tomada como fator de posicionamento ativo, como que desqualificando a importância do tema. Danese (1999, p. 110) assim esclarece:

Havia certa sabedoria, por exemplo, em rejeitar *in limine* a participação do presidente brasileiro em posses presidenciais e em conferências multilaterais sem objetivos precisos e agenda conhecida e substantiva. Derrubada essa prática, lidamos agora com a pressão do risco da ausência: estar presente não é importante, nas gasta tempo e ocupa a disponibilidade do presidente, gerando expectativas em relação a outras oportunidades semelhantes; estar ausente tem custo político oneroso e traz o risco de parecer discriminatório, deselegante e soberbo. A ausência, que era a prática, tornou-se uma exceção, um gesto político.

Em Nuñez verificamos uma vertente que também distingue o que seria diplomacia tradicional de diplomacia presidencial, relativamente aos encontros presidenciais. O autor alega que tradicionalmente nas relações internacionais as reuniões de chefes de estado se prestavam a concluir acordos e temáticas já discutidos nos meios diplomáticos e que, dentro do contexto

¹⁹ No original: “[...] national presidents have been perceived as more able - more accessible, more responsive, more effective, faster - than any other actors to reach decisions.”

da diplomacia de cúpula, novos temas são propostos a partir desses encontros. Nuñez explicita que essa proposição às administrações não tem o condão de desvalorizar as chancelarias, pois estas seriam as responsáveis primárias pela construção da política externa e gestão dos órgãos de integração. (1997 apud PRETO, 2006, p. 42)

Porém, tal clareza na definição conceitual não é unânime. Para Guilhon Albuquerque, apesar de reconhecer que o posicionamento presidencial nas questões internacionais muitas vezes vai além do convencional, seu entendimento é de que o conceito carece de definição mais precisa, pois, em sua análise, caso aplicado na íntegra, o presidente passaria a ser apenas um operador diplomático de primeira grandeza, em nível de diplomacia tradicional, escusando-se das funções típicas presidenciais. (1996 apud PRETO, 2006, 38-40)

A respeito dessa relação entre a Chancelaria e a personalização política, assim opina Danese:

Em última análise, a diplomacia de cúpula tem a ver com o poder personalizado pelo mandatário, por oposição ao poder das estruturas burocráticas do Estado, das quais a diplomacia muitas vezes é paradigmática. [...] Afinal, a diplomacia de cúpula se constrói em certa medida por uma oposição funcional à diplomacia que o mandatário deve exercer *ex officio* e à diplomacia de Chancelaria; e ela estabelece um diálogo político muito mais intenso com o Legislativo e a opinião pública do que a diplomacia tradicional, de estado. A diplomacia de cúpula se define, portanto, por um forte contraste com a diplomacia tradicional; é uma elaboração sobre ela, um écart – um distanciamento – em relação a um certo padrão ou grau zero, constituído tanto pela diplomacia tradicional quanto pelas funções diplomáticas que o mandatário exerce *ex officio*. E joga com elementos menos prementes 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.51-52)

Nesse sentido Danese (1999, p. 109) defende que a atuação personalista do mandatário não é excludente dos meios diplomáticos tradicionais. Entre seus argumentos, constata que, em razão dos fatores que intitula extra-diplomáticos (tais como imprensa, opinião pública e condicionantes políticos internos) bem como do vetor tempo dos encontros de mandatários, seria difícil e politicamente custoso recuar a partir de suas posições, motivo pelo qual boa parte dos resultados de encontros seja previamente decidida pelas instâncias tradicionais da diplomacia, com seus resultados obtidos pelo esforço destas duas frentes. O autor conclui o argumento defendendo que “o trabalho da diplomacia tradicional não se retraiu com a proliferação da diplomacia de cúpula; aumentou exponencialmente, apenas perdendo muito da pouca visibilidade que já tinha. ”

Contudo, é certo que o relacionamento entre a diplomacia tradicional e presidencial nem sempre decorre em boa medida. Como aponta Visentini, em referência às relações entre

Fernando Henrique Cardoso e Itamaraty durante seu mandato inicial, o primeiro teria esvaziado o segundo de algumas funções, por haver resistências à implantação do projeto político presidencial. Apesar de não ser o período FHC o foco primordial desta dissertação, vale a análise quanto à ponderação entre os modelos diplomáticos tradicional e de mandatários.

Pontua o autor:

Assim, ao lado da inegável vaidade pessoal e do gosto por viagens com impacto na mídia, o presidente passou a comandar a política externa pessoalmente. Ao MRE não restou, em boa medida, senão se ocupar dos aspectos técnicos e burocráticos das iniciativas políticas e econômicas decididas fora do ministério e servir de bode expiatório por “não saber negociar”. Essa estratégia foi estruturada a partir do próprio Itamaraty, graças a um hábil processo de cooptação e reestruturação, quando o presidente fora chanceler do Governo Itamar Franco. (VISENTINI, 2013, p. 104)

A situação acima demonstra uma ocorrência frequente no contexto apresentado: a do mandatário ser dito como o seu próprio chanceler²⁰, derogando a segundo plano aquele que formalmente seria o executor da política externa nacional. A história conta poucos exemplos de mandatários que tenham tido grandes chanceleres, a exemplo de Nixon e Kissinger ou Stalin e Molotov²¹. Na outra via, existem também chanceleres que fizeram sombra a seus mandatários, notadamente Barão do Rio Branco²². No entremeio, há aqueles condutores da diplomacia de cúpula que fazem escolhas ruins, ou aprendem política externa durante sua execução, sem os conselhos técnicos do chanceler²³. (DANESE, 1999, p. 71-73)

No polo oposto deste relacionamento mandatário versus diplomata, há chanceleres, que, cientes das limitações impostas pela diplomacia de presidentes, não incitam disputas por espaço político. Assim, quanto mais alinhada for a escolha pelo mandatário do chanceler com a postura política paralela, ou que ao menos tangencie a sua própria, menos combativo é o relacionamento

²⁰ “Título ou cargo, o significado de chanceler varia de país para país, ou de instituição para instituição. O termo é usado no sistema diplomático e consular de alguns países, como em Portugal, Espanha e Itália para identificar um cargo administrativo de primeiro nível nas representações diplomáticas ou consulares. Já nos países latino-americanos é o título complementar dos ministros ou secretários de estado das Relações Exteriores” (ALBINO, 2003)

²¹ Nixon foi o 37º presidente dos Estados Unidos (1969-1974). Kissinger foi o secretário de Estado dos Estados Unidos (cargo equivalente a ministro das Relações Exteriores, no Brasil e de Ministro dos Negócios Estrangeiros, em Portugal) de 1973 a 1977, conselheiro político e confidente de Richard Nixon. Stalin foi secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética e do Comitê Central a partir de 1922 até a sua morte em 1953, sendo assim o líder da União Soviética. Molotov foi Ministro de Relações Exteriores da URSS no período 1939-1949 e 1953-1956. Todos tiveram papéis significativos na política externa de seus países.

²² José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco é o patrono da diplomacia brasileira e uma das figuras mais importantes da história do Brasil, assumindo o Ministério das Relações Exteriores, de 3 de dezembro de 1902 até sua morte, em 1912.

²³ Danese (1999; p.73) afirma que Wilson (presidente dos Estados Unidos por duas vezes seguidas, ficando no cargo de 1912 a 1921) foi exemplo de ambas as coisas, tanto a escolha equivocada de um condutor diplomático amador, como também falhou ao não consultar as bases experientes em política externa, sendo ele próprio não familiarizado com o tema.

entre as duas principais esferas de poder e decisão na área da política externa. (DANESE, 1999, p. 74-79)

Todavia, esta é uma relação em muito conflitiva: o presidente, à mercê dos vetores de força do plano interno – congresso, opinião pública, relações partidárias, não pode delegar certas iniciativas, pois neste campo sua liderança pode ser testada e julgada, em contrapartida à cautela e à continuidade geralmente enfocadas pela Chancelaria. (AMORIM NETO, 2011, p. 115)

Nesse sentido os mandatários tendem a direcionar o recrutamento de seus Ministros de Relações Exteriores, optando por aqueles copartidários ou apartidários que não ocupem cadeiras legislativas. Amorim Neto (2011, p.115) entende assim que a proporção de ministros independentes ou apartidários é uma boa medida para se captar a influência real do chefe de Estado no processo decisório no período democrático atual, pois, ao constatar a nomeação de Ministros de Relações Exteriores de partidos de oposição, verifica-se certa ingerência presidencial no campo das relações internacionais.

O privilégio ao escolher ministros apartidários vinculados à diplomacia tradicional, análise válida para o estudo de regimes presidencialistas, tem dupla fundamentação: primeiro, é interessante ao mandatário o apoio do Congresso e dos partidos políticos em geral para conduzir a política externa, ainda que em menor grau do que na condução da política interna²⁴, não havendo assim atritos políticos devido a uma escolha partidária; segundo, o presidente necessita de operadores políticos que conheçam os meandros do aparato e do corpo diplomático. (AMORIM NETO, 2011, p. 117)

Faria (2012, p. 317) avalia que, da instauração do regime militar no país, em abril de 1964 até 2012, o Brasil teve quatorze distintos ministros das Relações Exteriores, metade dos quais não pertencentes à carreira diplomática. No entanto, quando analisa o tempo de permanência no cargo, percebe que os diplomatas de carreira comandaram o Ministério por mais que o dobro do tempo, verificando-se assim o predomínio destes na gestão do Itamaraty.

Amorim Neto (2011; p. 134-135) seleciona dados por regime político no Brasil, periodizando em 3 etapas, de 1946 a 1964, de 1964 a 1985 e de 1985 a 2010, para relacionar os critérios de escolha do Ministro de Relações Exteriores e a maior ou menor autonomia do Itamaraty frente às mudanças de governo e à participação presidencial.

²⁴ A estratégia de ação inerente à política interna em ser centrada na legislação ordinária para a consecução de seus objetivos, não se mostra de todo verdade em relações exteriores, ou seja, estas dependem menos de ação legislativa do que outras políticas governamentais. Como define o autor: “grandes mudanças podem ser efetuadas apenas com notas emitidas pelo chefe de Estado ou por meio de decisões tomadas por ele unilateralmente” (AMORIM NETO; 2011; p. 115-117)

Para o período de 1946 a 1964:

Do ponto de vista empírico, o regime democrático de 1946-64, com seus chanceleres apartidários, escassas visitas internacionais realizadas pelo chefe de Estado e um estável quadro de titulares das principais embaixadas, caracteriza-se por uma ampla delegação para o MRE. (AMORIM NETO, 2011, p. 134-135)

Já em 1964 a 1985:

O regime militar, com quase todos os chanceleres advindos da carreira diplomática, crescentes viagens internacionais feitas pelo chefe de Estado e um também relativamente estável quadro de titulares das principais embaixadas, implicou uma pequena redução da autonomia do Ministério, redução que se nota, sobretudo, a partir da presidência de Geisel. (AMORIM NETO, 2011, p. 134-135)

Contudo, no período de 1985 a 2010 começa a reversão desta autonomia pendendo à presidência:

Já o atual regime democrático tem como atributos a maioria dos chanceleres advindos dos quadros do Itamaraty, alta frequência de visitas internacionais feitas pelo chefe de Estado e um quadro relativamente volátil de titulares das principais embaixadas, atributos que implicam uma considerável perda de autonomia decisória pelo MRE, mormente a partir da posse de FHC, em janeiro de 1995.

Há, na frase anterior, um aparente paradoxo: uma maioria de chanceleres oriundos da carreira diplomática está associada à perda de autonomia decisória pelo MRE. O paradoxo se explica da seguinte maneira: os ministros de *la carrière*, justamente pelo amplo conhecimento que possuem da burocracia diplomática, facilitam o controle desta por presidentes que têm agendas próprias de política exterior, agendas que podem se chocar com posturas tradicionais do Itamaraty. Além disso, o custo de demissão de um chanceler tecnocrático é, em geral, inferior ao de um chanceler filiado a um partido, uma vez que, muito provavelmente, este deve ter uma base de apoio político mais ampla do que aquele. Ou seja, a nomeação de chanceleres de carreira, ao simplificar o controle do aparato diplomático pelo chefe do Executivo, favorece a presidencialização da política externa e, conseqüentemente, a redução da autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores. (AMORIM NETO, 2011, p. 135)

Assim, para esse autor, o privilégio na escolha de chanceleres oriundos da carreira diplomática a partir de 1985, o que em períodos anteriores não necessariamente levava à personalização da diplomacia pelo mandatário, ao convergir com as mudanças sistêmicas internas e externas, possibilitou a intensificação da diplomacia presidencial.

Luiz Inácio Lula da Silva assumiu portanto a condução da política nacional num momento em que vários fatores ampliam para além do Itamaraty a arena decisória da política externa, dessa forma sintetizados: a redemocratização recente e em curso; o adensamento das relações do país com o exterior e a politização da política externa, devida ao ativismo internacional dos últimos mandatários e aos atores/vetores de força internos. Contrariamente a

esse último fator, também imprimiu-se uma centralização da formulação dessa política na figura do mandatário, tal qual ocorrera no período de Fernando Henrique Cardoso como acima apontado.

Essa centralização traz os efeitos da política externa para uma percepção muito mais distributiva pela sociedade, em razão do relativismo quanto ao que seria o interesse nacional. Resta verificar qual o alcance dessa diplomacia presidencial de Lula nos temas gerais de sua política externa, bem com relação à integração da América do Sul, interesse central dessa pesquisa.

A diplomacia presidencial está vinculada, portanto, a uma aproximação do líder, do mandatário, do homem de Estado para com a formulação da política externa de seu país. Ele se aproxima também de parte importante da execução, uma vez que chama para si a responsabilidade por compromissos assumidos, bem como traz maior visibilidade às questões externas, politizando-as no sentido de abrir campo à discussão sobre essas no âmbito interno, seja para aqueles que participam ativamente da política exterior, seja para aqueles que clamam participação.

O Itamaraty enquanto responsável formal pela diplomacia do país, tem na diplomacia presidencial seu escopo de atuação compartilhado com o mandatário, o qual lhe toma algumas funções que outrora permaneciam como que de domínio da diplomacia tradicional.

Em sua faceta pública a diplomacia presidencial busca legitimar os interesses do mandatário como se estes se revestissem do interesse da coletividade, diferente do anonimato que busca o diplomata de carreira. Contudo, é evitada de ambiguidades, posto que ocorre muitas vezes por centralização, não por multiplicidade na formulação dos objetivos políticos, ao colocar nas mãos do presidente a formulação e a decisão sobre a política externa do Estado.

Difere da diplomacia tradicional em seus objetivos, meios e/ou fins, em maior ou menor grau. A ideia inicial é a de que, quando a política externa está mais vinculada no Brasil ao Ministério das Relações Exteriores e à diplomacia tradicional, os resultados possuiriam continuidade apesar dos diferentes turnos de comando nacional, dita assim política de Estado. Já quanto mais entranhada à atuação dos presidentes e partidos políticos, a própria alternância do quadro de poder se refletiria na política externa, caracterizando descontinuidade nas trocas de comando em razão de quais interesses nacionais ditariam aquele turno, entendida assim como política de governo.

Contudo, a própria visão de que a diplomacia tradicional busca fins de Estado enquanto geradores de benefícios equitativos à população também é questionada, à medida que os diferentes grupos têm demandas também diferenciadas. Desse modo, verificamos que a política externa, seja dita de Estado, seja dita de governo, possui fortemente a ela atrelada o componente distributivo, do qual se dissocia apenas em poucas questões tidas como de interesse geral. Existe então grande dificuldade em congregar e/ou sintetizar essas percepções discrepantes, havendo para isso que se definir um norte político, seja através de um entendimento continuado, seja através da alternância dos regimes democráticos.

Desse modo o insulamento da diplomacia tradicional que outrora fora considerado uma força, por perceber-se que não aproxima as questões externas para os grupos internos e por ter também seus resultados medidos em termos de perdas e ganhos, recebe na atualidade cada vez mais críticas e clamores por participação advindos dos múltiplos atores da sociedade.

A diplomacia presidencial é vista assim como uma ferramenta, um método através do qual determinados objetivos políticos podem ser alcançados. Por vezes esses objetivos advêm do presidente e de sua equipe decisória propriamente, com o intuito de atingir objetivos externos e/ou internos, corroborando assim com a essência do conceito. Perde um pouco de sua característica maior – a de ser a maneira através da qual o mandatário conduz a política externa segundo seus preceitos – quando atende a uma necessidade sistêmica interna ou externa, com o mandatário assumindo funções de chancelaria ou não vinculadas a esse dito interesse nacional do líder ou ainda por ser parte de uma matriz conjuntural maior.

Portanto, em sua caracterização estrita, a diplomacia presidencial permite a adoção dos pressupostos dos diversos grupos somente à medida que os objetivos desses sejam congruentes com os do líder, embora o líder muitas vezes consiga criar a aparência de produzir aqueles efeitos desejados pela sociedade, mesmo quando assim não o são. Ainda em contradição, se por um lado centraliza, por outro dá visibilidade a temas externos, ampliando os foros de discussão.

Em quadro sintético, assim podemos indicar as diferenças e correlações entre a diplomacia presidencial e a diplomacia tradicional no período aqui pesquisado:

Ilustração 3: Comparativo entre a diplomacia presidencial e a diplomacia tradicional no Brasil a partir da redemocratização

DIPLOMACIA PRESIDENCIAL	DIPLOMACIA TRADICIONAL
Política externa formulada pelo mandatário e por sua equipe decisória	Política externa formulada pelo Ministério das Relações Exteriores e por diplomatas de carreira
Execução em parte pelo mandatário e em parte pelo corpo diplomático, o líder assumindo funções de negociação e também algumas protocolares	Execução pelo corpo diplomático principalmente e pelo mandatário somente em eventos protocolares ou não vinculados à construção de novos objetivos
Dita de governo – alternância	Dita de Estado – continuidade
Centralizada	Centralizada
Nem sempre o mandatário possui conhecimento dos meandros diplomáticos	Alta profissionalização do corpo diplomático
Visibilidade, assertividade, o crédito vem da ação	Gestão discreta, anonimato, negociação reservada e gesto sutil
Responsividade às demandas da sociedade e das bases de apoio político	Autonomia e insulamento, menor grau de resposta às demandas sociais ou dos grupos políticos internos
Seletividade das pautas prioritárias de acordo com a definição de interesse nacional do mandatário, produzindo resultados esperados pela sociedade e/ou dando a aparência de produzi-los, gerando resultados distributivos	Desvinculada da política interna pelo baixo interesse do presidencialismo de coalizão, não relacionada com interesses entendidos como distributivos, gerando resultados também distributivos

Fonte: elaboração própria com base no levantamento teórico efetuado no capítulo

Em suma, as discussões a respeito do aumento exponencial do uso da diplomacia presidencial não podem ser ignoradas. É bem verdade, contudo, que muitos atos dos mandatários, embora denominados como de diplomacia de cúpula, não passam de condução reflexa, ou ainda, de ofício, relativamente aos meandros das tradicionais negociações políticas internacionais.

Porém, também é verdade que, ao chamar para si a condução da política externa, o mandatário pode imprimir maior vinculação com aquilo que ele entende por interesse nacional, seja o seu individual, de algum partido político, de grupos de interesses ou da coletividade como um todo.

Desse modo, aproximando-nos da argumentação de Jean-Baptiste Duroselle, a única maneira de se teorizar a respeito do tema é através da análise das fontes que dizem respeito aos acontecimentos estudados, nas quais se busca resposta ao questionamento inicial aqui proposto, qual a influência da diplomacia presidencial na política de integração da América do Sul durante o período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

3 A ALTERNÂNCIA IDEOLÓGICA NA POLÍTICA EXTERNA DE LULA

O intento central desse capítulo é a verificação de qual orientação foi dada à política externa de Luiz Inácio Lula da Silva em seus dois mandatos. Concorrem a ideologia partidária, o ambiente político interno, o contexto eleitoral, o meio diplomático tradicional, dentre outros fatores. A proposta é situar o contexto político das ações efetuadas por Lula em relação ao exterior para, em seguida, lançar o tema da integração regional na América do Sul.

Quando se trata da caracterização da política externa brasileira do interstício, a literatura científica oscila entre dois polos: o primeiro indica que houve continuidade em boa parte das medidas adotadas quando consideradas as diretrizes do governo anterior de Fernando Henrique Cardoso e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); o segundo que as linhas dadas por ambos os presidentes foram radicalmente diferentes, inserindo-se aí as críticas à partidarização, ou seja, a alegada adoção de diretrizes do Partido dos Trabalhadores (PT) em detrimento dos interesses do país. Entre esses extremos há ainda vasta gama de análises.

A comparação com o governo anterior se dá em razão da singularidade do período, quando um comando assim dito de direita, vinculado ao PSDB, é substituído no poder por uma agremiação com raízes de esquerda, o PT. O novo governo era visto com certo receio, em razão das propostas revolucionárias do partido. Passados alguns anos, tal temor não se confirmou em termos de política interna. Segundo Reis (2010, p. 67) ocorreu que algumas propostas socialistas originais do PT foram convertidas em políticas sociais-democráticas aliadas à continuidade das diretrizes econômico-financeiras anteriores.

Durante dois mandatos presidenciais Luiz Inácio Lula da Silva trouxe novos temas à discussão política nacional, dando também nova roupagem a temas já anteriormente discutidos. Ficou célebre a afirmação “nunca antes na história deste país”¹, repetida à exaustão pelo mandatário em diversas oportunidades, tanto em eventos nacionais quanto internacionais, como enaltecimento de uma política estruturada em favor das classes tradicionalmente menos favorecidas que, segundo o discurso, os governos neoliberais anteriores deixaram à mercê das vicissitudes. Muitos autores afirmam, porém, que em vários aspectos e setores a política de

¹ De origem pobre, sem curso superior, Lula se notabilizou, entre outros fatores, pelo discurso popular. O bordão “nunca antes na história deste país” é talvez mais famoso, porém outras frases ganharam destaque na mídia, tais como a resposta que deu em 27 de maio de 2003 às críticas de que teria abandonado seu perfil de esquerda: “Eu não mudei ideologicamente. A vida é que muda. A cabeça tem esse formato justamente para as ideias poderem circular.” (DELECRODE, 2010) O fato é que aquele que enuncia dificilmente pode outorgar o rótulo de ‘histórico’ a algo que lhe é próprio. Essa função caberá aos historiadores, à luz dos tempos e governos vindouros. (BARTELT, 2011, p. 8-9)

governo adotada nem foi tão inédita e nem significou tantos avanços quanto seus apoiadores fazem crer. (BARTELT, 2011, p. 8-9)

Assim, o capítulo está estruturado em quatro subseções que analisam tais contrapontos entre os governos de Lula e FHC, ainda que o objetivo final dessa dissertação não seja o de estudo comparativo, mas sim entender a conjuntura do período.

Num primeiro momento será apresentado o contexto que levou Lula ao poder nas eleições de 2002 e o manteve em 2006. A apresentação está baseada na ideia de que, no primeiro pleito, a disputa se deu em nível partidário, considerando os enfrentamentos entre PT e PSDB. Já na reeleição os embates ideológico-partidários deram lugar ao “lulismo”, termo que indica a imagem preponderante do líder em detrimento da imagem do partido em termos de angariação de votos, podendo decorrer a partir daí alterações também na política externa.

A partir dessa contextualização interna o tema da partidarização da política externa será tratado, expondo críticas e contrapontos, indicando que em termos de formulação das políticas para o exterior as diferenças ideológicas entre os partidos podem ser muito mais evidentes do que no âmbito interno.

A próxima subseção indica que os embates foram verificados não somente em nível presidencial, mas também diplomático, havendo diferentes posturas entre duas vertentes no próprio Itamaraty, uma guardando relação com PSDB e Democratas (DEM), os institucionalistas pragmáticos, e a outra, os autonomistas, mais voltados às ideias do Partido dos Trabalhadores.

Por fim, o capítulo se encerra com a apresentação dos chamados paradigmas da política externa brasileira dados por Amado Luiz Cervo, que indica também divergências entre os períodos, através dos assim definidos: paradigma normal ou neoliberal e paradigma logístico. Muito embora incidindo durante os mandatos de Lula e FHC, o primeiro teria maior preponderância durante o comando de Fernando Henrique, enquanto que o segundo se sobrepôs em Lula.

A composição de um panorama ampliado do período poderá possibilitar assim a verificação a respeito da evolução da política externa de Lula, primeiro em suas alterações e continuidades para com Fernando Henrique, mas também em sua própria dinâmica entre os dois mandatos, contrapondo com o tema da diplomacia presidencial, dentro do escopo da integração na América do Sul.

As linhas gerais enunciadas para a política externa brasileira a partir de 2002 são especificadas por Lula quando do seu discurso de posse, no qual ele busca evidenciar os pontos diferenciais com relação ao governo anterior de Fernando Henrique Cardoso e do Partido da Social Democracia Brasileira:

Em meu Governo, o Brasil vai estar no centro de todas as atenções. O Brasil precisa fazer, em todos os domínios, um mergulho para dentro de si mesmo, de forma a criar forças que lhe permitam ampliar o seu horizonte. Fazer esse mergulho não significa fechar as portas e janelas ao mundo. O Brasil pode e deve ter um projeto de desenvolvimento que seja ao mesmo tempo nacional e universalista. Significa, simplesmente, adquirir confiança em nós mesmos, na capacidade de fixar objetivos de curto, médio e longo prazos e de buscar realizá-los. O ponto principal do modelo para o qual queremos caminhar é a ampliação da poupança interna e da nossa capacidade própria de investimento, assim como o Brasil necessita valorizar o seu capital humano investindo em conhecimento e tecnologia. 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. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos. (SILVA, Discurso, 01/01/2003)

O entendimento que se imprimia em discurso era de que o país não deveria ficar subordinado aos preceitos dos países desenvolvidos, mas sim buscar seu protagonismo e tentar imprimir sua visão das relações internacionais, no intento de se tornar líder dos países em desenvolvimento, em relações bilaterais e/ou em blocos de integração política ou econômica. Denotava a ideia de que, enquanto ponta de lança de um grupo poderia barganhar melhores condições de negociação do país no sistema internacional, diferentemente da crítica que fazia a Fernando Henrique Cardoso, de que se colocara com subordinação às potências globais. (GAVIÃO, 2014, p. 85 - 86)

Ademais do discurso de posse, outros pronunciamentos são bastante significativos para a percepção dos objetivos enunciados para a política externa adotada por Lula. Em primeiro de junho de 2003, em discurso proferido em Diálogo Ampliado da Cúpula do G-8, o então presidente defende relações mais próximas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, enfocando o trabalho em conjunto num sistema multilateral, sem que essas relações tenham caráter de subordinação. Enfatiza a pobreza e a miséria como problemas globais e de responsabilidade geral. Alega que não há como ter desenvolvimento econômico sem sustentabilidade social, e que países com maior capacidade devem auxiliar os mais necessitados, criticando nesse sentido os subsídios e entraves comerciais. Indica os esforços do Brasil no sentido de acabar com a pobreza e desigualdade, mas alega que o trabalho interno não

é suficiente por si mesmo, devendo haver melhores condições de participação no espaço global. Enuncia assim aos países desenvolvidos:

Quero falar-lhes de forma simples e direta: venho propor-lhes ações coletivas, responsáveis e solidárias, em favor da superação das condições desumanas em que se encontra grande parcela da população do globo.
 A fome não pode esperar. É preciso enfrentá-la com medidas emergenciais e estruturais.
 Se todos assumirmos nossas responsabilidades, criaremos um ambiente de maior igualdade e de oportunidades para todos.
 A economia mundial está dando sinais preocupantes de retração. Os problemas sociais, como o desemprego, inclusive nos países ricos, estão se agravando cada vez mais.
 Estou seguro que um dos objetivos desta reunião do G- 8 é o de buscar caminhos para que a economia volte a crescer. Necessitamos uma nova equação que permita a retomada do crescimento e inclua os países em desenvolvimento.
 A incorporação dos países em desenvolvimento à economia global passa necessariamente pelo acesso sem discriminação aos mercados dos países ricos.
 Fizemos um enorme esforço e sacrifício para conquistar competitividade. Mas como competir livremente em meio à guerra de subsídios e outros mecanismos de proteção, que criam uma verdadeira exclusão comercial? (SILVA, Discurso, 01/0162003)

Nesse mesmo sentido faz alegações quando presente na LIX Assembleia Geral da ONU ocorrida em 21.09.2004. Critica “a globalização assimétrica e excludente”, retomando a defesa da luta contra a fome e a desigualdade social e econômica entre os Estados. Requer uma mudança no sistema de controle e fluxos de financiamento dos organismos internacionais que auxiliem os países em desenvolvimento. Defende uma nova ordem internacional que seja baseada na:

[...] reforma do modelo de desenvolvimento global e a existência de instituições internacionais efetivamente democráticas, baseadas no multilateralismo, no reconhecimento dos direitos e aspirações de todos os povos. (SILVA, Discurso, 21/09/2004)

Luiz Inácio Lula da Silva aproxima assim duas fortes linhas que adota, o combate à fome e pobreza e a postura dita assertiva e não subordinada em um sistema internacional multipolar, enunciando desse modo uma clara oposição à postura de Fernando Henrique Cardoso, reforçando os embates entre o Partido dos Trabalhadores e o Partido da Social Democracia Brasileira.

Contudo, conforme antes mencionado, por vezes se aponta que as rupturas entre as ações de Lula e FHC para o exterior não são tão significativas, sendo a linha divisória entre ambas muito tênue ou, sob alguns aspectos, virtualmente inexistente. Outra vertente informa que as rupturas são maiores pois, não havendo muita margem de manobra em termos de política

econômica, Lula teria seguido as ações desencadeadas em governos anteriores no campo interno, enquanto que a política externa assumiu uma visão de mundo mais ligada à esquerda e ao partido político, sendo o espaço encontrado para a aplicação de sua ideologia.

Por um lado Spektor (2015) indica que PT e PSDB atuaram com semelhança em termos de política externa e que as divergências entre esquerda e direita “não são necessariamente valores em oposição. ”. Em suma, enquanto os últimos entenderiam a política externa como uma forma de adaptação à globalização, os primeiros a veem como instrumento de resistência, derivando ações e resultados a partir daí.

Já Barbosa (2015) afirma em sentido contrário, que as políticas externas de ambos os presidentes foram “totalmente diferentes, na forma e no conteúdo, e produziram resultados opostos. ”. Entende o autor que se criou a partir do governo petista um canal oficioso com a partidarização da política externa, criando-se uma diplomacia paralela vinculada à visão de mundo do PT e que essa seria em essência diferente da do PSDB, que o autor classifica como política de Estado, a qual teria deixado “a política externa longe da influência partidária”

A política externa de Lula, segundo outros autores, sofre ainda inflexões em sua própria dinâmica conforme se verifica em Saraiva (2011, p. 127). A autora indica que, apesar do discurso de posse destacar a ideia de mudança, contrariamente à tradição do Itamaraty, “as novidades em termos de política externa não se colocam a partir de uma ruptura e vão sendo sentidas pouco a pouco no decorrer do primeiro mandato”. Já quando do segundo mandato, “a política externa assumiu mais fortemente as diferenças com relação ao período de FHC. ” (SARAIVA, 2011, p.133)

Desse modo, para melhor caracterização de como se construiu a política externa durante a década de 2000, entende-se inicialmente necessária a exposição do contexto que levou Lula ao poder e que o manteve no cargo por um segundo mandato, pois as imbricações entre os âmbitos interior e exterior não podem ser alijadas da análise. Ainda, a verificação quanto a um viés partidário tem necessariamente que passar pelo contexto político nacional.

3.1 O partido e o líder: petismo e lulismo

Conforme aponta Cervo (2008, p. 25) a opinião pública que elegeu Lula em 2002, bem como o pensamento acadêmico de alguns grupos de internacionalistas vinculados a universidades de renome, confluíam, naquele momento, à crítica à globalização e ao ceticismo diante do modelo neoliberal de inserção internacional, ideário conformado nos dois mandatos

presidenciais anteriores, quando Fernando Henrique Cardoso esteve à frente do posto político mais elevado do Brasil, quando ocorreram privatizações e práticas neoliberais de mercado.

O êxito do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2002, ademais da ideia de mudança, trouxe consigo certo receio em alguns setores da sociedade de que se estabeleceria um governo revolucionário. Contudo, essa expectativa da ala radical da esquerda brasileira não se concretizou. Alega Reis (2010, p. 67) que o equilíbrio e a moderação do líder fizeram com que as propostas socialistas originais do PT fossem convertidas em políticas sociais-democráticas aliadas à continuidade das diretrizes econômico-financeiras dos governos anteriores. Evidenciava-se assim que tanto Luiz Inácio Lula da Silva quanto o Partido dos Trabalhadores já não conservavam mais a imagem radical que haviam assumido quando da fundação do PT.

A imagem de apego a princípios éticos também se viu comprometida, principalmente em 2005 com uma crise de compra de apoio parlamentar, chamada “mensalão”. O processo de construção institucional na faixa partidária sofreu descrédito, sendo o próprio partido atingido por cisões. O que se seguiu foi um afastamento entre a liderança pessoal de Lula e o partido como tal, ganhando terreno o “lulismo” em detrimento do “petismo”. (REIS, 2010, p. 67)

Singer (2012, posição 1459 – 1475)² informa que mudanças significativas ocorreram no caminho do partido até a Presidência. O autor utiliza a literatura científica para demonstrar quatro análises preponderantes que indicariam as causalidades dessa transformação. A primeira fala da moderação do discurso do PT, não pretendendo mais revolucionar a sociedade. A segunda avaliação adota a linha de que a posição ideológica do partido teria sido substituída por uma política de alianças quaisquer com objetivo eleitoreiro. Em terceiro lugar figura a vertente de que um compasso maior teria sido estabelecido com a inserção estatal em detrimento do vínculo com os movimentos sociais, devido à base de financiamento do partido ter migrado das contribuições dos filiados para capitais externos à organização. A última análise aponta que as transformações se devem às mudanças na origem social dos simpatizantes, mediante a popularização das fontes de apoio.

² A respeito da referência bibliográfica, o termo “posição” indica que a fonte foi consultada em seu formato digital e-book para Kindle, no qual a localização de partes do texto não é definida por numeração de páginas, e sim por posição dentro do texto. Considerando que para tais e-books é possível ao leitor alterar a fonte do texto, tipos e tamanhos de letra, espaçamento entre linhas, entre outros, interferindo também na visualização qual o dispositivo usado, se notebook, e-readers, telas de celulares, etc., via de regra não há correspondência entre a versão digital e o formato impresso. Cada posição equivale a 128 bytes de dados, mantendo constante a verificação de determinado trecho ainda que a visualização seja diversa, sendo assim um referencial absoluto. Todas as referências contendo o termo “posição” constantes dessa pesquisa se tratam portanto de referências tomadas em seus formatos digitais.

Sem pretender esgotar o tema das causas das mudanças verificadas, o que se procura aqui é demonstrar tal conjuntura, buscando responder se essa acomodação se refletiu na política externa do período. Em razão disso entende-se que cabe aqui um brevíssimo retrospecto a respeito da edificação histórica dos partidos políticos no Brasil, para demonstrar o que significava o Partido dos Trabalhadores à época de sua fundação, para contrapor à imagem que assumiu durante a Presidência de Lula.

Reis (2010, p. 66) informa que a ditadura militar iniciada em 1964 promoveu a dissolução dos partidos políticos da época, substituindo-os pelo bipartidarismo de Arena e MDB, ação que refletiu na construção do pluralismo partidário pós ditadura. A esse respeito o autor assim indica:

A iniciativa, contudo, revelou-se um erro de cálculo. Sua consequência foi que a simplificação das opções eleitorais se ajustasse bem aos simplismos da visão política das parcelas populares majoritárias do eleitorado característica do populismo — e, ao contrário do esperado pelos mentores do regime militar, favorecesse o partido de oposição, o MDB, a partir do momento em que as vicissitudes do regime lhe permitiram transmitir, em 1974, uma mensagem afirmativa de feição popular. As manobras seguintes do regime, como se sabe, ensejaram novas mudanças do quadro partidário, em que se esfacelou o singular recurso eleitoral que o MDB chegou a representar. Tais mudanças atingiram seu ápice já bem mais tarde, em 1988, quando se dividiu o PMDB, herdeiro direto do MDB, com a criação do PSDB. Mas o quadro geral alterado permitiu o que foi, sem dúvida, a grande novidade na história partidária brasileira, o aparecimento do PT. (REIS, 2010, p.66-67)

O Partido dos Trabalhadores surge assim com um componente inédito dentro do contexto partidário brasileiro, com a motivação de ser entidade desvinculada da tutela de Estado da qual sofriam os sindicatos, bem como com o intuito de ser uma forma de socialismo democrático, ou ainda, “ser uma democracia plena e exercida diretamente pelas massas” (INSTITUTO LULA) (Manifesto Sion, 1980).

Através da liderança sindical de Lula, “um líder operário de um partido de esquerda, de programa socializante e retórica radical”, cujo nome fora projetado nacionalmente devido ao comando que assumiu em greves gerais de grandes proporções durante a década de 1980, o partido congregou movimentos sociais e setores comprometidos com ideias progressistas ante a promessa de atuação orientada por princípios éticos e ideológicos, representando o compromisso redistributivo. (REIS, 2010, p. 67)

Criava-se uma aura contrária à ideia de comunidade com interesses solidários, típica do populismo, emergindo cada vez mais as críticas ao capitalismo, atingindo assim amplos estratos da sociedade, trabalhadores das indústrias, bancários, professores, funcionários públicos e até mesmo uma parcela do setor agrário. (SINGER, 2012, posição 1512 – 1549)

A ideologia original de se criar um partido sem patrões, não eleitoreiro e que mobilizasse o trabalhador em prol de uma sociedade sem explorados, em referência cifrada ao socialismo, denotava ao PT um radicalismo que o tornava diferenciado em uma cultura de conciliação de elites. Tendo o sentido de negar as limitações das fases anteriores, o radicalismo foi entendido como um fenômeno ligado às classes médias. (SINGER, 2012, posição 1490 – 1504)

Tal radicalismo ficou evidente quando não se apoiou a eleição indireta de Tancredo Neves, tampouco Lula assinou a Constituição de 1988, em benefício de um projeto ainda mais avançado. Nessa época a postura petista defendia “o cancelamento da dívida externa, a nacionalização dos bancos e da riqueza mineral e uma reforma agrária que suspendesse a propriedade privada.” (SPEKTOR, 2014, posição 279)

Essa postura foi mantida mesmo após a derrota nas eleições presidenciais de 1989, quando se enfatizaram as críticas ao capitalismo. Porém, ainda que não assinando a Constituição de 1988, as discussões surgidas através da movimentação petista contribuíram à construção dessa. Nesse sentido:

À medida que expressava impulso social florescente, o radicalismo do PT acabou por influenciar a redemocratização brasileira, deixando vestígios nos avanços daquela primavera. O reconhecimento de direitos fundamentais para a classe trabalhadora, como a “educação, a saúde, o trabalho” (artigo 6º da Constituição), e de institutos de participação direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular, previstos no artigo 14) é um dos resultados da década das greves (1978-88). (SINGER, 2012, posição 1549 – 1572)

Defende ainda o autor que, em fluxo contrário, na década seguinte os governos Collor – na época vinculado ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN) – e FHC – do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – nas palavras do autor, “buscaram emendar a Constituição recém-promulgada, de modo a retirar os direitos aprovados e dar conteúdo neoliberal à democracia em construção.” (SINGER, 2012, posição 1561) Vasta parcela da classe trabalhadora “caiu na ‘sobrepopulação trabalhadora superempobrecida permanente’”, denominada subproletariado³, ou seja, a população não de baixa, mas de baixíssima renda. (SINGER, 2012, posição 1565) Diz ainda o autor: “no plano ideológico, a queda do Muro de Berlim, ainda que libertadora para a esquerda democrática, somou-se à reação interna, fazendo

³ André Singer utiliza aqui a conceituação dada por Paul Singer. Assim indica: “Subproletários são aqueles que ‘oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais’. Estão nessa categoria ‘empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes’”. (SINGER, 2012, posição 1218 – 1230)

dos anos 1990 momento de avanço dos valores capitalistas. ” (SINGER, 2012, posição 1573-1574)

O posicionamento radical do Partido dos Trabalhadores foi ainda reforçado em 1993, quando falou-se em “tensionar e esgarçar os limites da ordem existente” e, numa postura típica socialista, condenou-se o “controle das classes dominantes sobre os modos de produção”. Na corrida eleitoral ao cargo de presidente no ano de 1994, Lula reafirmou ser “antimonopólio, antilatifúndio e anti-imperialista. ” (SPEKTOR, 2014, posição 286-289)

Porém, a respeito dessa face radical de Lula e do PT no início dos anos 1990, Spektor indica haver paralelamente um certo abrandamento e adaptação aos anseios capitalistas a partir de então, buscando maior acomodação junto aos setores econômicos e ao cenário internacional:

[...] ao mesmo tempo, Lula construía pontes. Em março de 1993, pela primeira vez, teve um encontro privado com 25 banqueiros e industriais para mostrar que não era um agitador. Nos Estados Unidos, muitos enxergavam o PT como uma força progressista, capaz de mobilizar a sociedade para acabar com o autoritarismo. Afinal, o partido participava de todas as eleições, ajudava a domesticar grupos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e, na prática, não buscava revolucionar o sistema. Ao contrário, adaptava-se ao jogo democrático e, em poucos anos, virara um formidável competidor pelos votos do eleitor, seguindo sempre as regras do jogo. Segundo a perspectiva que passou a ser dominante entre os comentaristas americanos interessados em Brasil, o socialismo do PT era mais uma aspiração moral do que um programa político ou econômico [...]. (SPEKTOR, 2014, posição 292-300)

Assim, o que se verificou é que não havia planos reais de estatizar os meios de produção ou acabar com a propriedade privada, essa última continuaria sendo a base do sistema num caso de eleição exitosa. Desse modo o partido conquistava o apoio da classe média urbana. Paulatinamente a expressão “socialismo” foi deixada de lado em favor de uma “revolução democrática”. (SPEKTOR, 2014, posição 300-314)

Entendendo assim que uma esquerda moderada teria mais chances de chegar ao poder, Lula reorganizou o partido, não abandonando suas raízes de oposição. Rejeitava a primazia de mercado e mantinha firmes as noções de solidariedade e igualdade, tentando identificar o PT com uma imagem de probidade e transparência. O tom reformista foi dado pela condenação de invasões de terras e ocupações, bem como se deixou claro que não haveria possibilidade de ruptura com a ordem sistêmica estabelecida. (SPEKTOR, 2014, posição 337-347)

Não se tratou, contudo, de um abandono dos preceitos originalmente norteadores da esquerda brasileira, principalmente na área externa. Lula insistia na percepção das relações internacionais em um embate Norte-Sul, mesmo após nova derrota à corrida presidencial em 1998, criticando o que chamava de conluio das potências econômicas contra a emancipação de

países como o Brasil. Também por essa razão, mesmo ao perder para Fernando Henrique Cardoso naquele ano, foi algum tempo depois beneficiado por críticas ao neoliberalismo provenientes não só do âmbito interno, mas também do sistema internacional, o que lhe garantiu apoio de uma parcela do eleitorado que antes não coadunava com sua postura política. Nessa época Lula criticou FHC como “neoliberal e entreguista”, chamando atenção de grupos nacionalistas⁴, descontentes que estavam com a política de privatizações do então governante. (SPEKTOR, 2014, posição 318-330)

Tais discussões sobre qual viés deveria ser dado à política externa adentraram os anos 2000 e extrapolaram as fronteiras profissionais, enraizando-se nos movimentos sociais e na opinião pública, corroborando a ideia de que esses atores também anseiam imprimir seus pareceres, reforçando assim que as relações exteriores são campo indissociável das estratégias nacionais de desenvolvimento. Com essa visibilidade dos temas externos pela sociedade em geral, as aspirações eleitorais levaram os candidatos à presidência em 2002 – Lula pelo PT e José Serra pelo PSDB, enquanto sucessor da política adotada por Fernando Henrique – a novamente pontuarem suas diferentes concepções da política exterior, “o que no caso brasileiro se pautou em elementos valorativos intrínsecos aos principais partidos políticos.” (GAVIÃO, 2014, p. 83)

Para as eleições de 2002 o PT passa a buscar uma maior projeção institucional no sentido de maximizar votos, o que não fizera em eleições anteriores, por não mais contar com a força das greves dos anos 1980. Na década de 1990 configurou-se portanto uma alteração substancial, indo de partido “cujo anseio por votos se subordina ao caráter doutrinário” para uma busca por maximização de votos sem alterar seu programa de reformas com vistas a isso. (SINGER, 2012, posição 1584)

Assim são as diretrizes aprovadas pelo partido em dezembro de 2001 como proposta de governo, com fortes raízes no radicalismo dos anos 1980:

A implementação do nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará a ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado. (Coligação Lula Presidente – Programa de Governo 2002, 2001, p. 17 *apud* SINGER, 2012, posição 1594)

⁴ Sobre essa aproximação com grupos nacionalistas, assim explicita Spektor (2014, posição 332): “No processo, Lula adotou um tom cada vez mais ufanista. Recuperou personagens como Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, celebrando-os como grandes estadistas. Mais tarde, chegou a elogiar o general Ernesto Geisel, o chefe da ditadura militar que reprimira o movimento dos trabalhadores. Gente do PMDB, do empresariado nacional e da burocracia estatal que não votava no PT somou-se a ele. Grandes capitães da indústria gostaram da promessa de restauração do repertório desenvolvimentista e passaram a apoiá-lo.”

Singer (2012, posição 29 – 32) indica, contudo, que Lula teria vencido as eleições de 2002 ainda à sombra do movimento operário dos anos 1980, mas que “apenas manteve a ordem neoliberal estabelecida nos mandatos de Collor e FHC”, não implementando portanto as rupturas enunciadas.

Sobre essa discrepância, o mesmo autor defende que o partido manteve concomitantes dois vieses, o primeiro com clara vinculação à ideologia de esquerda e de postura radical, o qual denomina “alma do Sion”, em referência ao Manifesto Sion⁵ de 1980, do qual emergiu a agremiação, predominante até as eleições de 1998. O segundo teria tomado corpo com o passar dos anos, a “alma do Anhembi”, suplantando a alma do Sion a partir das eleições de 2002. Sua denominação se deve a uma reunião do Diretório Nacional do PT ocorrida nesse centro de convenções em julho de 2002, que transformou as propostas da Carta ao Povo Brasileiro, proferida um mês antes, em diretrizes oficiais, abrandando o tom do discurso em relação ao capitalismo. (SINGER, 2012, posição 1601 – 1610)

Na Carta ao Povo Brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva expõe a cisão ideológica entre a visão de como se deve conduzir o governo dada pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido da Social Democracia Brasileira, os principais concorrentes à disputa eleitoral daquele ano. Nesse documento expõe que:

[...] Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. Oito anos depois, o povo brasileiro faz o balanço e verifica que as promessas fundamentais foram descumpridas e as esperanças frustradas. Nosso povo constata com pesar e indignação que a economia não cresceu e está muito mais vulnerável, a soberania do país ficou em grande parte comprometida, a corrupção continua alta e, principalmente, a crise social e a insegurança tornaram-se assustadoras. O sentimento predominante em todas as classes e em todas as regiões é o de que o atual modelo esgotou-se. Por isso, o país não pode insistir nesse caminho, sob pena de ficar numa estagnação crônica ou até mesmo de sofrer, mais cedo ou mais tarde, um colapso econômico, social e moral. O mais importante, no entanto, é que essa percepção aguda do fracasso do atual modelo não está conduzindo ao desânimo, ao negativismo, nem ao protesto destrutivo. Ao contrário: apesar de todo o sofrimento injusto e desnecessário que é obrigada a suportar, a população está esperançosa, acredita nas possibilidades do país, mostra-se disposta a apoiar e a sustentar um projeto nacional alternativo, que faça o Brasil voltar a crescer, a gerar empregos, a reduzir a criminalidade, a resgatar nossa presença soberana e respeitada no mundo. (Carta ao Povo Brasileiro, 2002, p. 1)

⁵ Para maior detalhamento a respeito da história e constituição do Partido dos Trabalhadores ver www.fpabramo.org.br, www.pt.org.br e www.institutolula.org.

Demonstrando essas duas faces contraditórias, a Carta afirmava ainda que se iria honrar compromissos internacionais e se buscaria uma coalizão por vezes suprapartidária com vistas à estabilidade econômica do país, confirmando assim que não adotava mais a postura extremada e revolucionária de outros tempos, congruente com alguns aspectos da visão do partido opositor. A esse respeito assim se manifesta Spektor (2014, posição 353-354):

Em junho de 2002, o candidato lançou uma “Carta ao Povo Brasileiro”, por meio da qual se comprometeu publicamente com aquilo que já dissera aos banqueiros nacionais em encontros reservados: caso eleito, seu governo honraria dívidas, contratos e obrigações financeiras. O PT apropriaria as políticas econômicas de Fernando Henrique, como câmbio flutuante, superávit primário, metas de inflação e responsabilidade fiscal. A inflexão confundiu a imprensa estrangeira. Lula era o primeiro presidente oriundo da classe trabalhadora, e o primeiro a fazer da luta contra a pobreza sua principal bandeira, mas suas promessas eram muito similares às de FHC. O Los Angeles Times falava em um “antigo radical” e “ex-revolucionário”. O Washington Post referia-se a um “esquerdista com um toque de livre-mercado”.

Assim, se ao final de 2001 se falava em confronto com o capital financeiro internacional e em efetiva ruptura global com o modelo existente, em programa da Coligação Lula Presidente de meados de 2002 o que se alegava é que seriam imprescindíveis tanto as empresas, a tecnologia e ainda o próprio capital estrangeiro, abandonando as propostas do radicalismo histórico. Há também comprometimento com a responsabilidade fiscal, com a estabilidade das contas públicas e com os fundamentos macroeconômicos, tudo sem o rompimento de contratos ou regras estabelecidas. Na visão do autor, antes de ser uma tática eleitoral, as ideias expostas demonstravam a coexistência dessas duas vertentes dentro do Partido dos Trabalhadores, estando em jogo o abandono da postura anticapitalista. (SINGER, 2012, posição 1612 – 1622)

Também nas alianças partidárias se observa esse câmbio. Originalmente o partido não aceitaria a coligação com partidos considerados sequer de centro, porém José Alencar que foi indicado a vice era vinculado ao Partido Liberal (PL), de postura oposta ao socialismo. Não se tratava de eventualidade, pois outras alianças se seguiram com Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Progressista (PP), não mais criando óbice a arranjos eleitorais. (SINGER, 2012, posição 1648)

Sobre essa questão:

Ao estabelecer pontes com a direita sem levar em consideração as razões ideológicas, a alma do Anhembi demonstrou uma disposição pragmática que estava no extremo oposto do antigo purismo do Sion. Não era uma flexibilização, e sim um verdadeiro mergulho no pragmatismo tradicional brasileiro, cuja recusa fora antes bandeira do partido. Sob a aparência de ajustes voltados para o momento eleitoral de 2002, uma revolução estava em curso, deixando atônita boa parte da esquerda petista sintonizada com o espírito do Sion. Mas em dezembro de 2003, quando foram expulsos os poucos

parlamentares que haviam se rebelado contra as diretrizes “renovadas”, a maior parte da esquerda permaneceu no PT. Os rebeldes tinham se oposto, em particular, à proposta de reforma da Previdência Social encaminhada pelo governo Lula ao Congresso Nacional. Ao encampar posturas antes sustentadas pelo PSDB, o projeto atendia a reclamos do capital, que via no excesso de gastos previdenciários ameaças à estabilidade das contas públicas. A decisão de excluir do partido os opositores do projeto previdenciário evidenciava que o espírito do Anhembi não aceitaria oposição interna ao governo Lula. (SINGER, 2012, posição 1654)

Assim Luiz Inácio Lula da Silva incorporou ao longo de seu governo aspectos de economia de mercado a seu ideário de democracia de massas. A campanha eleitoral no primeiro pleito, contudo, foi em grande parte baseada na ênfase na alternância ideológica para com o antecessor, mantendo as eleições de 2002 na base partidária, diferentemente do que viria a ocorrer em 2006. (SINGER, 2012, posição 766 – 777) Com essa plataforma foi assim eleito, enfatizando em seu discurso de posse essa alternativa ao governo de matriz neoliberal de Fernando Henrique Cardoso:

"Mudança": esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança, finalmente, venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos.

Diante do esgotamento de um modelo que, em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego e fome; diante do fracasso de uma cultura do individualismo, do egoísmo, da indiferença perante o próximo, da desintegração das famílias e das comunidades, diante das ameaças à soberania nacional, da precariedade avassaladora da segurança pública, do desrespeito aos mais velhos e do desalento dos mais jovens; diante do impasse econômico, social e moral do país, a sociedade brasileira escolheu mudar e começou, ela mesma, a promover a mudança necessária. (SILVA, Discurso, 01/01/2003)

Singer (2012, posição 942 – 1014; 1177) alerta para o fato de que a argumentação de campanha de que Fernando Henrique se colocara em posição subordinada aos banqueiros internacionais e que o aumento de juros provocava o fechamento das empresas não foi a única responsável pela eleição, pois a esse ponto de vista responderam cerca de 30% dos votos, mais relacionados com a ideologia de esquerda. Tal quantitativo somado aos descontentes com a situação de desemprego do final do período FHC e favoráveis à postura petista de manutenção das políticas macroeconômicas da década anterior – condição que ganhou o apoio da classe média – fez com que o partido finalmente alcançasse a vitória eleitoral.

Portanto foi a manutenção da ordem econômica que fez com que o resultado fosse diferente daqueles dos pleitos de 1989, 1994 e 1998. Em razão do medo da instabilidade, a rejeição do subproletariado à esquerda, tendo seu voto historicamente mobilizado pelas classes dominantes nesse sentido, foi a real condição da derrota naqueles anos, pois a metade social mais pobre pendia para a direita. Essa parcela da população de baixa renda demonstrava uma

hostilidade às greves, das quais Lula era símbolo, entendendo que a solução contra a desigualdade viria de uma autoridade que pudesse protegê-la contra a instabilidade, por suas dificuldades estruturais de organização enquanto classe, diferentemente dos setores operários. Esperava-se uma solução de “direita”, vinda de cima, mas que também interviesse na economia. Com o realinhamento de Lula e do PT, esse quadro eleitoral começa paulatinamente a ser alterado. (SINGER, 2012, posição 918 – 928)

A evolução do governo fez notar também uma maior projeção desse realinhamento, afastando setores anticapitalistas e trazendo outros mais dispostos a aceitar a ordem do capital. (SINGER, 2012, posição 1668). Também a crise de compra de apoio parlamentar de 2005 promoveu as mudanças de orientação. A partir daí o processo de construção institucional na faixa partidária sofreu descrédito, sendo o próprio partido atingido por cisões. Segundo Reis (2010, p. 67) o que se seguiu foi um afastamento entre a liderança pessoal de Lula e o partido como tal, ganhando terreno o “lulismo” em detrimento do “petismo”.

Minorada a diferenciação da ideologia partidária, a popularidade do mandatário foi em grande parte responsável pela reeleição de 2006. Foram fatores importantes os êxitos na política social e econômica, derivando também uma elevação do status do país no exterior, essa associada com a imagem de Lula, apesar das crises do PT. (REIS, 2008, p. 68)

Singer (2012, posição 766 – 777) reforça que a eleição de 2006 não foi mera repetição da de 2002, quando a vitória do PT se construiu frente à derrota do PSDB, portanto em nível partidário. O autor coloca que a eleição para o segundo mandato de Lula se deveu a um realinhamento de bases sociais, muito mais vinculado à imagem do presidente do que à do partido, emergindo assim o lulismo.

O lulismo:

[...] é, sobretudo, representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as próprias formas de organização. Por isso, só podia aparecer na política depois da chegada de Lula ao poder. A combinação de elementos que empolga o subproletariado é a expectativa de um Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade sem ameaça à ordem estabelecida. (SINGER, 2012, posição 771)

O lulismo em termos eleitorais se caracterizou por um deslocamento das bases de votos. Se em 2002 Lula ganhava o apoio da classe média, o mensalão de 2005 fez com que o governo perdesse parcela importante de suporte nessa fração da sociedade. Contudo, ganhava cada vez mais apoiadores nos eleitores de baixíssima renda, parcela que não coaduna da postura de esquerda por entendê-la como promotora de instabilidade. Esse estrato social optou então por

manter no poder o “ex-retirante pernambucano que tinha as mesmas origens dos seus recém-apoiadores” baseados na expectativa que tem de um Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade sem ameaçar a ordem estabelecida, caracterização que Lula dava a seu primeiro mandato. (SINGER, 2012, posição 783)

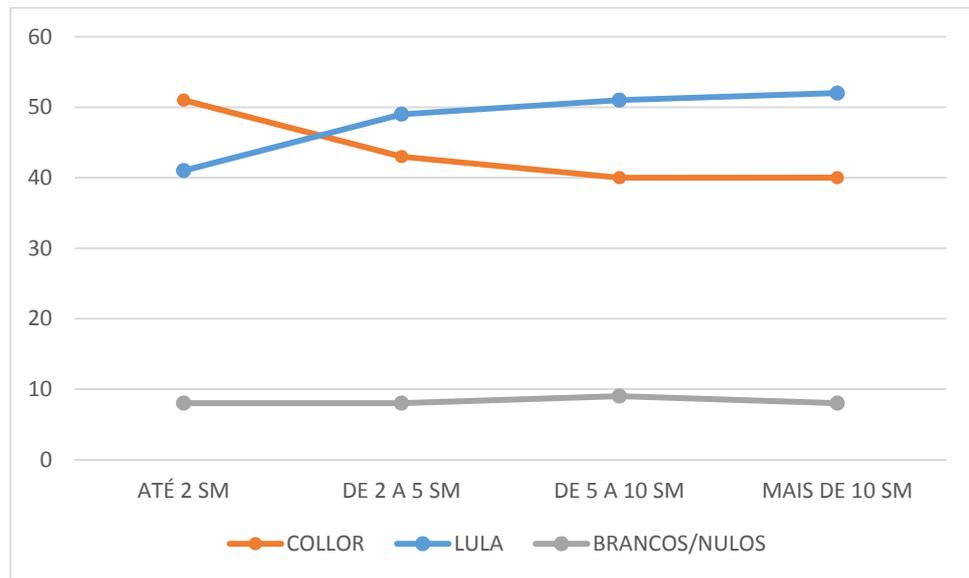
Desse modo, Lula substituíu o eleitorado urbano e escolarizado, típico do PT, por um mais popular, tendo êxito notável nas regiões menos desenvolvidas do país, Norte e Nordeste. O partido, contudo, não acompanhou tal reposicionamento em termos eleitorais, mantendo seu escopo nas zonas urbanizadas e industriais, Sul e Sudeste, conclusão que se chega quando verificados os votos da bancada federal petista. “Por isso, Lula teria crescido entre o primeiro turno de 2002 e o de 2006, passando de 47% para 49% dos votos válidos, enquanto a bancada federal petista caiu, de 91 para 83. ” (SINGER, 2012, posição 1164)

A polarização que nas eleições de 2002 se mostrava em nível partidário, desse modo passa no pleito de 2006 a ocorrer por renda, situação já ocorrida nas eleições de 1989, quando Lula estava no polo oposto. Nas eleições de 2002 assim se construiu a base de votos:

Ainda em 2002, depois de unir-se a partido de centro-direita, anunciar candidato a vice de extração empresarial, assinar carta-compromisso com garantias ao capital e declarar-se o candidato da paz e do amor, Lula contava com menos intenção de voto entre os eleitores de renda mais baixa do que entre os de renda superior. Wendy Hunter e Timothy Power notaram que “no núcleo de apoio recebido por Lula nas suas quatro tentativas prévias de chegar à presidência, ocorridas entre 1989 e 2002, encontravam-se os eleitores com maior nível de escolaridade, concentrados principalmente nos estados mais urbanos e industriais do Sul e do Sudeste”. Em suma, a base social de Lula e do PT expressava a esquerda numa sociedade cuja metade mais pobre pendia para a direita. (SINGER, 2012, posição 1014)

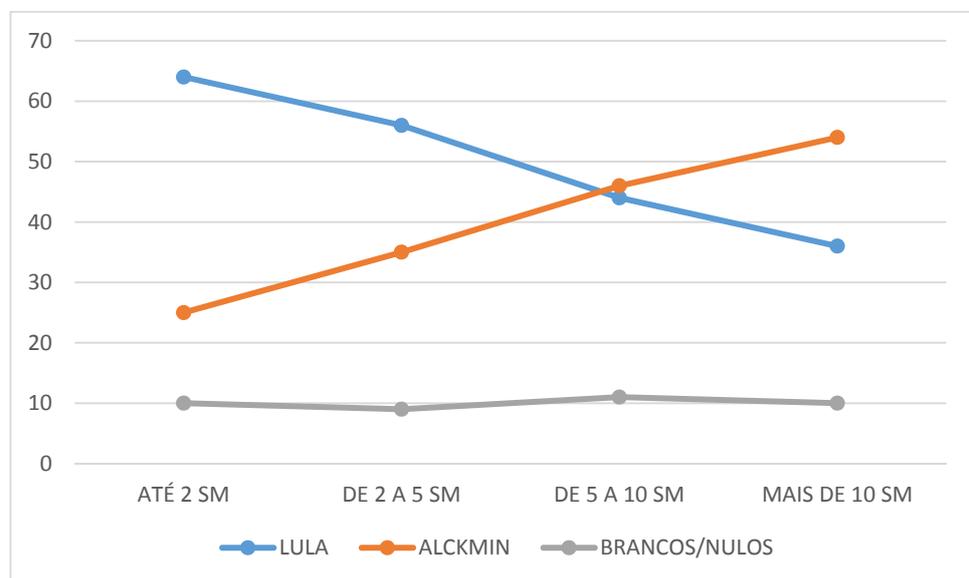
Em 2006 ocorre portanto uma inversão do eleitorado favorável a Lula com base na renda auferida. As planificações abaixo demonstram essa conversão de apoio a Lula quando comparados os segundos turnos das eleições de 1989 e 2006:

Ilustração 4: Eleições de 1989 – 2º turno – polarização por renda



Fonte: elaboração própria a partir de: SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 85, 2009, p. 86.

Ilustração 5: Eleições de 2006 – 2º turno – polarização por renda



Fonte: elaboração própria a partir de: SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 85, 2009, p. 85.

As razões para essa mudança de base, ainda de acordo com Singer (2012, posição 900 – 1100) podem verificadas na sensação de aumento do poder de consumo em produtos tradicionais e em novos produtos percebidas pelas classes baixas durante o primeiro mandato – causados por diversos fatores, como o Programa Bolsa Família, o controle de preços, o aumento

real do salário mínimo, iniciativas oficiais para ampliar o financiamento popular, diminuição da idade mínima para recebimento de benefícios assistenciais de prestação continuada, créditos rurais – e nas melhorias percebidas através de programas focalizados, como a instalação de clínicas dentárias, ampliação da rede elétrica nas áreas rurais, regularização das propriedades quilombolas, construção de cisternas no semiárido, etc. Em suma,

[...] o tripé formado pelo Bolsa Família, pelo salário mínimo e pela expansão do crédito, somado aos referidos programas específicos, e com o pano de fundo da diminuição de preços da cesta básica, resultou em diminuição da pobreza a partir de 2004, quando a economia voltou a crescer e o emprego a aumentar. (SINGER, 2012, posição 1100)

Em suma, o argumento de Singer (2012, posição 1245) é de que a esquerda brasileira não avançou pós-redemocratização, tendo a direita quase sempre 50% a mais dos votos, por contar com o receio da instabilidade que as classes pobres comportam. Nas palavras do autor:

“É isso que obriga a esquerda a se reposicionar. A emergência do lulismo tornou necessário, também, o reposicionamento dos demais segmentos político-ideológicos. O discurso de Lula em defesa da estabilidade tirou a plataforma a partir da qual a direita mobilizava os mais pobres, sobrando-lhe apenas o recurso às denúncias de corrupção, assunto limitado à classe média.” (SINGER, 2012, posição 1245)

Não somente na classe baixa, também na classe superior os votos eram contabilizados, com o eleitorado se dividindo entre esquerda e direita, diferentemente da classe média que, se em 2002 se voltava à esquerda em muito devido ao desemprego crescente dos anos FHC, agora em 2006 novamente se voltava à direita ante às denúncias de corrupção. Assim, “para a esquerda isso impõe a tarefa de redefinir o discurso à sombra de uma liderança popular no sentido pleno da palavra [...]” (SINGER, 2012, posição 1245)

Portanto o lulismo que em 2002 começou a emergir como uma nova força em parte deslocada do PT, testemunha com a reeleição uma adesão do partido, afastando a imagem de uma liderança solta. Mais do que a adesão do eleitorado de baixa-renda,

“[...] o que estava em curso era a emergência de outra orientação ideológica, que antes não se encontrava no tabuleiro político. O lulismo, ao executar o programa de combate à pobreza dentro da ordem, confeccionou via ideológica própria, com a união de bandeiras que não pareciam combinar.” (SINGER, 2012, posição 1177)

Tais bandeiras são, conforme a construção teórica descrita, por um lado a continuidade na condução macroeconômica de FHC enquanto decisão política e ideológica que assegurou o

apoio dos mais pobres, em detrimento da ideologia original do PT, e por outro a melhoria geral da qualidade de vida dessa parcela do eleitorado. (SINGER, 2012, posição 1177)

Nesse sentido de crise do PT, emergência do lulismo e embates partidários, Reis (2010, p.73) alega:

Mas, se a crise petista ensejou que o PT acabasse, em ampla medida, cedendo o passo ao lulismo, ela resultou também, ironicamente, em crise do PSDB: sucessivas derrotas em eleições para a presidência, certo vezo oligárquico da dinâmica interna que transforma a escolha de candidatos presidenciais em ameaça à coesão partidária, falha em encontrar o discurso alternativo a um lulismo inflado por avassalador apoio popular, o que impele o candidato peessedebista a presidente na eleição de 2010, José Serra, a pouco menos do que se declarar ele próprio lulista...

Contudo, se a linha divisória entre esquerda e direita já não se mostrava tão acentuada no âmbito interno, na corrida eleitoral de 2006 houve ainda inflexão das lideranças da oposição para novos temas em termos de política exterior, no sentido de reforçar essas identidades partidárias contrárias, com críticas cada vez mais fortes a assim dita partidarização da política externa. (GAVIÃO, 2014, p. 84)

De um lado, a concepção proposta pelo então candidato do PSDB Geraldo Alckmin, voltada ao “desenvolvimento associado e ao neoliberalismo: vínculos estreitos com Estados Unidos e Europa e descolamento do mundo dos emergentes”; de outro, a crítica a esse pensamento que teria prevalecido durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Alckmin também levava a cabo críticas à assim dita ideologia partidária de esquerda aplicada à política externa durante o primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores, enquanto que Lula alegava que a vinculação neoliberal conduziria a benefícios unilaterais em favor dos fortes, a menos que os países emergentes se agrupassem em coalizões para melhor negociação com os países do centro capitalista. (CERVO, 2008, p. 25)

3.2 A partidarização da política externa em Lula

As mudanças na política externa enunciadas por Luiz Inácio Lula da Silva são ditas por alguns autores como claramente ligadas à ideologia partidária de esquerda. A tese que se constituiu sobre o tema é a de que a política externa no interstício foi amplamente arquitetada a partir de um prisma ideológico e partidário, o qual consideraria os interesses do Partido dos Trabalhadores em detrimento dos interesses nacionais.

Almeida (2004, p. 162) cita que a ação para o exterior “é, provavelmente, a vertente da atividade governamental que mais reflete as antigas propostas e as posições tradicionais do

Partido dos Trabalhadores. ” O mesmo autor indica que o pensamento político de Lula para a área externa teria sido definido por:

- “(a) posições e preferências políticas do Partido dos Trabalhadores (com ênfase no próprio presidente Lula e no ex-Secretário Internacional do PT e assessor internacional da Presidência da República);
- (b) preferências políticas pessoais dos dirigentes da chancelaria (o Ministro de Estado e seu Secretário Geral no período 2003-2009, Samuel Pinheiro Guimarães, com maior incidência “teórica” deste último, um dos raros diplomatas que escreve para um público mais vasto, com bastante audiência nos círculos acadêmicos);
- (c) posturas e tradições diplomáticas estrito senso, ou seja, da chancelaria brasileira, embora as posições desta, tecnicamente fundamentadas, tenham sido temperadas pelas novas concepções e prioridades políticas dos dirigentes políticos; elas vêm em último lugar, mas sempre foram operacionalmente importantes.” (ALMEIDA, 2010, p. 29)

A crítica levantada é a de que elevado número de atores passou a tomar parte na formulação da política externa, sendo aqueles relativos aos dois primeiros itens os de maior relevância. A tradição diplomática teria sua importância reduzida, por atuar mais no plano instrumental, diferente do “padrão relativamente homogêneo e unificado do passado” quando estaria assegurada “uma perfeita unidade de posições entre a presidência e a chancelaria” (ALMEIDA, 2010, p. 29)

Sobre possíveis alterações derivadas da alternância entre governos Almeida (2009, p. 231) argumenta que os objetivos da agenda diplomática podem não ser consensuais ou podem representar ruptura com posições da diplomacia profissional e ainda assim serem implementados, desde que guardem correspondência com a capacidade real do país e não sejam representativos de uma parte somente da opinião pública nacional. Cita ainda que, quando os descompasso são mais significativos, “pode ocorrer uma falta de sincronia entre o ambiente interno e o externo, o que invalida ou restringe a consecução dos objetivos nacionais no plano externo. ”

Inferiu-se portanto que o afastamento das diretrizes do Itamaraty enquanto política de Estado dava lugar a uma política de governo, com ações pautadas não pelo interesse do Estado, mas pela própria ideologia política do Partido dos Trabalhadores. A oposição entendia a política externa de Lula, Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia como anacrônica ao acumulado histórico do MRE, devido aos pilares adotados no período: a cooperação Sul-Sul, a condução política com tendências antiamericanas e, por último, a criação de um canal paralelo à relação institucional entre governos, isso tudo em detrimento do alinhamento com as potências capitalistas e a abertura de mercados. (GAVIÃO, 2014, p. 85-86)

Contra põe o mesmo autor:

[...] tudo aquilo que pudesse ser enquadrado como “equivoco” da política externa de Lula, não era tratado pela oposição como algo derivado de concepções políticas e estratégicas específicas, mas sim como atributos intrínsecos aos petistas, cujos líderes sofriam a acusação de confundir partido e governo. Não obstante o consenso pós-positivista de que toda política é necessariamente ideológica, tal tema permeou a estratégia argumentativa dos peessedebistas durante a campanha eleitoral de 2006 [...] (GAVIÃO, 2014, p. 86)

Nery (2014, p.01 - 02) indica que no Brasil há uma “percepção difusa” de que os partidos políticos não possuem tanta importância na construção da política externa, o que não pode ser mais afirmado com a redemocratização. Desde a década de 1940 a política externa já afetava a vida dos brasileiros, não podendo portanto ser concebida como campo de ação exclusivo do Estado. Essa diluição entre interno e externo é cada vez mais evidente, não se podendo definir uma autonomia desta para com a política interna.

Contribuem à politização a maior participação do Legislativo devido às alterações políticas e sociais dadas pela Constituição de 1988, a abertura de mercados, a globalização, a redemocratização. Outros fatores também são indicados:

a) a crise da dívida e os constrangimentos dela decorrentes, expressos na interferência do FMI na política econômica brasileira; b) as pressões internacionais que passaram a se fazer sentir sobre as políticas internas com o avanço das negociações da Rodada Uruguai do GATT; c) a percepção generalizada de agravamento dos problemas ambientais; d) o surgimento de iniciativas de integração regional, como o Mercosul, e de criação de uma área de livre comércio hemisférica, a Alca; e) a abertura do Itamaraty por meio de foros consultivos e da formação de delegações mistas (compostas por diplomatas e membros da sociedade civil); f) a mediação da política externa, atraindo a atenção dos cidadãos comuns para as decisões do Estado brasileiro envolvendo questões internacionais; g) o aumento do interesse de acadêmicos e especialistas pelo acompanhamento da política externa, além da ampliação dos cursos de graduação de relações internacionais; h) a crescente polarização partidária das agendas de política externa durante as campanhas presidenciais (NERY, 2014, p. 03)

Almeida (1998 apud NERY, 2014, p. 5), ao analisar o quadro partidário da época da Constituição de 1946, indica que quanto menor e mais estruturado ideologicamente o partido, maior era a atenção à política externa. Amorim Neto (2011 apud NERY 2014, p. 5) acrescenta que essa verificação também se aplica para o período após 1988, havendo ainda um maior interesse geral dos partidos no tema.

Nesse contexto de maior atenção dos partidos políticos, considerando-se qual a posição destes no espectro ideológico, assim indica Nery:

São os partidos de fora do campo da esquerda, sobretudo os conservadores, que relegam a política externa a um plano inferior, tanto em seus programas quanto em

sua atuação no parlamento, contribuindo para o enfraquecimento do papel do Congresso na área. As agremiações conservadoras são mais dispersas do que as de centro e de esquerda, porquanto são mais personalistas, mais ligadas a redes clientelísticas e menos comprometidas com organizações e programas formais. Nesse sentido, Amorim Neto conclui que qualquer análise do impacto de mudanças no ambiente legislativo sobre a política externa brasileira deve enfatizar as mudanças na força parlamentar dos partidos de esquerda. (NERY, 2014, p. 06)

De acordo com essa argumentação do autor, a política externa, por ainda não ocupar papel central nas discussões eleitorais, apesar do crescente interesse da opinião pública, “pode ser considerada como uma espécie de arena de polarização desconstrangida”, na qual as divergências partidárias tendem a ser mais evidentes. A diplomacia presidencial contribui nesse campo, pois “acentuou a politização do processo decisório, visto que a diplomacia presidencial dos governos Fernando Henrique e Lula passou a refletir de alguma maneira as concepções e as orientações político-partidárias dos dois mandatários”. (NERY, 2014, p. 07)

O PT enquanto oposição criticava fortemente a política de livre comércio com os países desenvolvidos. Quando chegou ao poder adotou um tom moderado, mas ainda assim teria transferido para a política externa algumas de suas características ideológicas, como a ênfase no fortalecimento do Mercosul e na integração física e política da América do Sul. Já o PSDB quando tomou o posto de oposição, endureceu as críticas às parcerias estratégicas incorporando expressões “como ‘partidarização’ e ‘ideologização’, como se a política externa de Fernando Henrique e dos governos anteriores tivessem sido marcadas pela neutralidade axiológica.” (NERY, 2014, p. 08)

Nesse mesmo contraponto argumentam Lima e Duarte (2013, p. 02) quando consideram que tal análise da oposição seria também parcial, sendo ela própria carregada de teor ideológico. Exemplos de situações que sofreram esse tipo de argumentação durante Lula: “a branda reação brasileira à nacionalização de refinaria da Petrobrás na Bolívia por Evo Morales, a entrada da Venezuela no Mercosul”, entre outros. Assim os autores ilustram sobre as críticas à política externa de Luiz Inácio Lula da Silva:

“A lista é grande e praticamente tudo que se afasta do relacionamento com os países do Norte é visto como pautado por razões ideológicas, viés partidário, etc. Normalmente o argumento é binário e de soma zero: ao enfatizar as relações com o Sul ou com países progressistas na América do Sul a política externa petista estaria se afastando dos países do Norte, de tradição democrático-liberal. Segundo essa linha de pensamento, o Brasil teria dado excessiva atenção aos países da região, em especial os governos “bolivarianos”, afastando-se de parceiros mais importantes. Ainda segundo essa crítica, a política externa praticaria uma política de generosidade incondicional com alguns dos países da região, não conferindo a devida prioridade aos temas econômicos e comerciais. (LIMA; DUARTE, 2013, p. 2-3)

Acrescentam ainda:

Esta interpretação da partidarização da política externa revela um sentimento tecnocrático de negação da política, uma vez que em qualquer democracia a política externa é sempre politizada, refletindo as orientações político-ideológicas do governo do turno. Mesmo que os compromissos internacionais assumidos por qualquer governo democrático não devam ser revertidos a cada mudança de governo, sob pena do país perder sua credibilidade face aos parceiros externos, existe sempre alguma latitude para que governos eleitos possam incluir temas de política externa em suas plataformas eleitorais. (LIMA, DUARTE, 2013, p. 3)

Assim, as discussões sobre partidarização que proliferaram no âmbito interno também guardam relação com a diplomacia presidencial em seu quesito de visibilidade. Danese (1999, p. 52) afirma que “[...] ela [a diplomacia de cúpula] estabelece um diálogo político muito mais intenso com o Legislativo e a opinião pública do que a diplomacia tradicional, de Estado” O mesmo autor ainda cita que:

Além de ser um imperativo da diplomacia contemporânea, a diplomacia de cúpula tem nela envolvido um elemento de promoção e prestígio político (interno) e diplomático (regional ou internacional) do mandatário, o que dá ao tema da diplomacia de cúpula uma complexidade político-diplomática ainda maior – indo muito além dos interesses específicos da política externa. A imbricação desse elemento interno sobre a diplomacia cresce na medida em que a pressão da mídia tende a privilegiar a cobertura da diplomacia de mandatários do ponto de vista da política interna e do interesse da opinião pública pelo chefe de estado ou governo, em detrimento da cobertura dos temas propriamente diplomáticos. [...] Essa imbricação do interno com o externo, na diplomacia presidencial, cresce também porque os eventos de diplomacia de cúpula, especialmente as visitas ao exterior, podem constituir oportunidades para dar realce a mensagens de política interna, que não teriam o mesmo impacto ou a mesma cobertura se produzidas no país perante uma audiência local. O exterior tem às vezes essa capacidade de funcionar como um amplificador de mensagens. (DANESE, 1999, p.67)

Objetivos internos podem, portanto, vir a ser atingidos através de ações na área externa, o contrário também sendo válido, em razão da interpenetração dos contextos políticos. Nesse sentido, a própria diplomacia presidencial está imbricada, em razão da visibilidade que dá aos temas da agenda externa e, por consequência, promove uma discussão muito maior da opinião pública, através do prisma dos embates entre oposição e situação.

Pontuando em grandes temas, Nery (2014, p. 13) correlaciona os programas de política externa de PT e PSDB das eleições de 1994 a 2014 conforme planificação abaixo:

Ilustração 6: Propostas de política externa de PT e PSDB (1994-2014)

Eleições	PSDB	PT
1994	Reformar o CSNU. Fortalecer a presença brasileira no Banco Mundial, no BID e na OMC. Cooperar com a OCDE.	Reformar o CSNU. Realizar profundas mudanças na ordem econômica internacional, no Banco Mundial e no FMI.
	Fortalecer as relações com Estados Unidos e Japão. Ampliar o intercâmbio comercial com China, Índia, Rússia e países africanos.	Cooperar com África do Sul, China, Índia e Rússia. Enfatizar a cooperação Sul-Sul.
	Consolidar o Mercosul e incluir as dimensões ambiental, cultural e educacional na integração regional.	Revisar o Tratado de Assunção e incorporar as dimensões social e política ao Mercosul.
1998	Criar mecanismos para atenuar os efeitos das crises financeiras causadas pela globalização.	Reformar a ordem econômica injusta, a ONU, o FMI e a OMC.
	Fortalecer as parcerias com África do Sul, China e Rússia. Aproximar a América Latina da UE.	Fortalecer relações com os países do Sul, especialmente os da América Latina e África.
	Negociar a Alca no longo prazo.	-
	Organizar um espaço sul-americano baseado na integração da infraestrutura, a exemplo do gás boliviano e da energia elétrica venezuelana.	Ampliar o Mercosul e reforçar sua capacidade de implementar políticas ativas de desenvolvimento.
2002	Ampliar o CSNU.	Democratizar a ONU, o Banco Mundial e o FMI.
	Manter relações com os países desenvolvidos e intensificar relações com África do Sul, China, Índia e Rússia.	Fortalecer a articulação com países de importância regional como África do Sul, China, Índia e Rússia.
	Valorizar a OEA. Negociar cautelosamente a Alca.	Denunciar a Alca como um processo de anexação.
	Flexibilizar o Mercosul, convertendo-o em zona de livre comércio. Integrar a infraestrutura física e energética da América do Sul.	Reconstruir o Mercosul e convertê-lo em uma zona de convergência de políticas agrícolas, industriais, científicas, educacionais e culturais.
2006	Aproximar o Brasil da OCDE e do G-8.	Reformar o CSNU e fortalecer o multilateralismo.
	Intensificar as relações com os países centrais e ampliar os vínculos com China, Índia e Rússia, sem ilusões ideológicas.	Fortalecer as relações Sul-Sul e ampliar o acesso aos mercados asiático, europeu e estadunidense.
	Retomar as negociações da Alca.	-
	Acelerar o acordo de livre comércio entre Mercosul e UE. Estimular a integração física, energética e comercial da América do Sul.	Priorizar a integração sul-americana, o Mercosul e a Casa. Estimular a desdolarização do comércio regional.
2010	Reformar o CSNU.	Reformar a ONU, o Banco Mundial e o FMI.
	Negociar acordos de livre comércio com mercados dinâmicos.	Fortalecer os BRICS e o IBAS.

	Flexibilizar o Mercosul, destacando a crise do bloco e criticando a entrada da Venezuela.	Superar divergências no Mercosul, fortalecer a Unasul e reduzir as assimetrias regionais.
2014	Ampliar o CSNU e reforçar a ação diplomática em temas como meio ambiente, direitos humanos, democracia e comércio exterior.	Reformar os principais organismos internacionais.
	Enfatizar as relações com países desenvolvidos e em desenvolvimento. Integrar o Brasil às cadeias produtivas globais, pondo fim ao seu isolamento.	Enfatizar as relações com os países africanos, asiáticos e o mundo árabe. Priorizar os países do Sul e os BRICS, sem prejuízo dos países desenvolvidos.
	Recuperar os objetivos iniciais do Mercosul, flexibilizar suas regras e reestabelecer a primazia da liberalização comercial na região.	Fortalecer o Mercosul, a Unasul e a Celac, sem discriminações ideológicas. Integrar a infraestrutura física, energética e financeira da América do Sul, região que pode se tornar um importante ator no mundo multipolar em formação.

Fonte: NERY, Tiago. Partidos políticos e política externa brasileira: breve análise das propostas do PSDB e do PT nas eleições de 1994 a 2014. Observador On-Line, v.9, n.11, 2014, p. 14.

As propostas no quadro acima estão divididas em quatro temas prioritários: organismos internacionais, relações com países desenvolvidos e em desenvolvimento, Alca e integração regional. A análise do autor é de que, para o primeiro tema, a convergência encontrada é a reforma do Conselho de Segurança da ONU, diferindo quanto às demais organizações. Nas relações multilaterais a indicação é que o PSDB priorizaria laços com os países centrais, não mencionando o conceito de “Sul”, enquanto que o PT ampliaria tais conexões. Sobre a ALCA, dentre todos os temas esse seria o de polarização mais evidente, um lado possibilitando acordo e o outro totalmente contrário. Por último mas não menos importante, no tema da integração regional o PSDB defende a flexibilização do Mercosul e a assinatura de acordos de livre comércio com outras regiões enquanto que o PT enfatiza a necessidade de fortalecer o bloco e ampliar a integração sul-americana, destacando a importância de organizações como a Unasul. (NERY, 2014, p. 13)

Desse modo, ainda que os argumentos contra e a favor da agenda diplomática de Lula somente possam ser teorizados a partir da análise dos acontecimentos caso a caso para melhor entender se esses correspondem à aplicação de interesses particulares ou se estão mais relacionados com o aspecto distributivo das políticas públicas, a discussão que se construiu bem ilustra os embates ideológicos que perpassaram a formulação da política externa brasileira na década de 2000.

3.3 Grupos diplomáticos ligados a Lula e FHC

O discurso da mudança em política externa e o reforço das identidades ideológicas contrárias foi adotado não só pelo presidente, mas também pelo seu grupo de decisão. Tanto Lula quanto seu Ministro de Relações Exteriores, Celso Luís Nunes Amorim, que ocupou o cargo durante os dois mandatos, buscavam enfatizar as diferenças entre a sua política exterior contra a de seu antecessor, indicando haver a partir de então uma diferença a) de postura, enquanto reconhecimento das dimensões e aspirações do país; b) de intensidade, ao perseguir prioridades; c) de atitude, mais afirmativa e mais soberana; e d) de ambição, ao reposicionar o país no âmbito externo e modificar a geografia comercial global. (BARRETO, 2012, 16-18)

Celso Amorim foi escolhido para a liderança do corpo diplomático justamente por coadunar com essa visão do Partido dos Trabalhadores, sob prisma contestador da ordem mundial e da configuração dos organismos internacionais. Foi definido como Ministro de Relações Exteriores por:

[...]sua proximidade com o grupo de tendência nacionalista do Itamaraty e na experiência anterior com Itamar Franco, quando se estabeleceu uma agenda proativa no tocante à representação brasileira nos organismos internacionais e se buscou maior aproximação com os Estados sul-americanos (GAVIÃO, 2014, p. 84)

O então ministro definiu a política externa do período como “ativa e altiva”, buscando enfatizar a diferença para com a PEB de governos anteriores, indicando que uma nova atitude estava em voga. Alega que antes o entendimento era de que o país não possuía poder suficiente para tomar posições que suscitasse reações contrárias, num “entendimento excessivamente domesticado e auto-domesticável da política externa” e que agora se poderia assumir posições independentes, ainda que em sentido contrário ao desejo de outros países, bem como seriam propostos novos assuntos, iniciativas e agendas. (AMORIM, 2014, p.33)

Em suas próprias palavras:

O que eu tinha em mente com essas duas palavras é ser altiva no sentido de que não deveríamos nos submeter aos ditames de outras potências, ainda que mais poderosas do que nós. Nós tínhamos condições de expor e defender os nossos pontos de vista e de lutar por eles. Nisso consistia a altivez. E o aspecto ativo, além do jogo de palavras, também tinha a ver com a refutação de uma concepção anterior que costumava dizer que o Brasil não devia ter um papel protagonista e não deveria pecar por tomar decisões que trouxessem reações contrárias. (AMORIM, 2014, p.33)

O segundo homem do Itamaraty foi Samuel Pinheiro Guimarães, nomeado para o cargo de secretário-geral das Relações Exteriores do Ministério. Guimarães “era conhecido por seu

ângulo de análise direcionado para um viés geopolítico e antiamericano pouco dissimulado e por sua postura crítica à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).” (GAVIÃO, 2014, p. 84)

Ademais desses cargos de ministro e secretário-geral ligados ao Itamaraty, também foi destaque o posto designado a Marco Aurélio Garcia, acadêmico de renome e membro fundador do PT. Ele assumiu a vaga de assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais, já ocupando o cargo de Secretário de Relações Internacionais do PT. Sobre esse fato assim indica Gavião (2014, p. 84):

Na Assessoria Especial da Presidência da República para assuntos Externos, cuja vaga foi ocupada por Marco Aurélio Garcia, houve uma nítida ruptura de paradigma, considerando que a indicação de um membro ligado ao partido, e não ao MRE, escapava ao padrão costumeiramente instituído para o cargo. Somando-se a este fato, a assessoria passou a gozar de elevado prestígio no processo decisório de política externa, o que levou alguns setores da oposição e da imprensa a criticarem tal comando trino.

A respeito dessa postura contestadora adotada por esse ramo da diplomacia representado por Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, percebe-se que dentro do próprio Ministério de Relações Exteriores houve uma diferenciação que se edificou entre os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso. Saraiva (2010, p. 1-2) alega que, a despeito da estabilidade diplomática histórica do Itamaraty no que diz respeito à formulação da política externa, tornando-a menos vulnerável às ingerências da política doméstica, o que se esconde por trás do discurso de continuidade são as diferenças de prioridades e estratégias de implementação das políticas.

São verificadas assim linhas diferenciadas dentro do Itamaraty, identificadas com setores políticos distintos, mormente a partir dos anos 1990, devido à abertura econômica que, por seus efeitos distributivos internos, foi interesse de diferentes setores da sociedade, bem como devido à consolidação democrática que permitiu esses debates em torno da política externa brasileira. (SARAIVA, 2010, p. 2)

As duas correntes de pensamento são assim denominadas, a autonomista e a institucionalista pragmática. A primeira foi mais consolidada durante o período Luiz Inácio Lula da Silva, enquanto que a segunda se fortaleceu em Fernando Henrique Cardoso. (SARAIVA, 2010, p. 2)

A institucionalista pragmática implica em um pensamento mais favorável à “abertura econômica embora sem abrir mão da política industrializante adotada no período

desenvolvimentista”, guardando identidade partidária com PSDB e DEM. Ela é definida assim pela autora:

Sem abrir mão das visões de mundo da política externa brasileira de autonomia, universalismo e destino de grandeza, os institucionalistas pragmáticos priorizam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, desde uma estratégia pragmática. Esta postura, porém, não significa uma aliança a priori com países industrializados mas sim a identificação da regulamentação das relações internacionais como um cenário favorável ao desenvolvimento econômico brasileiro uma vez que as regras do jogo devem ser seguidas por todos os países incluindo os mais ricos. O papel que o país pode assumir em cenários de geometria variável deve ser, ao mesmo tempo, de apoio a regimes e valores internacionais, e de crítica no que diz respeito às diversas distorções que ocorrem na ordem internacional levadas a cabo muitas vezes pelas próprias potências (Vigevani et al 2003). Dentro desta perspectiva, a diplomacia buscou um comportamento ativo nos foros multilaterais caracterizado pela expressão "global player" e manteve, nos marcos das Nações Unidas, a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança. Optou pela adesão a regimes internacionais já estabelecidos na área de segurança internacional. (SARAIVA, 2010, p. 3)

Essa visão dos institucionalistas pragmáticos dá nova luz aos conceitos de soberania e autonomia. Soberania passa a ser vista como um concerto de países com discurso homogêneo em defesa de valores universais, com regimes para garanti-los, numa espécie de “soberania compartilhada”. A autonomia também traz essa ideia de congregação, dita “autonomia pela integração”, em detrimento de uma postura de distância ou autossuficiência. (SARAIVA, 2010, p. 3)

Diz ainda Saraiva (2010, p. 3 - 4) que na América do Sul essa soberania compartilhada não ocorreu em Fernando Henrique, não havendo superação dos limites da soberania nacional. Alega que o governo desse período evitava arranjos de integração que gerassem obstáculos ao relacionamento do Brasil com outros parceiros externos ou prejudicassem a sua projeção internacional. Somente no segundo mandato os países vizinhos foram identificados mais claramente como parceiros importantes que poderiam fortalecer a posição do Brasil como ator global. A não-intervenção começa paulatinamente a dar lugar à construção dos âmbitos da segurança e da estabilidade democrática na América do Sul. Vinculando assim democracia, integração regional e perspectivas de desenvolvimento, foi dado início à integração econômica e de infraestrutura na região nesse período.

Quanto ao Mercosul, esse era primeiramente visto como instrumento válido majoritariamente à integração comercial. Em termos econômicos, não havia a intenção de se fomentar um mercado comum de traços supranacionais, oscilando entre área de livre comércio

e união aduaneira incompleta⁶. Em termos políticos o Mercosul era visto como um instrumento de reforço da capacidade negociadora brasileira para obter mais peso no cenário internacional. Saraiva (2010, p.4) conclui dizendo que “[...] no que diz respeito às iniciativas brasileiras em relação a terceiros Estados no campo político, é visto como importante a preservação da autonomia brasileira no campo de política externa.”

Referente ao comportamento frente aos Estados Unidos, optou-se por um baixo perfil brasileiro sem enfrentamentos, porém a perspectiva de liderança brasileira na América do Sul complicava as relações com a potência hegemônica da região a médio e longo prazo, obstaculizando as negociações em torno da ALCA.

Em suma, no institucionalismo pragmático foi dada maior relevância à objetividade em detrimento das crenças de autonomia e universalismo e no destino de grandeza do país. (SARAIVA, 2010, p. 4)

Já a corrente autonomista guarda relação com o desenvolvimentismo econômico e com o nacionalismo político. Embora seus representantes não sejam originários do Partido dos Trabalhadores, coadunam com a ideia de fortalecimento da postura política brasileira no cenário internacional. (SARAIVA, 2010, p. 4)

Tendo por expoentes Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, a postura autonomista crê num comportamento mais ativo do país, com menor convicção dada aos regimes internacionais, almejando maior projeção dos países do Sul geoeconômico. Nesse sentido “ a diplomacia do governo Lula caracterizou-se pelo esforço articulado visando tomar o país uma liderança regional e incrementar a sua ascensão para a posição de potência global.” (SARAIVA, 2010, p. 5)

Num claro posicionamento reformista da ordem internacional, defendem aspectos mais distributivos do comércio global e combate à fome e à pobreza. Defendiam que ao Brasil caberia um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas devido a seu ativismo crescente. (SARAIVA, 2010, p. 5)

⁶ No campo prático, a integração em blocos pode ser indicada segundo modalidades. Uma estruturação bastante utilizada atualmente define os graus de integração dos países em blocos regionais, pela ordem: Área de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum e Integração Total. Estas são as fases institucionais teoricamente definidas. Na Área de Livre Comércio as barreiras comerciais são reduzidas com o propósito de incrementar o intercâmbio de mercadorias. Na União Aduaneira as negociações com outras regiões são feitas da mesma maneira para todos os países da área de integração (instituição da TEC - Tarifa Externa Comum), incluindo a facilitação interna da Área de Livre Comércio. Para o Mercado Comum, além das características das etapas anteriores, existe a livre mobilidade de pessoas e capital dentro dos limites das economias integradas. A última etapa é a Integração Total, quando são acertadas as políticas macroeconômicas de todos os países, e estas são implementadas de forma conjunta e sistemática por todos. (VESENTINI, 2000, 343 p.)

A associação com países emergentes é ponto importante, buscando o fortalecimento desses num embate Norte-Sul. Nesse sentido Saraiva (2010, p.5) assim define:

Além da ideia de formar parcerias para modificar a ordem internacional, esta cooperação se baseia no intercâmbio tecnológico e na não-intervenção nos assuntos internos dos parceiros (a defesa do regime democrático mais presente durante o período de Cardoso nesta esfera não é relevante).

Os autonomistas não se distanciam muito dos institucionalistas pragmáticos no que diz respeito aos Estados Unidos, mantendo perfil baixo em assuntos de maiores divergências. Assumem contudo uma posição de maior competitividade em relação à distribuição de poder na América do Sul, agindo de forma autônoma quanto as questões que envolvem essa área, criando novos pontos de atrito. (SARAIVA, 2010, p. 5)

A integração na América do Sul é vista como prioritária e imprescindível à ascensão política internacional do país. A liderança brasileira, através do *soft power*⁷, possibilitaria a conformação de um bloco capaz de exercer maior influência internacional. Nesse sentido:

Para este grupo a Unasul vem sendo o principal canal de ação multilateral do Brasil na região. Por um lado, tem um caráter estritamente intergovernamental e de institucionalidade muito baixa, o que garante a margem de autonomia brasileira frente a seus parceiros na organização e em suas relações com países fora da região. Por outro lado, é um mecanismo importante através do qual a diplomacia brasileira vem atuando com vistas a construir posições comuns com os países vizinhos frente a situações de crise, e buscando sempre ocupar o papel principal em seu interior. (SARAIVA, 2010, p. 5 – 6)

Essa corrente entende, desse modo, que a integração é um poderoso sistema de acesso a mercados, dentro do bloco e para o exterior. Por essa prerrogativa aceita-se também a ideia de bancar alguns custos do processo, o que gera críticas não somente dos institucionalistas como também da opinião pública. São financiadas assim obras de infraestrutura em países vizinhos, bem como negociações políticas controversas por seus resultados não tão favoráveis ao Brasil, enquanto o país tenta internamente reverter seus próprios desequilíbrios.

Relativamente ao Mercosul, embora não seja mais assumido um caráter majoritariamente comercialista, há também aproximação com os institucionalistas pragmáticos, no sentido da manutenção da autonomia brasileira e da baixa institucionalidade. Privilegia-se a ampliação do bloco através de novos membros ou pelo fortalecimento da Unasul. (SARAIVA, 2010, p.6)

⁷ De acordo com Toklatian (2013, p.27) o *Soft Power* é a atitude de atrair, induzir ou seduzir, ao invés de pressionar, coagir ou retaliar.

Frente aos enfrentamentos entre esses setores da diplomacia nacional, bem como os embates partidários entre esquerda e direita, verifica-se que se colocam opostas duas visões no tocante à política exterior da década.

Nesse sentido a apresentação dos chamados paradigmas⁸ da política externa brasileira dados por Amado Luiz Cervo se faz essencial à análise, pois o autor correlaciona e indica as divergências entre essas visões de mundo, assim definindo dois pressupostos, o paradigma normal ou neoliberal e o paradigma logístico. Muito embora coexistindo durante os mandatos de Lula e FHC, o primeiro teria maior preponderância durante o comando de Fernando Henrique, enquanto que o segundo se sobrepôs em Lula.

3.4 Paradigmas da política externa brasileira em Lula e FHC

Restringindo-se ao tempo pertinente ao objeto de estudo dessa dissertação, para o período de 1990 a 2002 é indicada a preponderância do paradigma normal, também chamado neoliberal. Para esse interstício o autor indica que, ao contrário do que fora verificado no período de 1930 a 1989, as regras capitalistas hegemônicas oriundas do sistema internacional foram aceitas pelos dirigentes brasileiros sem maiores restrições, constituindo uma ideia de globalização benigna. Nessa década foram eleitos presidentes neoliberais em todos os grandes Estados da América Latina, com monetaristas de formação norte-americana compondo os grupos decisórios. A ideia de desenvolvimento como iniciativa do Estado é substituída pelo predomínio da auto regulação do mercado. O Estado seria responsável pela estabilidade monetária e o mercado pelo desenvolvimento. (CERVO, 2008, p. 76 - 81)

Contribuíram à implantação do paradigma normal as experiências neoliberais dos países vizinhos, o endividamento latino-americano dos anos 1980 e a busca de recursos externos. Foram abertos os mercados de consumo, de valores, de produtos e serviços. Para essa adoção dos parâmetros dados pelo centro capitalista tiveram de ser processadas, nos países latino-americanos, privatizações, mudanças de moeda, confiscos de poupança, congelamento de

⁸ O autor alude que a utilização do conceito de paradigma implica em inteligibilidade, em compreender o complexo e intrincado tecido das ciências sociais. A análise proposta por ele envolve três planos, todos abarcados dentro dessa percepção: o primeiro guarda relação com a ideia de nação que o povo e/ou os dirigentes adotam; o segundo se refere à leitura que os dirigentes fazem do interesse nacional; e o terceiro, por fim, trata da elaboração política, o modo de relacionar o interno e o externo e a manipulação das informações para estabelecer o cálculo estratégico e orientar a decisão. Indica que as relações internacionais brasileiras permitem estabelecer quatro paradigmas, a saber: o liberal-conservador (século XIX até 1930), o desenvolvimentista (1930 – 1989) e, a partir dos anos 1990, o normal ou neoliberal e o logístico, coexistindo porém guardando prevalência um sobre o outro no curso das duas décadas. (CERVO, 2008, p. 65 - 67)

contas e preços, paridade monetária com o dólar, diminuição de tarifas alfandegárias, etc. (CERVO, 2008, p. 76 - 81)

Fernando Henrique Cardoso foi, no Brasil, o grande expoente da adoção desse paradigma neoliberal. Segundo a visão dada por Cervo:

O neoliberalismo transformou-se na América Latina em mais um fundamentalismo típico do fim do século XX, quando aparentemente o conflito ideológico amainava em todo o mundo. Misto de crença, fé e utopia, esse fundamentalismo pouco carregava de ciência em seu bojo. O pensamento de Cardoso e sua equipe - "mudam-se os tempos", "tempos de mudança", expressões estampadas em títulos de livros por eles publicados - está mais para o catecismo e a igreja do que para o manual e a academia. Seus textos e sua prática política revelam, com efeito, a fé em fórmulas convencionais do credo neoliberal, fé, sobretudo, no império do mercado como indutor do desenvolvimento. (CERVO, 2008, p. 79 - 80)

Ainda de acordo com o mesmo autor, a adoção do modelo neoliberal agravou a situação dos países em desenvolvimento que o adotaram na América Latina. Foram aprofundadas as dependências estruturais, financeiras e tecnológicas, gerando dívidas, enfraquecimento empresarial e fechamento de centros e pesquisa e inovação, empurrando a economia de matriz nacional para o setor primário, caracterizando regresso histórico. (CERVO, 2008, p. 79 - 80)

Como consequência positiva Cervo (2008, p. 76 - 81) indica que empresários foram forçados a modernizar suas plantas e métodos devido ao choque da abertura, contribuindo para elevar a produtividade sistêmica da economia. Em ressalva indica que essa situação se verificou no Brasil em razão da sociedade organizada ter reagido e exercido pressão para dosar o ritmo e as dimensões da abertura de acordo com a capacidade de adaptação dos segmentos.

Em suma, de acordo com o autor o paradigma neoliberal adotado pela inteligência latino-americana nos anos 1990 se caracterizou por subserviência na esfera política, destruição na esfera econômica e regresso do ponto de vista estrutural e histórico. (CERVO, 2008, p. 76 - 81)

Os paradigmas normal e logístico coexistiram no Brasil durante os anos 1990, sobrepondo-se o primeiro. Uma inversão ocorre no início dos anos 2000, com a eleição na América Latina de presidentes oriundos de meios sociais desfavorecidos e com vinculações ditas de esquerda, preponderando a partir daí o paradigma logístico. Contribuiu a essa inversão a pressão da opinião pública, descontente com o modelo anteriormente implementado. Contudo, se o paradigma logístico fora capaz de atenuar o neoliberalismo durante os anos 1990, na década seguinte foi o normal que manteve traços característicos, tais como a responsabilidade fiscal, estabilidade monetária, estímulo a investimentos estrangeiros e abertura de mercados. (CERVO, 2008, p. 82 - 90)

O paradigma logístico se firmou na era Lula. Consiste em dosar o neoliberalismo de acordo com as etapas de desenvolvimento agrícola, industrial e tecnológico, bem como salvaguardar os interesses nacionais. Sua preponderância foi consequência da insatisfação da opinião pública, da percepção dos dirigentes de que os países desenvolvidos não seguiam as diretrizes que propunham aos em desenvolvimento e também das críticas do meio científico e intelectual, a exemplo de alguns expoentes do quadro diplomático bem como do meio acadêmico. Não se pregava o retorno ao desenvolvimentismo do passado, mas sim a evitar a subserviência e regresso histórico. (CERVO, 2008, p. 82 - 90)

Dois elementos compõe o paradigma logístico: a ideologia e a política. Enquanto a ideologia propõe a união dos elementos externo e interno, ou ainda, do liberalismo com o desenvolvimentismo, a política recupera a autonomia decisória no exterior e assume a interdependência, num modelo de inserção pós-desenvolvimentista, buscando a superação de assimetrias entre as nações.

O paradigma logístico assim:

Diferencia-se do paradigma desenvolvimentista, com o qual pode conviver em certa dose, ao transferir à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando ao Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na realização de seus interesses. Limita a prevalência absoluta do Estado que caracterizava o primeiro e elimina do segundo a crença anticientífica no poder ilimitado do mercado de prover tudo o mais. Por fim, o Estado logístico imita o comportamento das nações avançadas, particularmente dos Estados Unidos, tido como protótipo do modelo. A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração empresarial e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar. (CERVO, 2008, p. 86)

O foco é o apoio aos investimentos públicos e principalmente aos privados para maior competitividade global. A inserção internacional se dá assim em duas formas: “pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e por investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança.” (CERVO, 2008, p. 87)

Como principal expoente do paradigma logístico, Luiz Inácio Lula da Silva manteve características do normal, como “a valoração da estabilidade monetária acima do crescimento, juros altos, carga tributária excessiva, câmbio valorizado e carência de investimentos em infraestrutura”, o que, segundo o autor denota “lento ritmo de crescimento que impede ganhos mais visíveis na área externa.” Ainda assim, indica que “a internacionalização econômica representa um campo de grande êxito da logística internacional de Lula, em razão do ritmo forte

que ostenta e da segurança que a reverso imprime à economia nacional. ” (CERVO, 2008, p. 82 - 90)

Em suma, apesar da relativa acomodação do Partido dos Trabalhadores aos anseios capitalistas, em termos de política externa muitas posturas foram enunciadas como diferentes quando se contrapõe esta de Lula à de Fernando Henrique. Cabe, na próxima seção, uma análise sobre os grupos de ações que definiram essa diferenciação, incluindo-se aí a questão da integração na América do Sul.

Antes de concluir se a política externa dada por Lula e pelo PT teve características de continuidade ou mudança com relação ao PSDB e a Fernando Henrique, o que se buscou demonstrar durante o capítulo foi o contexto político e ideológico que acompanhou os anos 2000.

Verificou-se primeiramente a transformação do Partido dos Trabalhadores, de agremiação voltada a uma democracia de massas com raízes socialistas para uma instituição que aceita a dinâmica capitalista, mantendo contudo um tom de reforma em certas pautas demonstrando a coexistência das duas almas citadas, a do Sion e a do Anhembi. Essa reformulação endêmica permitiu a chegada à presidência de Lula em 2002, unindo um eleitorado tradicionalmente vinculado à esquerda com uma vasta parcela da classe média que deslocava seu voto em direção a esse polo do espectro ideológico em razão das crises do período anterior.

Com o decorrer do primeiro mandato e para as eleições de 2006 o que se verificou foi uma alteração da base de votos que inicialmente migrou do partido para a figura do líder, em razão da melhoria das condições de vida da população de baixíssima renda e a manutenção das diretrizes econômico-financeiras da década anterior, o chamado lulismo. Mesmo que as denúncias de corrupção tenham afastado o voto da classe média, a substituição por uma base eleitoral mais numerosa garantiu a permanência do presidente no cargo por mais quatro anos. A mudança profunda percebida se deu, portanto, de uma migração de votos em 2002 do nível partidário e ideológico para uma polarização por renda em 2006.

Já em termos de política externa Lula enunciava uma atitude para com o exterior que se sobrepunha ao que era criticado como incongruência entre o potencial brasileiro e a postura dita subordinada às grandes potências que teria marcado o período FHC. O que propunha para então

era uma busca por um protagonismo ativo, não subordinado aos países desenvolvidos e às grandes instituições internacionais.

Privilegiaram-se no discurso as relações com outros países em desenvolvimento, ampliaram-se as relações com a África, foi bandeira o combate à fome e à pobreza. Para a América do Sul a ideia era o fortalecimento da integração não somente em seu lado comercial, assumindo uma postura de liderança disposta a arcar com o ônus dessa posição, entendendo assim que havia uma diferença de postura e de ênfase com relação à Fernando Henrique.

Muito se debateu sobre tais linhas gerais. Boa parte da literatura científica e da opinião pública taxou a política externa brasileira do interstício como interessante somente às diretrizes do Partido dos Trabalhadores sem acompanhar as reais necessidades da sociedade brasileira. A outra parte procurava demonstrar que em tempos democráticos sempre há margem para ajustes de acordo com o governo do turno, seja em governos de ideologia de esquerda ou direita, em razão do caráter distributivo das políticas públicas, inclusive da política externa. Tais diferenças em percepção ideológica acompanharam tanto as eleições de 2002 quanto as de 2006, quando no segundo mandato as diferenças ideológicas foram entendidas por alguns autores como mais acentuadas no que concerne ao exterior.

Então, o lulismo se traduz num movimento eleitoral que encontra campo fértil nas populações mais pobres, que o aceitam não tão somente em razão da melhoria da qualidade de vida, mas principalmente em razão da manutenção das estruturas capitalistas. Ainda que sofram os efeitos dos acontecimentos na área externa, essa parcela social não condiciona primariamente seu voto de acordo com as diretrizes da política externa, área na qual a ideologia de esquerda pode ser dita como mais evidenciada que no plano interno. Portanto, se na política interna as discussões migraram da base ideológica para a da renda auferida durante a segunda eleição de Lula, em termos de política externa, ao que tudo indica, os enfrentamentos ainda se deram na base partidária.

Nesse sentido, um entendimento que pode ser aplicado é o de que a partidarização e a diplomacia presidencial caminham lado a lado, posto que o mandatário, ao imprimir suas finalidades ideológicas à política externa, acaba por imprimir a identidade de seu partido político ou coalizão, no sentido de que tal política é sempre politizada em maior ou menor grau, ainda que dita como política continuada de Estado. Infere-se daí que, qualquer que seja o governo e qualquer que seja o partido político ao qual pertence o governante, há necessariamente uma partidarização relativamente às suas políticas, tanto internas quanto externas. Esse quadro é majorado ainda mais em tempos de fortalecimento da diplomacia presidencial. A partidarização é vista aqui nesse sentido, não pejorativamente enquanto uma

política de esquerda ou direita, correta ou incorreta, mas enquanto parte das forças profundas que influenciam o líder em seu cálculo dos objetivos de governo; também a partidarização compõe o caráter do líder, uma vez que seu alinhamento com este ou aquele partido também está vinculado a sua personalidade.

Desses argumentos pode-se abstrair que a impressão de certa ideologia partidária às relações externas pode ter o caráter de afirmação de identidade, uma vez que a própria diplomacia presidencial também possui esse condão. Havendo o Partido dos Trabalhadores que se adaptar aos interesses de manutenção das estruturas capitalistas da sociedade, mantendo muitas diretivas de Fernando Henrique Cardoso mormente no plano interno, a área externa, por não ter caráter eleitoral afirmativo primário e sim secundário – ainda que nos últimos anos se tenham ampliado as discussões nesse sentido – poderia adquirir função de espaço no qual o mandatário, por falta de viabilidade no plano interno, pode melhor imprimir sua visão política. Há a hipótese, nesse sentido, de que Lula poderia ter militado suas questões partidárias com maior afirmação no exterior para tentar fazer também o movimento inverso, dando visão midiática a esses temas e tentando introduzir paulatinamente as mudanças pretendidas pelo partido do exterior para o interior, numa aplicação bastante específica da diplomacia presidencial. Tais hipóteses somente possam ser confirmadas ou refutadas mediante o estudo dos acontecimentos particulares, caso a caso, o que extrapola o limite aqui determinado.

Pode-se afirmar ainda que a politização/partidarização da política externa aumentou no mesmo passo que a diplomacia presidencial, devido as mesmas causas que proporcionaram a expansão desta: a redemocratização, a globalização, a abertura de mercados, avanços sociais e políticos da Constituição Federal de 1988, a postura afirmativa dos presidentes, a visibilidade dos temas internacionais no âmbito interno, etc., seja no contexto dos governos de esquerda ou direita.

Nesse sentido a escolha de Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães - enquanto diplomatas de carreira e favoráveis à concepção de Lula e do PT para a política externa - bem como de Marco Aurélio Garcia - enquanto âncora partidária diretamente vinculado à presidência - para compor seu grupo de decisão nos temas da política externa leva a crer que Lula tenha tentado efetivamente imprimir uma diferenciação ideológica nas relações exteriores do Brasil, evidenciando tanto a politização quanto a diplomacia presidencial.

Referente a essa última, como cita Amorim Neto (2011, p. 135), no atual regime democrático a escolha de chanceleres oriundos da carreira diplomática facilita a perda de autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores, pelo amplo conhecimento desse sobre a burocracia específica, facilitando assim o controle dos líderes através pela diplomacia

presidencial, na medida em que esses mandatários podem melhor inserir sua própria agenda de questões externas, evitando choques entre sua postura e a do Itamaraty. Simplifica-se assim o controle do aparato diplomático pelo Chefe do Executivo, facilitando a presidencialização.

Luiz Inácio Lula da Silva trouxe para perto de si três intelectuais expoentes: os primeiros, além de identificados com a ideologia do Partido dos Trabalhadores, possuíam expertise diplomática; o terceiro, enquanto membro fundador do PT junto de Lula, fora também responsável pela construção do ideário para as relações internacionais que regia o partido já antes da chegada ao poder. Cercou-se assim de especialistas que possuíam conhecimento dos meandros da chancelaria, na hipótese de que isso permitiu maior controle da agenda da política externa; já Fernando Henrique Cardoso, por seu conhecimento dos trâmites diplomáticos, assumiu ele próprio algumas funções específicas do MRE.

Contudo, os choques com a diplomacia não foram totalmente evitados. Internamente o Itamaraty abrigava grupos de situação e oposição, os chamados autonomistas e os institucionalistas pragmáticos, os primeiros guardando relação com a PEB de Lula e do PT e os segundos com a de FHC e PSDB. Em linhas gerais os institucionalistas pragmáticos apoiavam os regimes internacionais em vigência por entender que essa postura se traduz em cenário favorável ao desenvolvimento econômico brasileiro; os autonomistas relacionavam o desenvolvimento econômico e nacionalismo político, defendendo um comportamento ativo do país com menor convicção para com os regimes internacionais, ademais de outros pontos diferenciais já citados.

Portanto, há sim que se pontuar as diferenças de postura com relação à formulação da política externa durante as décadas de 1990 e 2000. Conforme análise de Amado Luiz Cervo, os paradigmas Normal/Neoliberal e Logístico congregam as divergências ideológicas, diplomáticas, etc, ambos coexistindo porém em preponderância do último durante Lula, marcado pelo liberalismo associado ao desenvolvimentismo, diferente dos primeiros que entendiam que as regras hegemônicas do sistema internacional poderiam ser aceitas sem restrição.

O próximo capítulo melhor explora esses pontos diferenciais e a questão da integração na América do Sul sob o ponto de vista da diplomacia presidencial.

4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS DISCURSOS DE LULA

Apontada a caminhada do PT, as transformações ideológicas internas ao partido que a esse movimento se seguiram e o contexto político-eleitoral da década, bem como as diferentes percepções para o exterior propostas durante as décadas de 1990 e 2000, o presente capítulo buscará num primeiro momento demonstrar os grandes temas da política externa brasileira desse interstício. Em seguida será tratada a priorização da política externa para a América do Sul durante os mandatos de Lula, através da análise de conteúdo dos discursos presidenciais, considerando a influência da diplomacia presidencial nesse sentido.

As grandes linhas das ações para o exterior serão apresentadas ainda com ponderações para com o governo de Fernando Henrique Cardoso, buscando definir algumas divergências que os marcaram. Estabelece-se aí o ponto de partida para a questão da integração na América do Sul.

Em seguida se buscará evidenciar a centralidade da aproximação com o subcontinente na agenda da política externa brasileira durante o período Lula, principalmente no que diz respeito ao Mercosul. A verificação será efetuada a partir da análise dos discursos presidenciais, fontes primárias definidas para este estudo, bem como de entrevistas, mensagens, declarações, palestras e conferências proferidas por Luiz Inácio Lula da Silva durante o interstício definido. Todas as fontes são pronunciamentos oficiais relacionados a eventos internacionais no Brasil e no exterior e também a visitas realizadas em outros Estados e quando se recebiam autoridades, legações ou representantes estrangeiros no Brasil.

Tentar-se-á, portanto, entender até que ponto a diplomacia presidencial enquanto ferramenta de governo influenciou na formulação da política externa para a integração na América do Sul e como foi a evolução desta no período de 2003 a 2010.

4.1 As áreas de interesse da política externa brasileira nas décadas de 1990 e 2000

A exposição a seguir parte da definição de oito temas importantes da agenda da política externa brasileira contemporânea, de acordo com a análise de Vigevani e Capaluni (2007, p. 323 – 324). Tais temas são apresentados apontando-se as diferenças de postura entre Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso, seguidos pela análise quantitativa dos discursos de ambos os presidentes efetuada por Vilela e Neiva (2011; p. 70-96). São apresentados

pronunciamentos oficiais durante o decorrer da subseção, que contribuem ao entendimento de qual formulação se pretendia para a política externa no momento.

Vigevani e Capaluni (2007, p. 323 – 324) propõe portanto a comparação das estratégias de política externa desses dois mandatários conforme planificação em oito itens, registrados na ilustração a seguir:

Ilustração 7: Diferenças e Semelhanças entre as Políticas Externas de FHC e Lula da Silva

	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	LUIZ INACIO LULA DA SILVA
1. ALCA	Apesar de não considerá-la prioritária para o Brasil, FHC tinha uma postura mais favorável à ALCA. A estratégia era atrasar as negociações e apenas assinar o acordo se fosse favorável ao país.	Passou-se a negociar de forma mais dura, argumentando-se que as negociações só prosseguiriam se as demandas brasileiras fossem atendidas.
2. Combate à fome internacional	Tema não presente na agenda brasileira durante a administração FHC.	Ganhou destaque nos pronunciamentos internacionais do governo Lula da Silva, principalmente no início de seu mandato. Tentou-se a formal inserção na agenda internacional, com resultados discutíveis.
3. Conselho de Segurança da ONU	Desejava-se uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas a diplomacia brasileira não investiu muitos esforços nesta empreitada. FHC chegou a declarar que preferia aprofundar a integração regional e fazer parte do G-7 do que do Conselho.	O ministro Celso Amorim expressou com mais firmeza o desejo do país de obter um assento permanente no Conselho de Segurança. A energia diplomática despendida foi considerável. Os custos da liderança brasileira no Haiti seriam uma tentativa de provar à comunidade internacional que o país tem condições de fazer parte do Conselho.
4. Cooperação Sul-Sul	A administração FHC privilegiou as relações com países desenvolvidos, principalmente com a União Europeia e os Estados Unidos. A aproximação com grandes países do Sul visava benefícios materiais, principalmente em setores comerciais. No final do segundo mandato, o governo buscou ampliar relações com a China, Índia, Rússia e África do Sul. No caso do contencioso das patentes farmacêuticas contra os Estados Unidos, o Brasil aproximou-se da Índia e da África do Sul, mas não institucionalizou a parceria durante o seu governo.	A aproximação com os países do Sul ganhou destaque no governo Lula da Silva. Defendeu-se uma relação mais duradoura com os países em desenvolvimento, motivada por visões de mundo e pelas raízes ideológicas do Partido dos Trabalhadores, parcialmente coincidentes com a tendência existente em parte da diplomacia. Institucionalizou-se a parceria entre Índia, Brasil e África do Sul, abrangendo uma série de temas, como segurança, comércio, intercâmbio tecnológico, com resultados ainda incertos. Na administração Lula da Silva, ganhou destaque a formação do G-20, grupo de países em desenvolvimento que visam a liberalização do comércio agrícola. Tal tipo de coalizão tem o objetivo de reduzir as assimetrias.

5. Estados Unidos	A administração FHC pautou-se pela lógica da participação ativa na formulação de regimes internacionais, nas quais os norte-americanos tinham papel relevante. O presidente brasileiro desenvolveu relações pessoais com o presidente Clinton. No final da administração FHC, já na administração George W. Bush e especialmente depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, o presidente passa a criticar o unilateralismo norte-americano. Buscam-se nesta fase novas parcerias comerciais com grandes nações em desenvolvimento para contrabalançar o poderio comercial norte-americano.	Reconhecendo a importância dos Estados Unidos como o país mais rico e poderoso do globo, a política externa de Lula da Silva busca aprofundar as relações com grandes nações em desenvolvimento, e com algumas da União Europeia, visando reduzir as assimetrias de poder com a potência norte-americana. A busca de fortalecimento do Mercosul e as negociações entre o Mercosul e a União Europeia também procuram ampliar o poder de barganha do país ao diversificar as opções estratégicas. Nesse contexto, o governo Lula da Silva buscou evitar confrontos com os Estados Unidos.
6 Integração Latino-Americana	O tema da integração regional sul-americana, sobretudo o Mercosul, é central na agenda brasileira desde a democratização do país em 1985. Na administração FHC, o processo de integração regional era visto como um instrumento com o qual o Brasil poderia disputar um espaço político e econômico maior no mundo.	O governo Lula da Silva mantém o interesse pelo Mercosul, acentuando fortemente o peso do projeto da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa). Há uma ênfase retórica e desenvolve-se a IIRSA. A integração estaria no topo da agenda do país. Na administração Lula da Silva, busca-se manter equilíbrio nas relações com os países da região para capitalizar a aparente convergência em relação à integração e evitar agravar situações potencialmente conflituosas.
7. Liderança Brasileira	O governo FHC acreditava que a liderança não se proclama, ela deve ser exercida. Nesse sentido, o tema não recebia muito destaque em sua gestão.	A administração Lula da Silva colocou não ostensivamente o tema no debate político brasileiro. O desejo de obter um papel de destaque na região e entre os países em desenvolvimento foi introduzido e, em parte, tem se constatado uma maior cobrança por parte dos países sul-americanos em relação ao Brasil.
8. OMC	De todos os fóruns de negociações comerciais em que o Brasil participa, a OMC foi a que recebeu maior atenção da administração FHC, principalmente por se acreditar que nesta instituição a assimetria de poder era reduzida pelo respeito às regras internacionais acordadas pelos Estados participantes.	As negociações na OMC são consideradas fundamentais para o Brasil. Há a tentativa de assumir uma liderança mais pronunciada em coalizões Sul-Sul para alterar as relações de poder dentro da instituição.

Fonte: VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, 2007, n. 2, p. 273 – 335.

Conforme Vigevani e Cepaluni (2007, p. 274) em Lula não se verificaram grandes rupturas com os paradigmas históricos da política exterior brasileira, algumas ações inclusive figurando como continuas àquelas adotadas por Fernando Henrique. Conforme os autores, ambos os presidentes buscaram, cada um a seu modo e de acordo com suas preferências e crenças, o desenvolvimento econômico e a manutenção de certa autonomia política.

Os autores ressaltam porém que, se não as ações, as ênfases foram alteradas. As principais diferenças entre as percepções adotadas pelos mandatários e pelas equipes que os acompanharam foram de ordem ideológica, filtrados pelos constrangimentos das ordens nacional e internacional à época vigentes. Essas diferentes percepções se devem a um esquema multicausal, concorrendo aí fatores relativos aos líderes, aos burocratas, à reestruturação doméstica e aos choques externos. (VIGEVANI; CEPALUNI; 2007, p. 276)

Conforme exposto em seu artigo, a análise de Vigevani e Cepaluni (2007, p. 277-279) é derivada do modelo proposto por Charles Hermann (1990), que procura examinar a extensão das alterações de rumo entre as mudanças de governo e identificar os principais atores e eventos que provocam essas alterações. Os fatores causais são ordenados em quatro grupos: 1º: líderes (refere-se às ações desencadeadas por uma liderança política, no caso brasileiro podendo ser o presidente ou um ministro); 2º: burocratas (um grupo dentro do governo que pode defender alterações políticas, necessitando contudo do apoio ou concordância tácita do líder para se destacar politicamente); 3º: reestruturação doméstica (diz respeito a um segmento relevante da sociedade que apoia a necessidade de governabilidade e tem capacidade para desencadear mudanças na política externa por causa de suas demandas); e 4º: choques externos (fontes de mudança que resultam de eventos internacionais dramáticos.) Alegam os autores que provavelmente a maioria das mudanças é originada a partir de uma percepção dos líderes ou dos formuladores das políticas a respeito de alterações no cenário externo.

Nesse sentido:

Acreditamos que o ataque de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades advindas da Rodada Doha da OMC foram choques externos que colaboraram para a alteração da política exterior brasileira, modificando em alguns pontos o curso do final do governo FHC, adiantando elementos de mudança que só ficariam mais claros na administração Lula da Silva. Não acreditamos, contudo, que houve uma reestruturação doméstica significativa a ponto de, por si mesma, alterar a política externa de FHC para Lula da Silva. Como sugerem alguns trabalhos (FONSECA JR., 1998), a política externa do período 1985-2002, cujas premissas podem ser encontradas no final do governo José Sarney (1985-1989) e no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), foi influenciada pela perspectiva do final da Guerra Fria e pela ideia da possibilidade de fortalecimento da cooperação internacional. Portanto, os ataques de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades colocadas a partir das negociações de Doha acabaram influenciando os formuladores de políticas, somando-se a um quadro internacional em mutação, e conectando-se com as diferentes trajetórias políticas dos dois últimos governantes brasileiros. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 280 - 281)

Verificando pois essas variantes na política externa percebidas quando consideradas as mudanças de governantes, a literatura científica acaba por ressaltar algum ponto dessa política para determinar a condução dada por cada presidente. Se a política externa de Fernando

Henrique Cardoso foi definida no meio científico como “autonomia pela participação”, em contraposição à “autonomia pela distância” de Sarney, no sentido de maior engajamento aos regimes existentes, Luiz Inácio Lula da Silva adotou uma “autonomia pela diversificação”, no sentido de multiplicar os parceiros e as opções estratégicas do país no exterior. (VIGEVANI; CEPALUNI; 2007, p. 282 - 283)

Mais esclarecem os autores:

Definimos sinteticamente: (1°) “autonomia pela distância” como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (2°) “autonomia pela participação” como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; (3°) “autonomia pela diversificação” como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (VIGEVANI; CEPALUNI; 2007, p. 283)

A respeito dessa ideia de que não ocorreu uma reestruturação total na política externa de FHC para Lula, mas sim mudanças de ênfase, a questão do que se entende por autonomia assume papel central. Verifica-se que durante o século XX a diplomacia brasileira buscou a inserção internacional em dois objetivos, a autonomia e o desenvolvimento. Esse último se manteve relativamente estável enquanto conceito ao longo do tempo, definido sinteticamente como o aumento das capacidades de industrialização e ocupação do território. A autonomia contudo sofre mudanças contextuais, mudanças essas que ficaram evidentes nos debates ideológicos relativos aos rumos da política externa, conforme verificado nas qualificações que se dá a cada mandato presidencial. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 172)

Assim definem Malamud e Rodriguez (2013, p. 172), quando considerado o entorno geográfico do Brasil, relativamente ao conceito de autonomia:

Durante o longo período em que a região fora considerada uma ameaça, a autonomia foi buscada pela distância, e alianças com potências extra regionais foram utilizadas para equilibrar os rivais regionais. Uma vez que o Brasil ganhou força e autoconfiança e começou a ver a região como uma oportunidade, a autonomia foi redefinida em termos de participação (em organismos multilaterais) ou de integração (em blocos regionais). Ultimamente, porém, o aumento do poder nacional e uma crescente percepção da região como um fardo levou a uma busca de autonomia através da diversificação, o que implica a diluição da região como prioridade e a formação de coalizões internacionais multipolares com outros estados em função do tema e da arena.

Nessa variação do conceito de autonomia, perceberam-se aproximações e distanciamentos com os Estados Unidos. O multilateralismo é visto na participação em organizações internacionais globais, hemisféricas, regionais ou sub-regionais. Contudo, as conquistas reais ainda não são tão perceptíveis quanto os ganhos diplomáticos. O Brasil aposta seu futuro no *soft power*, por seu papel diplomático de facilitador e perfil cooperativo, gerando contraste entre a imagem e as realizações, por seu potencial diplomático e presidencial exceder o econômico. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 172)

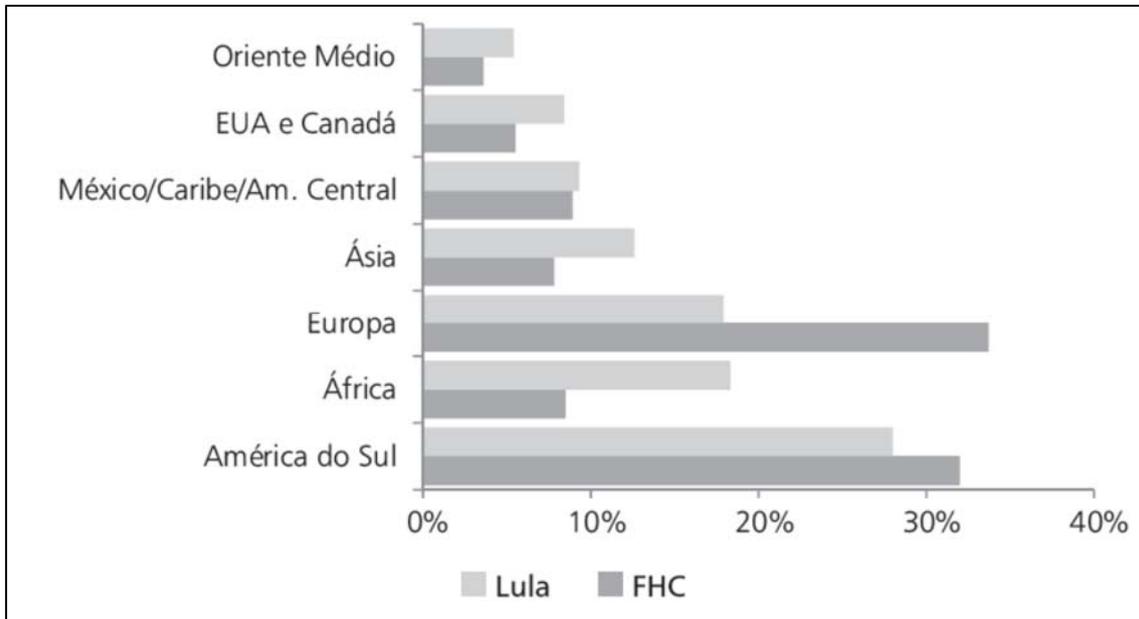
Em conclusão Vigevani e Cepaluni (2007, p. 282) defendem que a mudança em política externa adotada por Lula foi mais direcionada ao programa – no sentido de buscar novas formas de inserção do país no cenário internacional – do que de meta, pois, segundo os autores, as metas da política externa brasileira não foram alteradas de forma significativa, considerando-se a questão do desenvolvimento. Exemplo disso seria a postura mais demandante das coalizões Sul-Sul encabeçadas pelo Brasil durante Lula (IBAS e G-20) buscando um maior equilíbrio nas relações entre desenvolvidos e em desenvolvimento, situação já em andamento ao final do governo Fernando Henrique, quando se coordenavam esforços de propriedade intelectual entre esses países.

Buscando maiores indícios a respeito dessas alterações de ênfase, entende-se necessário apresentar a análise de Vilela e Neiva (2011; p. 70-96). Os autores contrapõem pelo viés da análise de conteúdo a frequência com que alguns temas foram abordados nos discursos de ambos os presidentes, através de cotejamento quantitativo¹, para que com isso sejam perceptíveis quais ênfases foram impressas por cada mandatário, o que poderia indicar se os temas foram resultado de continuidades ou de mudanças de postura em política externa. As conclusões obtidas são aqui apresentadas por entender-se que contribuem à percepção dos objetivos na formulação da política externa de Lula.

¹ Vilela e Neiva (2011, p. 76-77) reuniram 1.002 pronunciamentos, 749 referentes à Luiz Inácio Lula da Silva e 253 à Fernando Henrique Cardoso. Alegam que a disparidade quantitativa de pronunciamentos entre ambos se dá em razão de Lula ter viajado mais e recebido mais autoridades que Fernando Henrique, ademais da característica pessoal do gosto pelo discurso. Entendem contudo que, apesar da assimetria, o quantitativo ainda assim é robusto, suficiente à análise quanto à percepção de ambas as políticas externas. A metodologia utilizada pelos autores foi a análise de conteúdo dos documentos elencados, numa perspectiva quantitativa, agregando palavras, termos e expressões em categorias significativas, divididas em duas dimensões de interesses, a saber: a territorial e a temática. Preliminarmente a esta etapa quantitativa, verificaram qualitativamente uma amostra de 20 discursos, 10 de cada presidente, o que, segundo os autores, teve resultados muito próximos, reforçando a conclusão final do estudo. Para maior detalhamento dos aspectos metodológicos, ver a íntegra do artigo: VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso de dois presidentes. Revista Brasileira de Política Internacional. 54 (2): 70-96. 2011.

Segue na figura 8 o comparativo percentual de vezes em que as diferentes regiões foram citadas nos discursos por ambos os presidentes, incluindo-se aí as citações para Estados Unidos e Canadá, dentro da análise dos grandes temas da agenda da política externa:

Ilustração 8: Citações sobre países/regiões, por Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva



Fonte: VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso de dois presidentes. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, 2011, n. 2, p70-96.

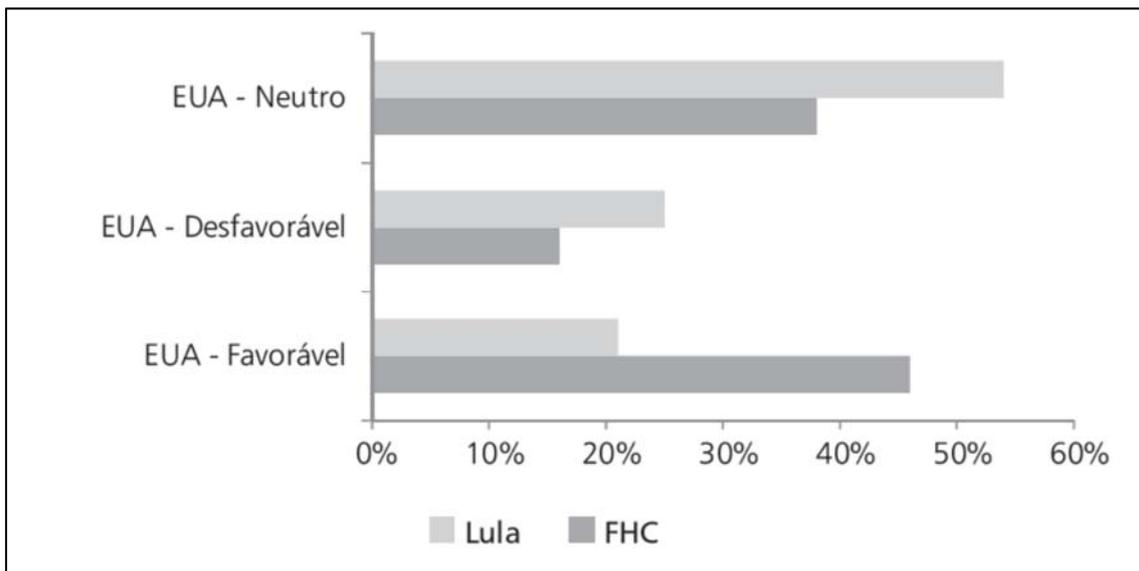
O que os autores procuram demonstrar neste primeiro gráfico, através dos percentuais de citação das regiões em cada discurso, é se houve maior ou menor referência a áreas específicas. Conforme demonstrado, nota-se que somente o percentual para México/Caribe/América Central manteve relativa paridade. Houve maior alusão por parte de Luiz Inácio Lula da Silva ao Oriente Médio, Estados Unidos/Canadá, Ásia e África, enquanto que Fernando Henrique Cardoso citou percentualmente mais Europa e América do Sul. No caso da América do Sul, a menor quantidade de citações percentuais em Lula parece indicar a pulverização do interesse entre diversos parceiros que não só a região, evidenciando a autonomia pela diversificação também no discurso.

Vilela e Neiva (2011, p. 70-96) alegam que, de acordo com revisão de literatura por eles efetuada, se FHC procurou em boa parte do mandato um relativo alinhamento com os Estados Unidos em razão da opção pela adesão às instituições internacionais, muitas capitaneados por esse país, com alguns indícios de críticas ao unilateralismo somente ao final do governo, Lula

por sua vez buscou fortalecimento das relações multilaterais, dando um viés maior de negociação e barganha, na tentativa de reduzir as assimetrias no cenário externo.

Poder-se-ia esperar portanto um maior percentual de referências aos Estados Unidos nos discursos de Fernando Henrique, expectativa que não se confirmou. Para elucidar a questão, Vilela e Neiva inspecionaram qualitativamente as 780 ocorrências, concluindo conforme gráfico abaixo:

Ilustração 9: Citações sobre Estados Unidos da América, por Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva



Fonte: VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso de dois presidentes. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, 2011, n. 2, p70-96.

Verificou-se portanto que, a despeito da sugestão de que maior referência poderia significar alinhamento, as menções feitas por Lula foram majoritariamente neutras ou desfavoráveis aos EUA, enquanto que as de Fernando Henrique denotavam concordância. Demonstra-se assim através dos dados que, apesar de ambos os presidentes buscarem a manutenção das relações com os Estados Unidos, havendo portanto certa constância nas ações, as ênfases apresentaram essa diferenciação, um em alinhamento outro em ponderação, divergindo portanto também as suas implicações quanto à interação entre regiões. (VILELA; NEIVA, 2011, p. 70-96)

Esses resultados convergem ao apontado no capítulo anterior a respeito das diferentes posturas da diplomacia tradicional, os institucionalistas pragmáticos e os autonomistas. Ambos assumem um baixo perfil sem enfrentamentos, porém os autonomistas, mais vinculados à postura de Lula e do PT, tomam uma posição de maior competitividade em relação à

distribuição de poder na América do Sul, criando novos pontos de atrito com os Estados Unidos. (SARAIVA, 2010, p. 5)

Em alusão a tais pontos de atrito, quanto às negociações para implantação da ALCA logo se evidenciava uma postura contestadora. Em seu primeiro ano de mandato Lula diz que, apesar de atrair o Brasil a possibilidade de acesso preferencial ao mercado norte-americano, estando o país disposto a fazer concessões, estas teriam de ser recíprocas, pensando-se no médio e longo prazo, numa indicação que as negociações seriam feitas desde que sem benefícios unilaterais. Lula e a diplomacia manteriam uma postura não subordinada. Assim declara em discurso na Sessão Inaugural do Encontro Parlamentar sobre a ALCA – O Papel dos Legisladores na ALCA:

Se existe uma lição que nós, brasileiros, temos que aprender, com os Estados Unidos da América do Norte, essa lição é de que nós não temos que ter vergonha de sermos brasileiros, como eles não têm vergonha de serem americanos. [...] Não vamos fugir da mesa de negociação. Vamos negociar, de cabeça erguida, discutindo, de igual para igual, cada um dos itens que interessa ao nosso país. Até porque não estamos pedindo favor a ninguém, estamos apenas reivindicando um direito nosso, que é a oportunidade da nossa economia dar um salto de qualidade, sem as imposições que o mundo desenvolvido tem tentado nos impor. (SILVA, Discurso, 20/10/2003)

Também se pronuncia o então ministro de Relações Exteriores em entrevista em 2003 ao jornalista Boris Casoy, no programa Passando a Limpo. Questionado a respeito de críticas com relação à postura brasileira frente aos Estados Unidos no tema da ALCA, no qual o Brasil evidenciaria um confronto com esse país que poderia ser prejudicial à imagem brasileira no exterior, principalmente frente aos parceiros do Mercosul, Celso Amorim alega que a postura adotada “não tem nada de confrontacionista, ela é uma posição pragmática” em defesa de um acordo equilibrado, no qual “as vantagens têm que estar bem distribuídas entre todos os membros que participam.”. Faz referência aos subsídios agrícolas que seriam deixados para discussão no âmbito da OMC, porém a regulamentação de temas sensíveis ao Brasil teria de ser aceita de fora para dentro, o que abrangeriam assim somente os interesses de uns em detrimento dos de outros. Assim conclui:

Normalmente, eu ouço muito isso: temos que ter uma abordagem realista, não podemos ser excessivamente ambiciosos, me disseram em Cancún. Só que realismo, para muitas pessoas que fazem essa crítica, significa ceder tudo o que os outros desejam e obter somente 10% do que nós desejamos. Isso para mim não é realismo; isso teria outro nome. (AMORIM, Entrevista, 04/10/2003)

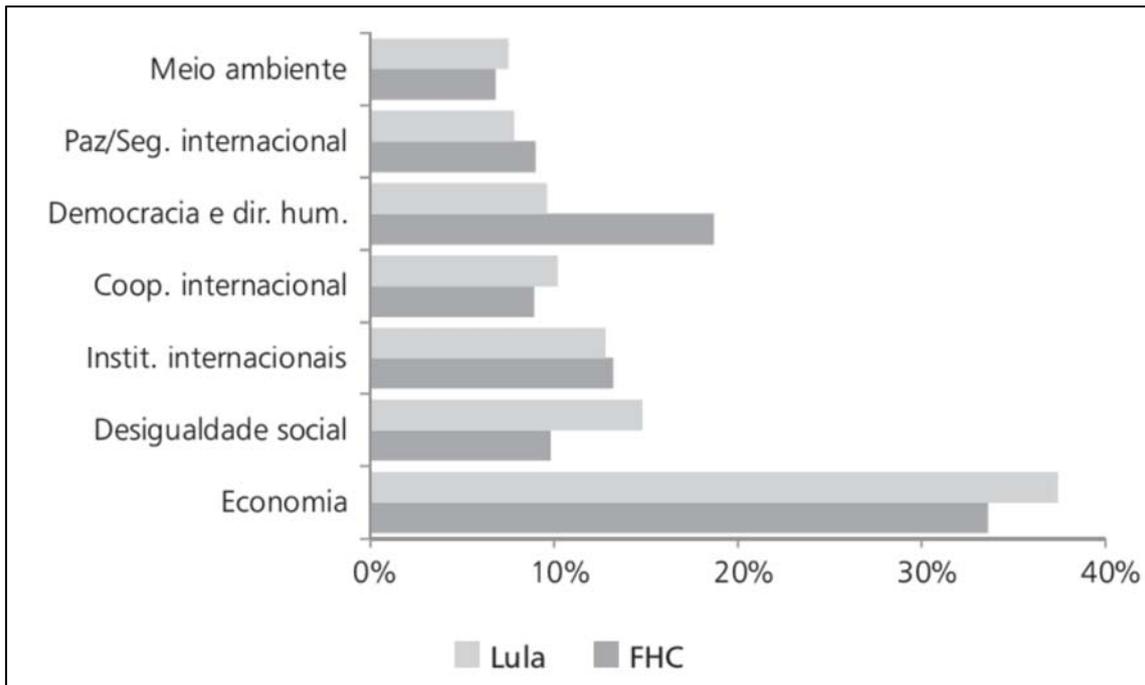
Lula reafirma mais tarde essa postura dita afirmativa, agora na cerimônia de comemoração do dia do diplomata em 2006, ressaltando o não enfrentamento sem abandonar a defesa dos objetivos estabelecidos para o país no tema da ALCA:

Quando nós entramos aqui, vocês estão lembrados, vocês eram todos quatro anos mais jovens, havia uma guerra de que o mundo ia acabar se não fosse implantada a ALCA. Nós perpassamos vários anos, antes de ganhar as eleições, quem ia contra a ALCA era anti-americano, quem era favorável à ALCA era comunista, e vai daí para fora. O que nós fizemos? Não precisamos comprar nenhuma briga com os Estados Unidos. Nós apenas tivemos a ousadia de apresentar propostas diferentes para este país. E, hoje, nem os Estados Unidos falam mais em ALCA. E nem alguns setores conservadores da imprensa brasileira publicam mais editoriais defendendo a ALCA, como publicavam naquele tempo. “Ou faz como os Estados Unidos, ou acabou o mundo”. Não é verdade. Nós jamais deixaremos de reconhecer o papel que tem a relação dos Estados Unidos com o Brasil, do ponto de vista político, do ponto de vista militar, do ponto de vista tecnológico e científico, e do ponto de vista comercial. Mas nós sabemos que o mundo tem muitas outras oportunidades e nós não podemos ficar chorando o leite derramado. Perdemos uma coisa aqui, vamos buscar outra em outro lugar. E quanto mais plural for a nossa relação, mais independentes nós seremos. (SILVA, Discurso, 20/04/2006)

Contra-pondo-se os discursos com as citações por temas específicos, novamente os percentuais de ambos os presidentes são similares, podendo sugerir segundo Vilela e Neiva (2011, p. 82) que nem todas as áreas teriam sofrido variações haja vista a filiação partidária e orientações político-ideológicas.

Assim expõe-se:

Ilustração 10: Citações sobre temas específicos em Lula e FHC



Fonte: VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso de dois presidentes. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, 2011, n. 2, p70-96.

As citações em percentual foram similares para meio ambiente, paz e segurança internacionais, cooperação internacional, instituições internacionais e economia, porém diferem quanto à democracia/direitos humanos e desigualdade social. Lula teria extrapolado uma de suas principais preocupações na política interna para o ambiente externo. Por outro lado, FHC apresentou uma incidência bem maior de referências ao tema da democracia e dos direitos humanos.

Abaixo a evolução dos termos democracia/direitos humanos e desigualdade social:

Ilustração 11: Evolução dos termos democracia/direitos humanos e desigualdade social ao longo do tempo



Fonte: VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso de dois presidentes. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, 2011, n. 2, p70-96.

Assim comentam os autores:

Novamente, a política interna parece ter influenciado a atuação internacional do presidente; embora a democracia já estivesse presente durante os dois mandatos de FHC, ela estava menos consolidada do que durante o governo do seu sucessor. [...] Para Fernando Henrique, as questões relacionadas à democracia foram mais enfatizadas do que as relacionadas à desigualdade social. O fato de que a democracia estava menos consolidada em seu governo do que no de seu sucessor pode ajudar a explicar isso. A ameaça de retrocesso pode ter feito FHC reforçar o posicionamento a seu favor. Apesar do crescimento no segundo ano de mandato, a sua trajetória descendente, inclusive durante o governo Lula, ajuda a reforçar essa hipótese. No mandato deste último, ficou visível a prioridade de combate à desigualdade social, repassando para a política externa a política que implementou internamente. É importante notar que FHC começou a reverter o seu posicionamento nas duas políticas nos últimos anos do seu mandato. (VILELA; NEIVA, p. 85)

Considerando o tema da desigualdade social, o combate à fome foi bandeira constante durante o governo Lula, sendo uma das bases que garantiu a emergência do lulismo e a reeleição de 2006, figurando como imbricação dos ambientes interno e externo em termos de políticas públicas. Também nos discursos a questão se manteve presente, a exemplo do que foi dito já em 2004 em ação de combate à fome e à pobreza proposta no âmbito da ONU, com apoio de França e Chile. Na ocasião assim se declarou:

Apoiamos a proposta de uma aliança global para combater a fome e a pobreza, pela qual os países em desenvolvimento receberão apoio contínuo aos seus esforços nacionais em prol de um desenvolvimento robusto, políticas sociais eficientes e sólidas instituições democráticas, inclusive por meio de alívio da dívida, investimento

direto com capital de longo prazo, aumento da ajuda internacional, bem como por meio de um comércio mais equitativo. (SILVA, Declaração, 30/01/2004)

Relativamente à OMC, comendo as citações dos temas de economia e instituições internacionais, grande parte das referências a essa organização encontradas nos discursos de Lula prima pela maior participação dos países em desenvolvimento, enfatizando que as regras têm de ser seguidas por todos, ricos e pobres. Cita que, sem confrontação, os países em desenvolvimento poderiam mudar a geografia econômico-comercial mundial, colocando o comércio Sul-Sul no mesmo patamar que as relações com os países desenvolvidos. Diz em seminário sobre negócios e investimentos na Síria que “no lugar da lógica comercial dos séculos passados, que em nada nos beneficiou, necessitamos colocar uma nova lógica em que o comércio Sul-Sul seja tão importante quanto as relações com as nações mais ricas. Queremos levar este esforço de aproximação para todas as áreas de nosso relacionamento.” (Silva, Discurso, 03/12/2003)

No programa de Rádio ‘Café com o Presidente’ é ressaltado o viés negociador do país que, através da unidade com outros países em desenvolvimento teria permitido êxito no âmbito da OMC:

Nesse mundo globalizado em que as grandes potências determinam as regras do jogo no mundo comercial, a unidade dos países em desenvolvimento, a unidade dos países com uma certa similaridade de desenvolvimento é muito importante, porque é isso que permite que a gente já tenha ganhado três ações na OMC. Ganhamos a ação da cana-de-açúcar com a União Européia; ganhamos a ação do algodão com os Estados Unidos; e ganhamos a ação do frango salgado com a União Européia, que não considerava frango salgado, carne. E nós ganhamos por quê? Porque nós acreditamos. Porque nós juntamos força. Porque nós adotamos o princípio de que a união faz a força e isso está permitindo que a gente tenha uma participação mais efetiva e muito mais forte nesse mundo globalizado. (SILVA, Discurso, 02/05/2005)

Nesse sentido quando do Colóquio Brasil – Ator Global realizado na França, Lula indica que a criação do G-20 foi fundamental ao melhor equilíbrio das relações de poder dentro da instituição. Diz ainda que os procedimentos da OMC têm um caráter medieval, principalmente com relação à transparência, mas que a coordenação entre esses países do Sul viabilizava maior poder de barganha. (SILVA, Discurso, 13/07/2005)

Alega durante discussão sobre temas de interesse global em Haia:

O êxito do G-20 revolucionou a dinâmica negociadora da OMC. Os países em desenvolvimento deixaram de ser meros espectadores. O fortalecimento da cooperação Sul-Sul não é uma atitude confrontacionista. Queremos que o processo negociador alcance um acordo que seja equilibrado e faça jus ao mandato da Rodada do Desenvolvimento.

Estamos assistindo ao nascimento em escala mundial de uma nova geografia econômica, comercial e política. Exemplo disso é o crescimento exponencial dos fluxos comerciais e de investimento entre o Brasil e os países sul-americanos, africanos, asiáticos e do Oriente Médio. Nossas realidades semelhantes favorecem a ampliação do relacionamento nos mais variados setores, desde ciência e tecnologia até educação, passando por saúde e cultura. (SILVA, Discurso, 11/04/2008)

Em reunião entre os países do G-8, Brasil, África do Sul, China, Índia, México e República do Congo realizada na Rússia, durante momento de crise das negociações da Rodada Doha da OMC, Lula alega que não se trata de uma crise técnica, mas política e que estaria em jogo o próprio futuro do multilateralismo. Retoma que o contexto de lançamento da Rodada se deu com todos juntando forças contra o terrorismo, não somente na aceção dos atentados,

[...] mas também suas causas mais profundas: a miséria, a doença, a desesperança. [...] Trata-se, acima de tudo, de desenvolvimento. Isto é: de criar as condições para que as populações mais pobres do nosso planeta possam usufruir dos progressos de nosso tempo, muitas vezes alcançados às suas expensas. [...] Os países pobres não necessitam de favores. Necessitam de condições equitativas para fazerem valer suas vantagens comparativas. [...] Entretanto, é totalmente falacioso – além de injusto – o argumento de que os avanços na área agrícola devem ser viabilizados pelas concessões dos países pobres. Na prática, todos sabemos que são pouquíssimos os países em desenvolvimento que efetivamente aplicarão a fórmula de cortes tarifários em bens industriais. A participação desses países no comércio internacional é ainda relativamente pequena e sua contribuição jamais será capaz de fechar o hiato entre as posições negociadoras dos países ricos em agricultura. (SILVA, Intervenção, 17/07/2006)

Essa preocupação com a redução das assimetrias da geografia econômica mundial também é percebida no tema da candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Em entrevista quando em visita à Argélia, Lula alega que:

[...] a OMC no âmbito comercial, é extremamente importante e a ONU, no âmbito político, é extremamente importante. Nós não podemos continuar com uma instituição da importância das Nações Unidas sendo administrada pelos mesmos parâmetros que ela foi criada há 60 anos. A geografia mundial mudou, a política mudou, a economia mudou, a geografia mudou, já não tem mais a Guerra Fria. Portanto, a ONU tem que dar esse passo, ou seja, mais democracia na ONU, mais funcionamento dos organismos da ONU e mais representatividade na ONU. Por quê? Porque quanto mais representativa for a ONU, quando todos os continentes estiverem representados, quando as forças políticas estiverem representadas, as decisões da ONU serão cumpridas. Enquanto não for, enquanto não tiver essa representatividade, toma-se uma decisão e as pessoas se acham no direito de dizer: “isso não vale para mim, isso só vale para os outros”. Então, o que eu quero, eu não quero para mim, eu quero para a humanidade. A ONU democrática será um bem para a humanidade. (SILVA, Entrevista, 09/02/2006)

Cita durante a sessão de abertura da XVI Conferência de Chefes de Governo da Comunidade do Caribe, Caricom, que:

É indispensável que as Nações Unidas recobrem sua credibilidade e que o Conselho de Segurança, em particular, reflita o crescente peso dos países em desenvolvimento nas grandes questões internacionais. O Brasil está disposto a assumir nele as responsabilidades de membro permanente. (SILVA, Discurso, 16/02/2005)

Portanto, verificada a mudança de ênfase na política externa brasileira entre Fernando Henrique e Lula, buscando esse último a autonomia pela diversificação, percebe-se que no processo as alianças Sul-Sul ganharam destaque. Em decorrência vieram o combate à fome internacional – bandeira presente internamente e que deu força ao lulismo – a postura contestadora frente à ALCA e Estados Unidos, a liderança brasileira na ONU e OMC, bem como em diversas negociações nas quais se contrapunham Norte e Sul geopolítico/geoeconômico. As relações com os países em desenvolvimento dentro e fora da região evidenciam o desejo de obter um papel de destaque. Os pronunciamentos oficiais se dão nesse sentido, indicando que nesse olhar Sul-Sul seriam priorizadas as relações com os vizinhos sul-americanos.

4.2 Prioridade da integração da América do Sul na política externa e nos discursos de Lula

Um dos grandes temas da política externa comparados por Vigevani e Cepaluni (2007, p. 273 - 335) conforme exposto na ilustração 7 no início desse capítulo é o da Integração Latino-Americana, constituindo também o foco de trabalho dessa pesquisa no que diz respeito à América do Sul. Retomando o apontado pelos autores, foi dito que em Lula manteve-se o interesse pelo regionalismo através do Mercosul, ademais da Casa, atualmente UNASUL. Também a IIRSA contou com certa ênfase retórica. Como citado “a integração estaria no topo da agenda do país”.

O interesse pelo subcontinente não é contudo inovação da política externa contemporânea. Para Cervo (2008, p. 202) a noção de vizinhança para o Brasil era estendida a todos os países americanos no século XIX, à época do pan-americanismo, passando a América Latina com o pan-latinismo. A partir da gestão do Barão do Rio Branco, começava-se a imposição do conceito de América do Sul. Ele ainda indica que a ideia integracionista nacional começou a ser composta durante o paradigma desenvolvimentista, 1930 - 1989, quando o Estado era entendido como responsável pelo desenvolvimento. Desse modo “é natural que a integração, vista como meio, *tenha sido concebida por homens de Estado em vez de corresponder a uma aspiração das sociedades.*” (CERVO, 2008, p. 158, grifo nosso)

Segundo Costa (2010, p. 101 – 103) os processos de integração e formação de blocos na América Latina começam a ganhar fôlego no período pós Segunda Guerra Mundial, na esteira da teoria cepalina, impulsionados pelas ideias desenvolvimentistas e de substituição de importações. Surgiram a ALALC em 1960 (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), ALADI em 1980 (Associação Latino-Americana de Integração), MCCA em 1960 (Mercado Comum Centro-Americano), Pacto Andino em 1969 e Caricom em 1973 (Comunidade e Mercado Comum do Caribe) enquanto instituições que caracterizavam essa inter-relação entre os Estados latino-americanos, visando proteção contra a chamada deterioração dos termos de troca para com o comércio mundial. A respeito dessas instituições assim diz o autor:

[...] o que primeiramente queremos chamar atenção é que todos os arranjos possuem como principal objetivo a área econômica e, em termos de integração, visavam ao Mercado Comum. Isto mostra certa homogeneidade de interesses e percepções do que se queria e do que poderiam ter com um processo de integração. Apesar disto, cabe salientar que o princípio norteador destas integrações sempre foi a ampliação do comércio, ficando a ideia de complementariedade e formação de bloco econômico marginalizada. (COSTA, 2010, p. 103)

O fortalecimento do conceito de América do Sul como região de integração se deu em meados da década de 1990, em oposição à incorporação do México pelo Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte, sigla em inglês), bem como a acordos de liberalização comercial firmados pelos países centro-americanos com os EUA, fragmentando ainda mais o conceito de América Latina. (COSTA, 2010, p. 124-125)

Em reverso ao Nafta é lançada na América do Sul em 1993 a ideia da ALCSA (Área de Livre Comércio da América do Sul), durante o governo de Itamar Franco, na primeira gestão do Ministro Celso Amorim, que seguiria um projeto de desgravação tarifária automática nos moldes do Mercosul, almejando o livre comércio intra-regional num prazo de 10 anos. Composto esses embates, o governo estadunidense propôs em 1994 durante a Cúpula das Américas a iniciativa da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), que abarcaria todos os países do continente. (PEREIRA, 2001, p. 60 – 61)

Nessa configuração a posição negocial sul-americana ou mesmo latina ficaria restrita, conforme apontam dados do PIB no ano de 1998: os EUA compunham sozinhos 76,2% do total e juntamente com Canadá 81,6%. Restariam aos outros países 18,4% do PIB, uma economia de menor peso frente ao todo. Contudo, desse percentual relativo aos países latino-americanos, 10,3% eram concernentes aos países do Mercosul, tornando portanto esquecida na prática a ALCSA em detrimento da ampliação desse bloco. (PEREIRA, 2001, p. 60 – 61)

Portanto, a ALCA sem o Mercosul e sem o Brasil – por seu potencial industrial e seu significativo mercado consumidor dentro do Cone Sul – representaria um ganho pequeno aos EUA, reforçando na diplomacia brasileira a ideia de consolidação de uma posição sul-americana através do Mercosul para melhor negociação internacional. Essas contradições significaram pois um entendimento para a formulação da política externa de que o melhor caminho para a consolidação do país no cenário regional e internacional seria através do fortalecimento do subcontinente. (COSTA, 2010, p. 124-125) (PEREIRA, 2001, p. 60 – 61)

Esses movimentos são característicos de um novo regionalismo que surge com o fim da Guerra Fria, o qual alia duas tendências, uma mais liberal vinculada à Organização Mundial do Comércio e outra de caráter mais fechado, com predominância da intervenção estatal e objetivando a formação de blocos econômicos. Nesse segundo sentido figuram Mercosul (Mercado Comum do Sul) - criado em 1991, fruto de relações bilaterais Brasil-Argentina – e UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) – ratificada em 2008 a partir da Comunidade Sul-Americana de Nações, congregando Mercosul e Comunidade Andina de Nações – que, diferentemente dos processos anteriores, assumiram uma configuração institucional intergovernamental. Essa configuração “confere um alto grau de flexibilidade e capacidade diplomática para a resolução de conflitos e evolução dos processos de integração, *colocando o processo decisório no nível presidencial.*” (COSTA, 2010, p. 105 - 106, grifo nosso)

Quando ainda em campanha ao primeiro mandato, já indicando a centralidade do tema da integração contígua em sua gestão da política externa brasileira, Lula em entrevista diz que sua ideia de regionalismo prioriza as relações intra e entre blocos sub-regionais nas Américas e caberia ao Brasil exercer uma liderança não demonstrada na década anterior, visando desenvolvimento e democracia. (COSTA, 2010, p.178 – 179)

Outro exemplo dessa centralidade é o discurso de posse do presidente, que, conforme dito por Almeida (2009, p. 229 – 231), faz as vezes de manifesto ao mundo. Já citado nesse trabalho, nele Luiz Inácio Lula da Silva deixa claro que “a grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social.” (SILVA, Discurso, 01/01/2003).

Pronunciamento bastante singular também é o que foi proferido em 10.12.2002 em Washington, já como presidente eleito, após encontro privado com o então presidente dos Estados Unidos, George Bush. Na ocasião Lula pontuou que as relações com Estados Unidos e Europa seriam aprofundadas e que ampliaria o quantitativo de parceiros comerciais com outros países com dimensão e potencial similares aos do Brasil, citando textualmente Índia, China e

Rússia. Referiu ainda que um olhar especial seria dado aos países vizinhos da América do Sul, no sentido de garantir a paz e a democracia, colocando-se como um líder na região para as negociações frente aos Estados Unidos. Assim diz:

O Brasil tem as sólidas credenciais de um país que há mais de um século vive em paz e harmonia com seus dez vizinhos. De um país que participou decididamente, desde sempre, da construção do direito internacional e da fundação das organizações multilaterais que são os pilares da boa ordem mundial.

Tem também as credenciais de um país que decidiu, pela força do voto, engajar-se num grande processo pacífico de mudança.

Isso nos dá as melhores condições possíveis para sermos um ativo promotor da estabilidade política, econômica e social na região. Estabilidade que também interessa, evidentemente, aos Estados Unidos. (SILVA, Discurso, 10.12.2002)

Não só enquanto expoente de um bloco frente a outros, Lula também faz referência a um envolvimento maior entre esses países e que buscaria uma integração polivalente, não somente comercial como criticava o governo anterior em campanha. Referiu que:

Estamos profundamente empenhados na integração da América do Sul. Vemos essa integração não só do ponto de vista econômico e comercial. Acreditamos em um amplo processo de aproximação política, social e cultural entre os países da região, processo no qual o Mercosul tem papel de destaque.

O Mercosul é um projeto nacional e como tal, uma das principais prioridades da política comercial externa brasileira. O meu governo está determinado a preservá-lo e fortalecê-lo, buscando, com os demais países membros, encontrar fórmulas para superar as atuais dificuldades e tornar os mecanismos comerciais existentes mais realistas e ajustados às peculiaridades de todos os parceiros.

O Mercosul é um projeto estratégico e para seu aprofundamento existe vontade política de todas as nações que o integram. A visita que fiz na semana passada a Buenos Aires, a primeira ao exterior na qualidade de Presidente eleito, foi uma mensagem sobre minha determinação de trabalhar nesse rumo. (SILVA, Discurso, 10.12.2002)

O próprio Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, em seu discurso de posse também reforça essa centralidade da integração na vizinhança ao dizer:

Consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infraestrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo. Vários de nossos vizinhos vivem situações difíceis ou mesmo de crise. O processo de mudança democrática por que o Brasil está passando com o Governo Lula pode ser elemento de inspiração e estabilidade para toda a América do Sul. Respeitaremos zelosamente o princípio da não intervenção, da mesma forma que velaremos para que seja respeitado por outros. Mas não nos furtaremos a dar nossa contribuição para a solução de situações conflituosas, desde que convidados e quando considerarmos que poderemos ter um papel útil, tendo em conta o primado da democracia e da constitucionalidade. (AMORIM, Discurso, 02/01/2003)

Sobre esse mesmo discurso Costa (2010, p. 180) entende que, para Amorim, a prioridade dada à América do Sul não é considerada unicamente pelo viés da generosidade ou solidariedade para com o entorno geográfico, mas pelo próprio interesse e necessidade brasileira:

Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar. (AMORIM, Discurso, 02/01/2003)

Um movimento objetivo que caracteriza a centralidade da integração da América do Sul dentro da formulação da política externa de Lula foi a criação da Subsecretaria da América do Sul dentro do Itamaraty. Subordinada à Secretaria Geral, essa subsecretaria foi criada e mantida apesar dos reajustes de gastos determinados a todos os ministérios pela Casa Civil, contando nesse sentido com pareceres de Lula e do Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, inclusive ganhando aumentos em sua estrutura com o decorrer do tempo. (COSTA, 2010, p. 181-182)

Quando da Cerimônia de Posse do Subsecretário-Geral da América do Sul e de Diretores-Gerais de Departamentos, realizada em 21 de julho de 2003, Celso Amorim alega que “estamos dando uma demonstração da prioridade que atribuímos a certas áreas, a começar pela América do Sul, criando uma Subsecretaria específica” e que

(...) isso demonstra que o apoio e a prioridade atribuídos pelo Presidente à política externa não é um apoio retórico, é um apoio real, é um apoio material, é um apoio que nos permite, do ponto de vista operacional, levar adiante aquelas orientações que o próprio Presidente nos deu, a partir de seu discurso de posse, e que tem repetido em várias ocasiões. (AMORIM, Discurso, 21/07/2003)

A respeito dessa relação do Itamaraty com a Presidência, o ministro enuncia que, além da competência dos profissionais destinados à condução não só da Subsecretaria da América do Sul, mas de todo o Ministério, teria de ser levada em conta a afinidade desses componentes com a orientação política do novo governo. Nesse sentido:

Nós somos um corpo profissional por excelência, mas um corpo profissional que deve estar entusiasticamente engajado com certas linhas políticas, com certas orientações, e eu creio que na pessoa do Embaixador Filipe de Macedo Soares - que tem uma larga experiência no tema da América do Sul e que tem também uma grande afinidade com as prioridades do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva - nós temos uma expressão, que também se concretiza nos demais, da necessidade dessa dupla realização. (AMORIM, Discurso, 21/07/2003)

Também se verifica no mesmo discurso que a essa subsecretaria, além de deixar clara a prioridade da América do Sul no conjunto da política externa, foram atribuídas algumas das grandes negociações comerciais as quais o país estava à época envolvido, e que isso, nas palavras do ministro:

Eu creio que isso também é denotador de uma certa ótica, quer dizer, nós vamos fazer as negociações na ALCA, as negociações com a União Européia, pela ótica do MERCOSUL e da América do Sul. Daí o fato de termos atribuído ao Subsecretário da América do Sul a orientação geral para essas negociações. (AMORIM, Discurso, 21/07/2003)

Amorim denotava portanto que a estruturação da projeção nacional para a América do Sul foi considerada como base do que se aplicaria ao resto do mundo. Quanto ao Mercosul, este foi um dos pilares dessa regionalização, através da ampliação de sua projeção e autonomia. Em entrevista de Lula na campanha ao primeiro mandato, este declara:

Reforçar o Mercosul significa atrair os países andinos para dentro do acordo, estreitar os laços com a União Europeia, e ampliar o comércio com a China, Índia, com a Ásia de modo geral, com a África do Sul, e com os países onde haja espaço para crescer. (SILVA, Entrevista, 2002 apud COSTA, 2010, p. 179)

Costa (2010, p. 179) indica a partir dessa declaração que, portanto, “o Mercosul não seria apenas um ponto de partida, mas a base do que ficaria conhecido como relações Sul-Sul na política externa brasileira”. Denotava-se aí que a projeção internacional do Brasil se daria através da América do Sul, especificamente do Mercosul.

A respeito desse bloco Malamud e Rodriguez (2010, p. 168 – 169) indicam que o olhar do Brasil começou a se voltar para a região contígua a partir do pós-Segunda Guerra, nas primeiras tentativas de cooperação no Cone Sul. Uma aproximação maior com a Argentina se deu nas décadas de 1980 e 1990, quando a criação do Mercosul fez com que o país fosse visto como um líder regional e uma potência intermediária. Contudo, segundo os autores, alcançou-se “menos na região e mais no mundo do que os arquitetos da política externa e os observadores independentes tinham previsto. ”

O Mercosul surgiu a partir da vontade política dos governos nacionais e somente depois gerou demanda pública, não se encaixando em importantes teorias sobre integração regional,

tais como intergovernamentalismo liberal e governança supranacional², construídas a partir do estudo da União Europeia. (MALAMUD, 2010, p. 114)

Inicialmente contando com Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e com a inclusão de Chile e Bolívia em 1996 como membros associados, o Mercosul em Lula teve ainda outros parceiros incorporados: Peru em 2003, Colômbia, Equador e Venezuela em 2004, essa última iniciando um movimento de adesão plena a partir de 2006 após sua retirada da Comunidade Andina de Nações, efetivado em 2012.

É uma união aduaneira incompleta que almeja chegar a um mercado comum. Apesar de não atingir o que originalmente foi pensado, triplicou-se o fluxo de comércio inter-regional. É também um dos mais avançados grupos regionais em termos de integração formal. Contudo, nenhum tipo de autoridade supranacional se estabeleceu. (MALAMUD, 2010, p. 116-117)

Cervo (2008, p. 163) propõe a análise quanto ao curso do bloco em três fases: a embrionária e produtiva, entre 1986 e 1991; a liberal e comercialista, entre 1991 e 2002; e a fase de maturação da interdependência, de 2003 ao presente. Em 1979 e 1980 Argentina e Brasil, ao firmarem acordos de cooperação hidrelétrica e nuclear, bem como acordos afetos aos sistemas produtivos em 1986 promoviam entendimentos no sentido de gerar confiança mútua com vistas a uma integração macroeconômica, numa interpenetração que envolvia o âmago dos Estados. De acordo com Cervo (2008, p. 161 – 162) “a ideia de integração macroeconômica que esteve em mente no início do processo será sacrificada à experiência liberal comercialista no início dos anos 1990”, com os governos Menem na Argentina e Collor no Brasil. Segue o autor dizendo que: “no momento que o Mercosul vinha ao mundo, operava-se, pois, a transição da integração macroeconômica para a integração comercialista.” Também refere que “a associação nasceu sob o signo neoliberal, impelida por empresas transnacionais, longe dos sonhos de desenvolvimento de seus idealizadores. Daí as fraturas, as crises de identidade, as assimetrias, as paralisações, os renascimentos.”

A fase intermediária correspondeu portanto às experiências neoliberais latino-americanas dos anos 1990 e à primeira fase da globalização. Após as crises cambial brasileira de 1999 e a argentina de 2001-2002 que levaram o Mercosul a uma espécie de hibernação, resultante não somente dessas crises conjunturais mas também da inconsistência estrutural do bloco, o autor indica que ao Cone Sul o caminho da maturidade é percebido com o início da próxima década, já durante o governo Lula. Alguns fatores importantes nesse marco:

² Sobre tais teorias conta Malamud (2010, p.114) que essas consideram a sociedade como ponto de partida para a integração, com atores transnacionais que incrementam seus intercâmbios e conseqüentemente apelam para autoridades nacionais ou transnacionais para ajustar regulações e políticas a uma nova situação.

“consolidação institucional e jurídica; consolidação das relações intrazonais; ampliação para a América do Sul; enfim, relações com outros blocos e países.” (CERVO, 2008, p. 166)

Contudo, o aprofundamento do processo de integração não acontece no curto prazo, havendo críticas às assimetrias industriais e produtivas entre os países membros, derivadas da fase neoliberal intermediária, gerando a busca de soluções apoiadas em intenções políticas mais do que medidas de impacto econômico. (CERVO, 2008, p. 170-171)

O mesmo autor ainda indica no que se refere à década de 2000:

Por certo, a construção da América do Sul, projeto estratégico brasileiro, revela-se tarefa difícil, a ser ainda mensurada quanto aos resultados. Se existe uma América do Sul política, feita em sua grande maioria de governos de esquerda que criam ambiente regional favorável ao reforço do polo de poder, existem duas Américas do Sul econômicas, uma liberal e primária, que busca o acordo de livre-comércio com os Estados Unidos, outra industrial e desenvolvimentista, que se volta ao aprofundamento da integração entre os vizinhos. Chile, Colômbia e Equador de um lado, Argentina, Brasil e Venezuela de outro. São parcelas desproporcionais a embalar as relações internacionais e os modelos regionais, por isso, em tais circunstâncias, o projeto brasileiro de América do Sul detém mais chance de vingar. (CERVO, 2008, p. 203)

Assim, quando completa 15 anos, nas palavras do autor, “o bloco chega à encruzilhada: ou promove profundo aperfeiçoamento do ordenamento jurídico e institucional, o que implica certa perda de soberania, ou fica estagnado e pode até retroceder comercialmente.” (CERVO, 2008, p. 170-171)

O aprofundamento do processo de integração foi visto pelo Brasil como solução para as fragilidades. Nesse sentido, quando da comemoração dos 10 anos do bloco em reunião realizada em Ouro Preto em dezembro de 2004 foi instituído o FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul) que se destina a financiar programas estruturais em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas. Também:

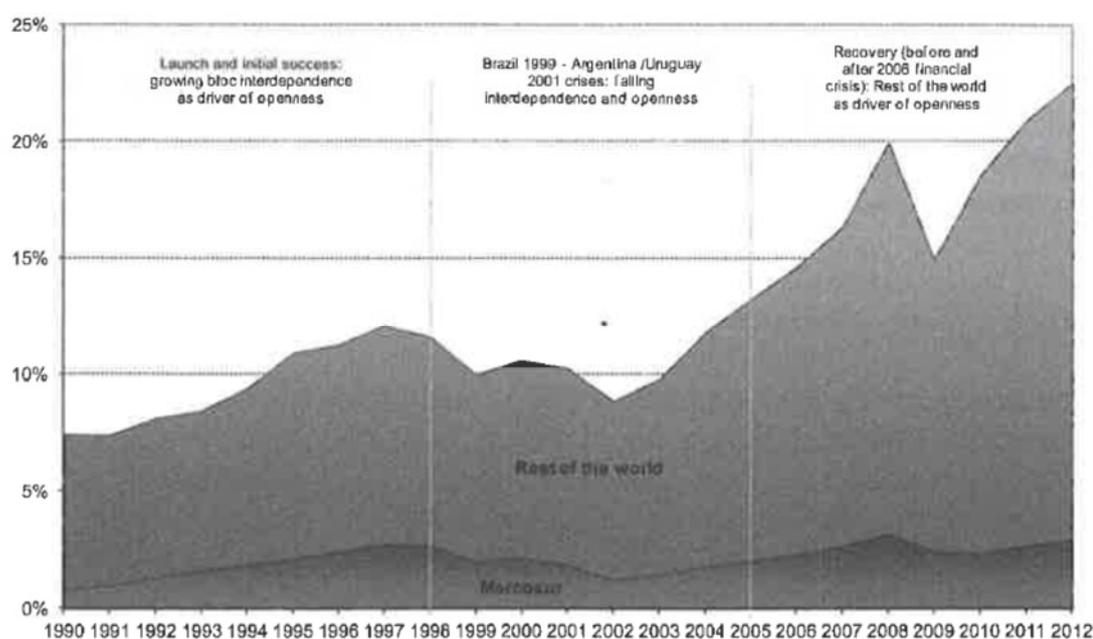
Colômbia, Equador e Venezuela uniram-se como membros associados, como já eram Chile, Bolívia e Peru. Lançava-se a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), como projeto estratégico que visa a cooperação política, energética e de infraestrutura. Desse modo, o Mercosul se descola da crise neoliberal e adentra a fase realista, sob impulso das esquerdas que haviam ganho as eleições na maioria dos países da América do Sul. (CERVO, 2008, p. 170)

Celso Amorim em seu discurso de posse como ministro, ao mesmo passo que indica a prioridade da América do Sul no governo Lula, também coloca o relacionamento com a Argentina como pilar do Mercosul, enfatizando as dimensões política e social do bloco, “sem perder de vista a necessidade de enfrentar as dificuldades da agenda econômico-comercial”.

Cita o reforço à participação da sociedade no processo de integração, a “construção de instituições comuns, de políticas sociais, de parcerias na área educacional e cultural, da livre circulação de pessoas e de mecanismos financeiros e monetários”. (AMORIM, Discurso, 02/01/2003)

Malamud (2015, p.166) indica que o Mercosul é um bloco comparativamente fechado, mas que se torna menos restrito com o passar do tempo, em razão do aumento de acordos bilaterais com parceiros extra regionais nos últimos anos, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

Ilustração 12: Interdependência comercial no Mercosul (1990 – 2012) – comércio entre Mercosul e o resto do mundo em percentual do PIB



Fonte: MALAMUD, Andrés. Interdependence, leadership and institutionalization: the triple deficit and fading prospects of Mercosur. In DOSENRODE, Søren. *Limits to regional integration*. Aldershot: Ashgate, 2015, p. 163 – 178

A planificação demonstra o comércio no Mercosul em três períodos. No primeiro quando da abertura das economias, o comércio entre o Mercosul e o resto do mundo era 8 vezes maior do que entre os membros em 1990. Os níveis de abertura e interdependência caíram para 3,3 vezes em 1998 sem que isso representasse aumento do comércio entre os Estados parceiros, mantendo-se assim até 2002. De 2002 a 2006 as economias voltaram a crescer, devido a créditos internacionais para mercados emergentes e preços favoráveis das commodities exportadas. A

partir de 2006 foi o resto do mundo que sustentou a tendência de crescimento, aumentando para 5,5 vezes mais do que o comércio intrabloco. (MALAMUD; 2015, p.166)

Todas as fases do bloco foram caracterizadas pelo ativismo presidencial, com os líderes atuando como tomadores de decisão, solucionadores de disputas e garantidores de compromissos, algumas vezes comprometendo a soberania nacional, sem que houvesse veto de outros atores internos relevantes. Os presidentes possuem legitimidade popular e determinação de intervir. Isso demonstra o alto grau de concentração de poder nas mãos dos chefes do executivo e também que a política externa é campo que permite maior margem de manobra que a política interna. (MALAMUD, 2010, p. 116-117; 133)

Malamud (2010, p. 115) entende que dizer que o Mercosul se baseia fundamentalmente na diplomacia presidencial não é incorreto, porém impreciso, pois “os incentivos e obstáculos institucionais, pelo formato presidencial dos países membros, tem apoiado o processo de integração regional.” Ainda, comparados com países desenvolvidos, os regimes presidenciais latino-americanos são descritos como assimétricos, desequilibrados, hiperpresidenciais ou concentracionistas. Assim, os presidentes dos Estados membros do Mercosul têm poder suficiente para impor e vetar outros atores internos importantes, como os congressos nacionais. (MALAMUD, 2010, p. 116-117)

Portanto, não somente a liderança carismática mas também as prerrogativas constitucionais deram aos presidentes a capacidade de assegurar os acordos firmados na área externa. Desse modo a intervenção presidencial no Mercosul se firmou como um elemento estrutural do processo de integração, permitindo um processo rápido de tomada de decisões. Outras razões que concretizam essa liderança presidencial no bloco: a supremacia do executivo nos assuntos domésticos, a fraca institucionalização do Mercosul e a ausência de atores sociais relevantes com participação efetiva, essa última contrariando a ideia de que a ação dos governos é resultado de demandas setoriais ou funcionais. Incorre-se daí que os problemas do Mercosul não são propriamente devidos a questões do bloco, mas a crises e condições internas aos Estados membros. (MALAMUD, 2010, p. 116-117; 133 - 135)

Assim especificam os autores:

O Mercosul é um caso de integração do lado da oferta, uma dinâmica que tem sido chamada de inter-presidencial. O interpresidencialismo consiste na combinação de uma estratégia internacional, a diplomacia presidencial, com uma instituição nacional, o presidencialismo (MALAMUD, 2005) Enquanto o presidencialismo concentra a tomada de decisões no chefe do executivo, a diplomacia presidencial significa recorrer a negociações diretas entre presidentes toda vez que uma decisão crucial tem de ser

feita, ou um conflito crítico resolvido. Assim, o Mercosul tem sido *power-oriented*³ ao invés de *rule-oriented*⁴ desde o seu nascimento. O mecanismo supremo de solução de controvérsias foi utilizado apenas 16 vezes em 21 anos. O desenvolvimento jurídico é precário, já que não é um resultado de necessidades funcionais, mas sim da pressão das comunidades epistêmicas e das redes transnacionais. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 177)

Richard (2014) explicita a existência de dois tipos de integração regional. O primeiro deles, formal, é estabelecido através de acordos para formação de espaços comuns, a partir dos governos, dita em processo de *top down* (de cima para baixo), a exemplo do NAFTA, MERCOSUL e UNIÃO EUROPÉIA. O segundo tipo seria o funcional, real ou aprofundado, no qual as interações sociais, econômicas e políticas entre os territórios contíguos crescem a tal ponto que criam a região e permitem a leitura de seus contornos, denominada *bottom up* (de baixo para cima).

Os próprios presidentes se posicionam nesse sentido, alegando que um reforço às instituições supranacionais preservaria a imagem dos líderes, criticando essa assim chamada ‘política do telefonema presidencial’, apesar de sua efetividade. Nesse sentido Lula se pronuncia quando do encerramento da Reunião de Cúpula do Mercosul na cidade de Ouro Preto em 2004:

[...] o Mercosul, para se consolidar definitivamente, não pode ser uma coisa apenas dos Presidentes, ele precisa envolver os nossos dirigentes sindicais. Os problemas sociais têm que ser discutidos com maior dimensão do que apenas um problema econômico. Nós precisamos envolver os nossos artistas, os nossos intelectuais, nós precisamos envolver, portanto, o que nós tivermos de sociedade organizada, na nossa região, para debater o Mercosul.
 Afinal de contas, nós não queremos o Mercosul para nós, Presidentes da República, queremos o Mercosul para os milhões e milhões de latino-americanos que residem no nosso Continente. (LULA, Discurso, 17/12/2004)

O bloco segundo os autores começou a partir de 2000 a assumir uma função de gestão das relações com a Argentina, diluindo-se tal contencioso durante a gestão Lula que, em função do alargamento através das negociações com outros países, pulverizou o eixo da política externa sul-americana abarcando também a Venezuela, fazendo do Mercosul uma maneira de estabilizar a vizinhança pelo Brasil, evitando o transbordamento de conflitos para o resto da região, possibilitando portanto a expansão para o resto do mundo e a consolidação da liderança regional brasileira. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 177)

³ Tradução livre: orientação pelo poder/política

⁴ Tradução livre: orientação pelas regras/normas

No entanto, a emergência do Brasil como liderança na América do Sul, dentro deste contexto de multipolaridade do sistema internacional, traz em seu bojo a distorção das relações de força e poder internas à região estudada. Como indica Schenoni (2012, p. 33), “a ascensão de potências emergentes, se por um lado equilibra o sistema internacional, por outro produz grandes desequilíbrios – potenciais hegemonias – nos níveis subsistêmicos ou regionais.”⁵ Tal postura poderia implicar na percepção de coerção por parte das potências secundárias do bloco, contribuindo às desconfianças históricas já existentes.

Neste sentido o Brasil tem adotado uma postura menos coercitiva e mais cooperativa em sua forma de exercer a liderança na região, através do chamado *soft power* mantendo porém seu pragmatismo. Não se fala portando em hegemonia, mas sim liderança, o que por si só não soluciona o problema da aceitação e pertencimento dos países a esta visão de conjunto com vetor no Brasil. (TOKLATIAN, 2013, p. 28)

Para o mesmo autor o Brasil é muito influente na América do Sul, mas não é tão poderoso. Em termos históricos conseguiu melhorar sua capacidade de introduzir e moldar iniciativas na região. Mas, embora a visão que os países vizinhos tenham do Brasil seja positiva, não quer dizer que o vejam como líder indiscutível. Ele propõe três realidades que são percebidas partindo deste pressuposto: a percepção dos países da América do Sul quando possuem interesses convergentes, diferenciados ou contrários aos brasileiros.

A primeira diz respeito aos interesses convergentes dos países da América do Sul, trazendo mudanças significativas e duradouras, a exemplo das discussões sobre Mercosul, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), bem como relações bilaterais positivas. Contudo, o autor ressalta que, mesmo em interesses convergentes não há resultado determinado, citando a estagnação relativa das discussões no Mercosul, o fato da IIRSA ainda não ter sucesso em alicerçar cadeias produtivas intrarregionais e privilegiar em maior parte o Brasil, e o retorno da noção de subimperialismo em alguns círculos camponeses, indígenas e acadêmicos. (TOKLATIAN, 2013, p. 30 – 31)

Toklatian (2013, p. 30 – 31) define que quando os interesses são diferenciados há mais estancamentos que avanços (assuntos políticos, econômicos e militares, como a UNASUL que inicialmente foi vista com desconfiança por Argentina e Colômbia, mas depois passou a ser melhor aceita, embora o Brasil não tenha interesse em dotar tal instituição de poder supranacional, para não ter de se vincular a organismo coercitivo internacional. Também as

⁵ No original: “el ascenso de las potencias emergentes, a la vez que equilibra el sistema internacional, produce grandes desequilibrios – potenciales hegemonías – en los niveles subsistêmicos o regionales”

tentativas brasileiras para frustrar a criação da ALCA não impediram a assinatura de vários acordos bilaterais dos vizinhos com EUA, em especial Peru, Chile e Colômbia.

Uma terceira situação seria a de interesses opostos, quando ou o país evita prudentemente coalizões antibrasileiras ou não consegue modificar as preferências originais das contrapartes. Um caso emblemático é o apoio brasileiro à Bolívia em obter acesso ao mar através de território chileno. Também as tentativas do país em obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, quando a preferência de Argentina e Colômbia é por cadeiras rotativas. (TOKLATIAN, 2013, p. 30-31)

O Mercosul tem também significados diferentes para cada país membro. Exemplo disso é o caso da Venezuela, que, por seu processo controverso de adesão, “evidencia uma crescente disfuncionalidade e a imprecisão de limites e normas”, visto que ela “não está alinhada com a maioria dos regulamentos do bloco”. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 177)

O Brasil é portanto potência regional que se tornou atualmente protagonista nas principais negociações globais, porém nem sempre contando com o apoio de seus vizinhos. Oscila entre humildade e ambição, demonstrando uma ambiguidade diplomática. Nesse sentido:

Para gerir essa dualidade, seus líderes inicialmente projetaram uma política externa sequencial, que concebeu a construção da região como um meio para alcançar o reconhecimento global. No entanto, retrocessos regionais recorrentes e realizações globais inesperadas levaram à reformulação de políticas, e as ações em ambos os níveis ganharam autonomia uma da outra. A política externa dual ganhou sustentabilidade porque o Brasil começou a agir como uma tímida fonte de estabilização na América Latina e como um poder assertivo no cenário global. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 168)

Construíram-se assim no país várias identidades nacionais: é economia em desenvolvimento ou mercado emergente, é potência regional e ator global. Pode ser desafiador com os Estados Unidos, tolerante com o Irã e generoso com a Bolívia. Contudo, o principal contraste se refere a sua posição na região e no mundo. Adota a posição de facilitador na América do Sul, por vezes América Latina, enquanto que no cenário global busca a liderança, bastante evidente na candidatura a um assento permanente do Conselho de Segurança da ONU. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 168 - 169)

Portanto:

Apesar de sua preeminência regional, o Brasil tem sido incapaz de traduzir os seus recursos estruturais e instrumentais em liderança eficaz. Seus potenciais seguidores não têm apoiado suas principais metas de política externa: Argentina, Colômbia e México se recusam a amparar a candidatura do Brasil por um assento permanente no

Conselho de Segurança da ONU, e candidatos brasileiros para a Diretoria-Geral da OMC e para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento foram desafiados exitosamente por outros candidatos sul-americanos em 2005. De fato, alguns de seus vizinhos questionam até mesmo a sua supremacia material ao nacionalizar empresas públicas brasileiras ou recusar-se a pagar as suas dívidas com o BNDES. Ao jogar a carta regional para alcançar fins globais, o Brasil acabou em uma situação inesperada: enquanto sua liderança regional cresceu em papel, tem sido enfraquecida na prática (MALAMUD, 2011). Mesmo assim, ele conseguiu crescente importância global e hoje é reconhecido como um global player pelas grandes potências. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 180)

Nesse dualismo entre o regional e o global, mesmo a definição de região varia: “é América do Sul quando quer construir uma área gerenciável além do perímetro econômico e de segurança dos EUA, mas pode virar América Latina quando há concorrência com outras regiões por um posto em uma organização internacional. ” Essa imprecisão, conforme os autores, advém de uma decisão deliberada de redesenhar as fronteiras regionais de acordo com os interesses nacionais, quando em discurso apoiam a integração regional mas na prática promovem apoio simbólico. O objetivo de se tornar potência global concorre pois com a liderança regional. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 169)

Mais indicam os autores:

[...] documentos estratégicos emitidos pelas administrações de Lula e Dilma como a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012) foram mais longe. Eles identificam uma área prioritária estendida até o Atlântico Sul. Enquanto o rótulo da América Latina visava excluir os EUA e América do Sul servia para excluir o México, o rótulo Atlântico Sul pretende assegurar o controle sobre os recursos naturais e consolidar a influência do Brasil sobre a plataforma marítima e África Ocidental. Desta forma, o Brasil vem redesenhando sua região a fim de atender seu crescente poder e ambições. Este grau de flexibilidade, que promove deliberadamente a inclusão e exclusão de outros estados, sinaliza o pouco apego que as elites brasileiras sentem em relação a uma região naturalmente ou historicamente definida. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 174)

No que se refere à ideologia política, Malamud e Rodriguez (2013, p. 174 - 175) entendem que a natureza das iniciativas integracionistas é melhor explicada pelo conceito de capacidades estruturais do que por convergências ideológicas ou solidariedade política, ainda que se tratem de blocos oriundos de motivações dessa categoria, para os quais citam UNASUL e ALBA (Aliança Bolivariana), surgidas a partir da ascensão da esquerda latino-americana, ou de natureza comercial, como acordos bilaterais ou regionais com EUA e UE. Através de medida quantitativa em valor anual dado pelo Índice Composto de Capacidades Nacionais (CINC)⁶,

⁶ Para maior detalhamento ver a íntegra do artigo: MALAMUD, Andrés; RODRIGUEZ, Júlio César. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. Revista Estudos Internacionais, Minas Gerais, v. 1, 2013, n. 2, p. 167 – 183

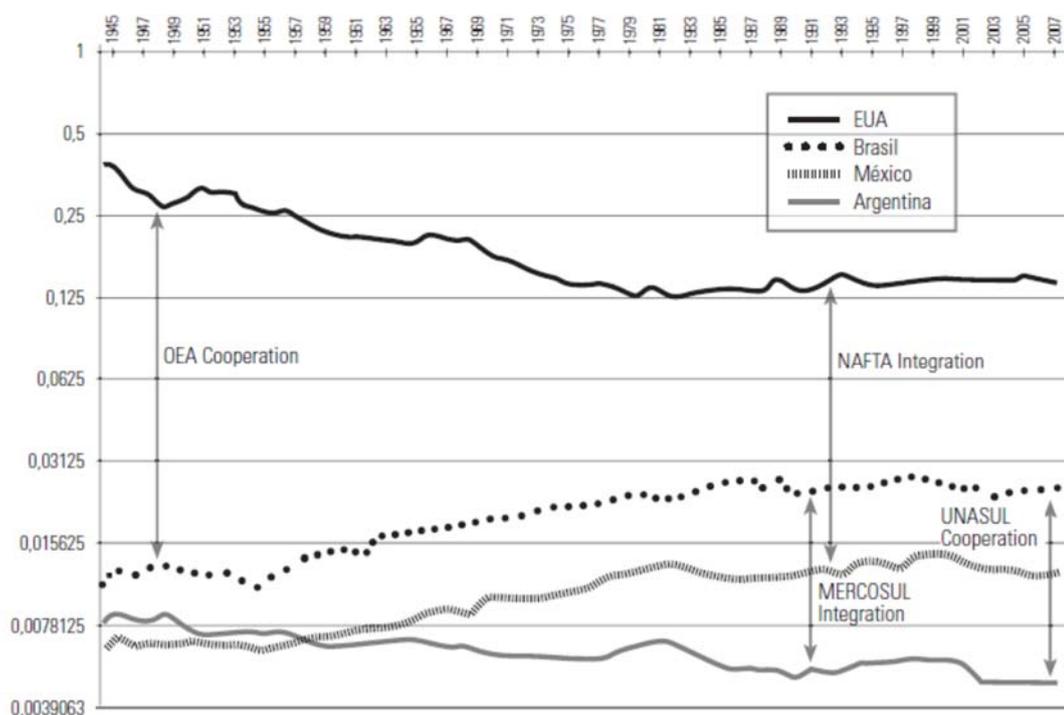
são analisadas as participações dos países do Hemisfério Ocidental na criação de organizações regionais.

Assim explicam os autores:

Em suma, quanto maior a brecha entre as duas principais potências de um bloco, mais provável é que a maior opte por acordos de cooperação – ou seja de não-compartilhamento de soberania – conforme exemplificado pela liderança dos EUA na fundação da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1940 e pela idealização brasileira da UNASUL na década de 2000. Em contraste, quando a diferença é mais estreita – como entre os EUA e o México ou entre Brasil e Argentina, ambos na década de 1990 – os custos de ceder competências nacionais são mais baixos em comparação com os benefícios esperados, e assim os tratados de integração se tornam mais atraentes. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 175)

Segue planificação que melhor esclarece o acima exposto. As setas mostram como brechas maiores levaram a acordos de cooperação, enquanto as menores facilitaram a integração:

Ilustração 13: Diferença de poder e regionalização no Hemisfério Ocidental



Fonte: MALAMUD, Andrés; RODRIGUEZ, Júlio César. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. *Revista Estudos Internacionais*, Minas Gerais, v. 1, 2013, n. 2, p. 167 –

Os autores concluem que a condição de fronteiras difusas aliada a projetos regionalistas sobrepostos faz com que, aos olhos do Brasil, a complementariedade se dê em maior grau com China, EUA e UE do que com os vizinhos, estes predominantemente exportadores de commodities, com baixo nível de interdependência comercial, reduzida interconexão física e barreiras naturais, ademais da própria atração gerada por polos extra regionais. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 176)

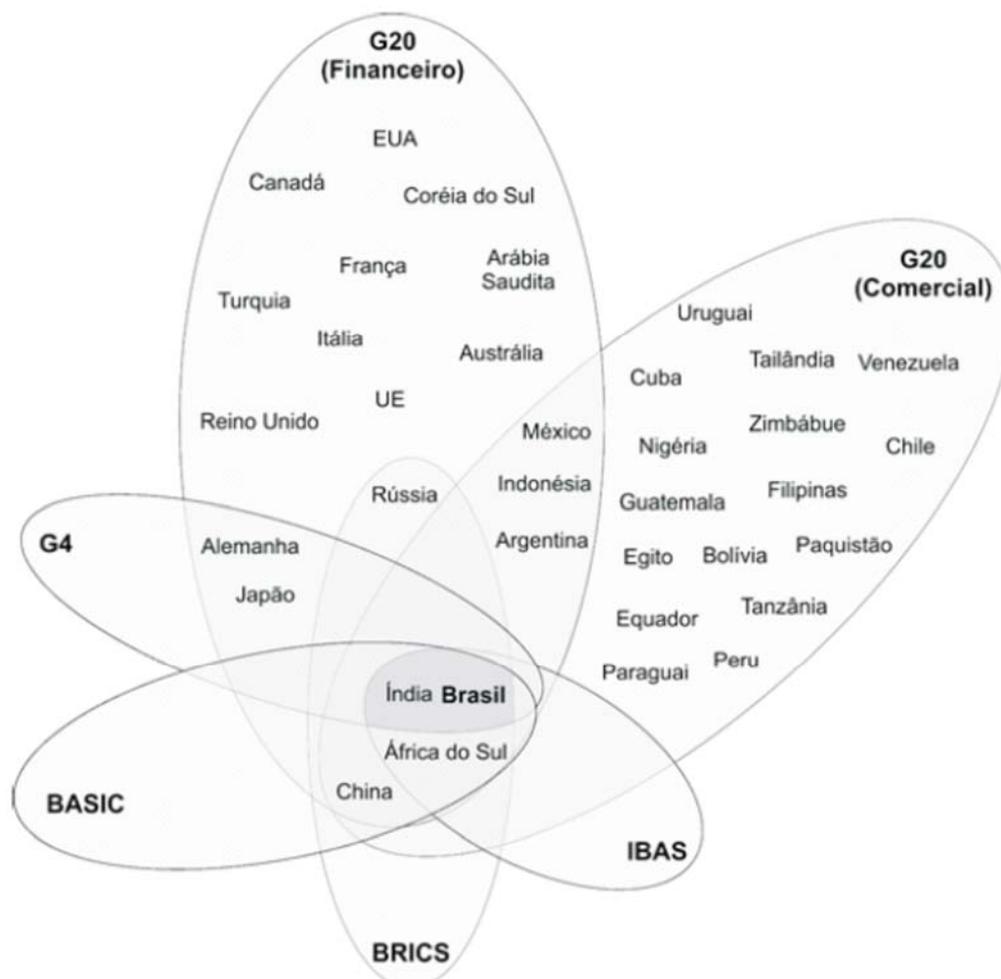
Assim, a concepção de região varia segundo a geopolítica, as transformações globais e os condicionantes políticos internos. Ao tornar-se expoente no cenário mundial, posição em muito devida a seu ativismo na região, a mudança de foco fez com que a atenção dada a essa base limítrofe perdesse força. Desse modo:

Enquanto a região era vista como uma ameaça no início de 1900 e foi reformulada como um recurso na década de 1980, nos anos 2000 a elite da política externa começou a vê-la como um fardo. Se este ponto de vista ganhar terreno, poder-se-á concluir que a região foi apenas uma escala temporária no caminho para o poder global, passando gradualmente de bônus a ônus. A invenção da América do Sul (em oposição à América Latina) representou um passo atrás que permitiu ao Brasil dar dois passos para frente – para o palco global. Mas o Brasil ainda está no meio dessa caminhada, e ficar totalmente desvinculando da região ainda não parece possível – nem desejável. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 180)

Sustenta SILVA (2015, p. 143 – 146) que a inserção internacional do Brasil nos anos 2000 se caracterizou por um aprofundamento da integração regional, uma retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, uma busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação dos países subdesenvolvidos, bem como a manutenção de relações com os desenvolvidos, ademais de uma intensificação da agenda de temas sociais. Tal aproximação multilateral resultou na construção de alianças de geometria variável, multilaterais, regionais e bilaterais, fazendo com que a diplomacia nacional operasse em eixos multidimensionais e estabelecesse parcerias estratégicas, flexíveis de acordo com os atores e interesses em jogo.

O autor ressalta seis grupos que representariam essa multidimensionalidade, refletindo mudanças sistêmicas internacionais: IBAS, pelo fortalecimento da cooperação Sul-Sul; BRICS, pelo debate da multipolaridade; BASIC, pelas responsabilidades comuns nos fóruns ambientais; G-20 Comercial, pela defesa da abertura dos mercados agrícolas; G-4, pela ampliação do CSONU; e G-20 Financeiro, por um debate sobre a crise e o sistema financeiro internacional. Esses grupos são assim indicados:

Ilustração 14: O Brasil e os principais grupos de coalizão



Fonte: SILVA, André Luiz Reis da. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 37, 2015, n. 1, p. 143 – 184

Contrapondo dados comerciais:

O cruzamento de informações sobre a presença de países nas principais coalizões e grupos de geometria variável, desenvolvidos no governo Lula, indica que os países que compõem o IBAS (Índia e África do Sul) são os que possuem maior grau de convergência nos principais temas de inserção internacional do Brasil. Ampliando um pouco mais, pode-se observar que China e Rússia estariam em terceiro e quarto lugares. Assim, é perceptível que os países que compõem os BRICS (Brasil, Índia, Rússia, China e África do Sul) possuem alto grau de coincidência na presença dos grupos e coalizões considerados essenciais para a inserção do Brasil durante o governo Lula. [...]Entretanto, embora com Índia e África do Sul (quem compõem o IBAS com o Brasil) exista a maior coincidência de participação em grupos estratégicos de geometria variável, observa-se uma pequena relação comercial, pois nem a Índia, nem a África do Sul figuram entre os principais destinos das exportações brasileiras. Em relação às importações do Brasil, a Índia aparece apenas na décima posição, enquanto a África do Sul não está listada entre os quinze principais compradores. (SILVA, 2015, p. 166 – 167)

Com relação à América do Sul o autor ressalva que, apesar dos países vizinhos representarem grande participação no comércio exterior do Brasil, eles não figuram entre os grupos de geometria variável dos quais o Brasil faz parte:

Assim, os países da América do Sul não estão integrados nos principais fóruns de articulação multilateral do Brasil, embora constem como parcerias estratégicas e tenham um relativo peso (principalmente o Mercosul) no comércio exterior e a região seja considerada estratégica para a inserção internacional do Brasil. Esta condição é característica da diplomacia multidimensional do Brasil na última década, no qual a dimensão regional adquire dinâmica própria. (SILVA, 2015, p. 167 – 168)

Desse modo, a política externa do período Lula, ao estabelecer parcerias estratégicas e tomar parte em grupos de geometria variável, superou os cortes usuais da diplomacia, devido à característica de flexibilidade desses arranjos, não permitindo a identificação de uma estratégia única, combinando e sobrepondo diversas linhas de ação. Fortaleceram-se as relações Sul-Sul sem contudo abandonar as relações tradicionais, constituindo a atuação tanto no eixo vertical quanto horizontal. (SILVA, 2015, p. 177 - 180)

Assim, há indícios de que o regionalismo não seja visto pelo Brasil como um fim em si mesmo, não havendo a intenção de fusão com os vizinhos. O Mercosul ao final do governo Lula não era mais uma prioridade estratégica, mas sim a projeção global, deixando portanto o país dividido entre uma região difusa e o sistema mundial. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013, p. 181)

A análise quantitativa dos discursos presidenciais aponta também nesse sentido. Enquanto que no primeiro mandato o Mercosul, enquanto centro da política externa brasileira para a região, foi citado por Lula 812 vezes, a frequência caiu para 396 citações na segunda representação. Nesse mesmo sentido, a China aumentou em referências de 132 para 222 e os Estados Unidos de 281 para 589, ainda que favoráveis e desfavoráveis, enquanto que as referências à União Europeia mantiveram relativa paridade.

A difusão da área de interesse e dos projetos de integração e cooperação sobrepostos também é percebida, com aumento de referências para América Latina de 212 para 428. Outros parceiros também figuram, como a África que, apesar de já ser considerado um dos principais focos de expansão do multilateralismo nacional no primeiro turno, com 485 citações, aumentou no segundo para 543. Ásia manteve equivalência, com 53 referências em ambos os períodos.

Mais significativos parecem ser os termos integração – que diminuiu de 711 para 330 citações – e América do Sul – reduzido de 717 para 524 – que, respeitadas as diferenças entre o número de discursos em cada período, pode sugerir certa perda de centralidade do tema do

primeiro para o segundo mandato, corroborando a ideia de que o país, ao se tornar reconhecidamente ator global, reduziu o foco na integração contígua.

Também os dados comerciais podem ser analisados por esse viés. Reis, Azevedo e Lelis (2014, p. 351-353) em trabalho realizado no campo da Economia propõem a análise dos Acordos Preferenciais de Comércio (APC) – Mercosul, Comunidade Andina, União Europeia, etc. – no período de 1990 a 2009, procurando identificar se o regionalismo propiciou criação de comércio (o aumento das importações provenientes dos países do bloco em virtude da redução do nível estatal de proteção) ou desvio de comércio (a troca de um fornecedor mais eficiente externo ao bloco por um outro menos eficiente pertencente ao bloco), ou seja, quais os possíveis efeitos prejudiciais do regionalismo, os quais impactariam o bem-estar dos países em última instância. Salientam os autores que as medidas encontradas são indicativas e não definitivas no estudo dos volumes de trocas internacionais.

A metodologia utilizada foi a de modelo gravitacional, pois, segundo os autores, ela “é capaz de explicar, de forma muito satisfatória, os fluxos de comércio bilateral entre os países mesmo se os APC não tivessem sido formados”. O modelo gravitacional parte da ideia básica de que o comércio entre dois países é diretamente proporcional ao Produto Interno Bruto (PIB) de suas economias e inversamente proporcional à distância entre eles. Outras variáveis foram adicionadas ao passar do tempo, denominadas em economia como dummies, ou seja, quando são atribuídas variáveis numéricas a categorias qualitativas, como idiomas ou compartilhamento de fronteiras. 7 (REIS; AZEVEDO; LELIS, 2014, p. 353-355)

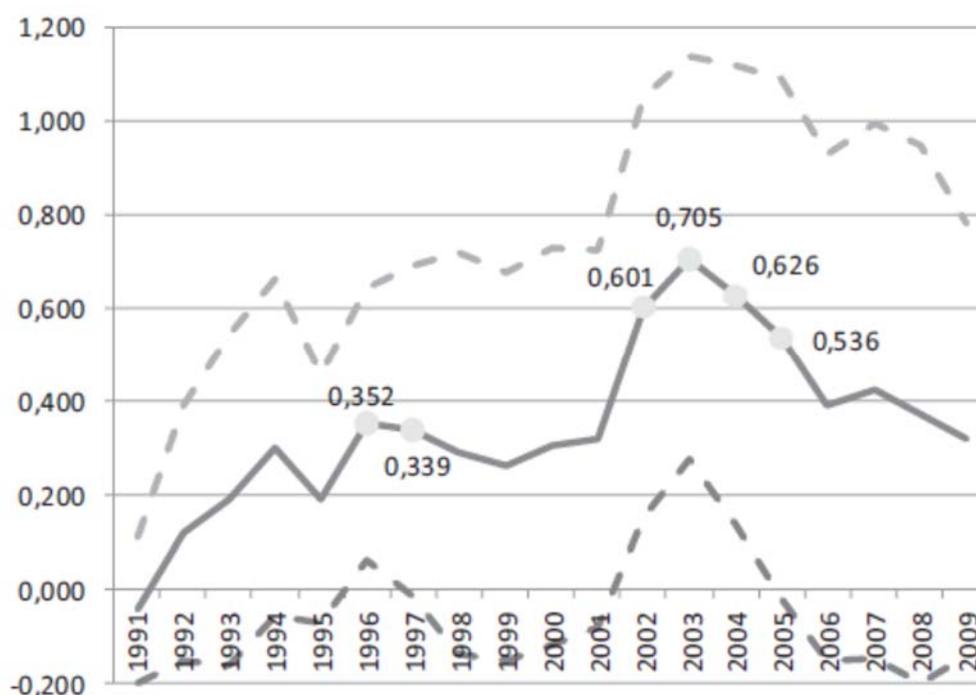
Verificado o período global, os dados do gráfico abaixo buscam observar em quais momentos os blocos influenciaram os fluxos de comércio, bem como a magnitude de seus efeitos. Os dados são referentes à variável importação intrabloco, por considerarem os autores que:

A criação de comércio ocorre quando há substituição da produção doméstica por importações de parceiros preferenciais mais eficientes devido à formação do bloco. Isso proporcionaria uma melhor alocação de recursos, pois os fatores de produção domésticos que estiverem ociosos, uma vez que a produção doméstica foi substituída por importações de um país parceiro, poderiam migrar para atividades nas quais o país possuísse vantagem comparativa em relação aos demais. (REIS; AZEVEDO; LELIS, 2014, p. 353)

Segue planificação:

⁷ Maior explanação a respeito dos aspectos técnicos e metodológicos pode ser verificada na íntegra do artigo, por se tratar de nível de detalhamento não abrangido por esta pesquisa. REIS, Magnus dos; AZEVEDO, André Filipe Zago de; LELIS, Marcos Tadeu Caputi. Os efeitos do novo regionalismo sobre o comércio. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 44, 2014, n. 2, p. 351-381

Ilustração 15: A evolução das dummies de importação intrabloco no novo regionalismo – MERCOSUL



Fonte: REIS, Magnus dos; AZEVEDO, André Filipe Zago de; LELIS, Marcos Tadeu Caputi. Os efeitos do novo regionalismo sobre o comércio. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 44, 2014, n. 2, p. 351-381

O gráfico analisa pois os fluxos de comércio considerando a existência do bloco, correlacionando com a expectativa para as trocas caso os Acordos Preferenciais de Comércio não houvessem sido criados, atribuindo os coeficientes resultantes dessa análise, as variáveis qualitativas mensuradas quantitativamente. Nesse patamar os autores concluem que o Mercosul somente influenciou os fluxos de comércio entre os membros em apenas 6 dos 19 anos verificados: 1996 e 1997, quando a área de livre comércio já estava estabelecida para a maioria dos produtos, e de 2002 a 2005, quando a União Aduaneira vinha sendo implementada (coincidindo com boa parte do primeiro mandato de Lula). Após 2005 “o coeficiente intrarregional deixou de ser significativo novamente. (REIS; AZEVEDO; LELIS, 2014, p. 375 - 376)

A queda a partir de 1998 seria devida à crise nos países asiáticos e à moratória russa, que causaram recessão geral e desconfiança no comércio como um todo, levando à adoção de medidas protecionistas, fatores esses aliados às crises internas dos membros, 1999 no Brasil e 2001 na Argentina. Já de 2002 a 2005 a possível explicação dos autores para o impacto positivo do Mercosul foi um aumento significativo de importações dos vizinhos pela Argentina, subindo

de 31% de seu total em 2001 para 42% em 2005. Também o ano de 2003 foi significativo quando o coeficiente estimado para as importações intrabloco atingiu 0,705, significando um aumento de 102% de comércio quando comparado ao previsto sem a existência do bloco. (REIS; AZEVEDO; LELIS, 2014, p. 376)

Ressalta-se que, tanto a análise quantitativa dos discursos quanto a verificação sobre a criação de comércio devido a existência do Mercosul, apesar de apontarem no sentido de projeção global brasileira em detrimento da integração regional, questão levantada por Malamud e Rodriguez, não podem ser ditas efetivamente como causa e efeito, apenas como correlação. Para confirmar/refutar essa tendência há que se ampliar o período de análise da política externa brasileira para além da gestão Lula, mesmo após a gestão do Partido dos Trabalhadores, por ainda o momento presente conter decorrências e desdobramentos desse interstício aqui enfocado.

Comparando em linhas gerais a política externa brasileira dos anos 1990 e 2000, percebe-se que ambas buscaram maior projeção internacional. Porém, se a busca pelo desenvolvimento se manteve, a forma de inserção, ou a ênfase foi alterada. A autonomia pela diversificação de Luiz Inácio Lula da Silva buscou parceiros não tradicionais para permitir a participação ativa no sistema internacional através das alianças Sul-Sul, ao passo que a autonomia pela participação de Fernando Henrique Cardoso buscava adesão aos regimes existentes, demonstrando que as formulações foram diferenciadas.

Essa visão diferencial também se estende para a América do Sul. Vista antes como oportunidade, em Lula a região passa a ser entendida como a base através da qual foram conformadas as relações multilaterais com outros países em desenvolvimento pelo globo.

O Mercosul foi o ponto de partida e através dele foram ampliadas as relações com outros países e regiões. Novos parceiros foram incorporados e outras Associações foram ganhando destaque no contexto político, como a UNASUL. Foi enunciado que a integração assumiria novos contornos, incluindo mais fortemente as áreas social, cultural, etc., enfatizando-se que aí residiria uma latente diferenciação com o governo antecessor.

Percebeu-se ainda que a integração almejada se dá em nível político, também definida como formal (*top down*) ou ainda do lado da oferta, partindo a demanda dos líderes e da vontade política, assumindo nesse sentido a diplomacia presidencial um papel de destaque, o que talvez

não se pudesse verificar caso se tratasse de integração funcional (*bottom up*), na qual as demandas partem da sociedade.

A diplomacia presidencial em Lula ao mesmo passo que buscou a integração com os Estados vizinhos, também impôs o Brasil como potencial líder entre países em desenvolvimento. A interpenetração desses dois temas fez com que a América do Sul perdesse espaço no decorrer dos mandatos em função do olhar para o sistema internacional. O próprio conceito de América do sul se confunde com América Latina e Atlântico Sul, de acordo com quais negociações se está manejando no palco das grandes instituições.

Assim, pode-se concluir que a prioridade dada à América do Sul nos pronunciamentos oficiais foi em certo ponto assertiva, quando considerado que a inserção internacional do Brasil foi moldada através da região, especificamente do Mercosul, buscando-se novos parceiros e acordos com Estados de outros continentes. Não foi contudo um fim em si mesma, pois a tendência à perda de importância do Mercosul e da América do Sul para as negociações multilaterais e para a liderança entre os países do Sul evidenciou que, a partir do segundo mandato, a região, agora difusa, foi entendida como a ponte entre o país e o mundo, perdendo em parte a centralidade política enunciada.

5 CONCLUSÃO

A diplomacia presidencial não é fenômeno recente. A atuação afirmativa dos mandatários ganhou contudo ressignificação na contemporaneidade, no mesmo passo em que a política externa se configura cada vez mais como campo politizado de múltiplos interesses, englobando tanto atores já participantes da política externa quanto novos que se veem paulatinamente mais envolvidos pelos resultados desta percebidos no âmbito interno.

No Brasil a formulação de tais diretrizes era tradicionalmente delegada ao Ministério das Relações Exteriores, apesar de ser prerrogativa do presidente por disposição constitucional. Com a redemocratização em âmbito nacional e as mudanças conjunturais internacionais da época do final da Guerra Fria, a postura afirmativa de Luiz Inácio Lula da Silva - e antes dele a de Fernando Henrique Cardoso – trouxe o nível individual para o centro dos debates.

Com isso o Itamaraty perdeu exclusividade e visibilidade, porém ganhou aumento exponencial de trabalho, visto que as demandas geradas a partir da formulação e participação ativa na construção diplomática pelo presidente se multiplicaram.

Esse aumento de demanda decorre em parte da própria exposição diplomática dada pelo mandatário, pois, ao mesmo tempo que centraliza a formulação das linhas principais da política externa, dá destaque à atuação internacional do país, trazendo um contingente cada vez maior de atores que anseiam participação, ademais das próprias demandas do líder.

Os resultados da política externa, mesmo a tradicional, são cada vez mais distributivos, no sentido de atender interesses de uns em detrimento de outros, gerando críticas mais ou menos acentuadas de acordo com quais os interesses ditos nacionais que são atendidos. Nesse ponto a figura do homem de Estado, considerado seu caráter e personalidade, conforme diz Duroselle, determina qual o interesse nacional adotado. Ainda que não atenda a todas as demandas o líder – pois na medida em que é influenciado pelas forças profundas também as influencia – pode gerar na coletividade a aparência de unicidade na busca de objetivos além-fronteiras do país, podendo dar a entender que os seus próprios são os do todo.

A diplomacia presidencial traz portanto essas ambiguidades: é centralizada porém traz novos setores ao debate; é individual/de um grupo de decisão e ainda dá a aparência de produzir interesses coletivos.

Verificou-se ainda que a alternância partidária no poder traz mais fortemente essa percepção de distributividade das políticas públicas, porém nem mesmo quando centralizada pelo Itamaraty a política externa pode ser dita como de Estado, posto que, ademais de não trazer

à discussão múltiplos atores, salvo raros casos pode ser dissociada do conceito de interesses e resultados distributivos.

A diplomacia presidencial é vista assim como uma ferramenta, um método através do qual determinados objetivos políticos podem ser alcançados. Por vezes esses objetivos advêm do presidente e de sua equipe decisória propriamente, com o intuito de atingir objetivos externos e/ou internos, corroborando assim com a essência do conceito. Perde um pouco de sua característica maior – a de ser a maneira através da qual o mandatário conduz a política externa segundo seus preceitos – quando atende a uma necessidade sistêmica interna ou externa, com o mandatário assumindo funções de chancelaria ou não vinculadas a esse dito interesse nacional do líder ou ainda por ser parte de uma matriz conjuntural maior.

Assim, ao chamar para si a condução da política externa, o mandatário pode imprimir maior vinculação com aquilo que ele entende por interesse nacional, seja o seu individual, de algum partido político, de grupos de interesses ou da coletividade como um todo.

Nesse sentido uma forma possível de se avaliar a influência da diplomacia presidencial durante o período de governo de Lula é considerando as divergências que marcaram sua política externa para com a de seu antecessor, pois as mudanças poderiam indicar qual “interesse nacional” seria caro ao líder.

No plano interno a ideologia do Partido dos Trabalhadores se sobrepôs à do Partido da Social Democracia Brasileira quando das eleições em 2002, unindo votos da esquerda com votos oriundos da classe média descontente que estava com o desemprego e a condução neoliberal de Fernando Henrique. No decorrer do primeiro mandato a vertente social foi se destacando, extrapolando também para a política externa tal preocupação interna.

Assim, o segundo mandato foi marcado por uma modificação da base eleitoral de Lula de um escopo mais politizado, principalmente do Sul e Sudeste do país para outro mais pobre do Norte e Nordeste, de acordo com a construção do termo “lulismo”. Na política externa, contudo, as diferenças entre os dois estilos de governo continuaram se dando no plano ideológico.

Ressalta-se que a alternância partidária não desestrutura completamente a política externa de um turno de governo a outro, verificando-se que a busca pelo desenvolvimento se manteve constante de Fernando Henrique para Lula. O que se alterou foi a percepção da autonomia, para a qual se perceberam as grandes diferenças na formulação da PEB entre as décadas de 1990 e 2000.

FHC buscava uma autonomia pela participação, no sentido de adesão aos regimes internacionais, enquanto que Lula adotou uma autonomia pela diversificação, considerando o

aumento da base de grupos de interesses e parcerias estratégicas. Privilegiaram-se no discurso as relações com outros países em desenvolvimento, ampliaram-se as relações com a África, foi bandeira o combate à fome e à pobreza. Para a América do Sul a ideia era o fortalecimento da integração não somente em seu lado comercial, assumindo uma postura de liderança disposta a arcar com o ônus dessa posição através do *soft power*, entendendo assim que havia uma diferença de postura e de ênfase com relação à Fernando Henrique.

Assim, a despeito das críticas de que Lula se solidarizava com outros governos de caráter também de esquerda desconsiderando na mesma medida os interesses do Brasil – situação que requer mais profunda análise - o que antes se verifica é que determinadas mudanças de posturas são verificadas em qualquer troca de governo e que em ampla medida essas mudanças ocorrem considerando-se alguns objetivos em detrimento de outros, independentemente do partido ao qual responde o líder. Partidarização e diplomacia presidencial nessa análise caminham lado a lado, posto que o mandatário, ao imprimir suas finalidades ideológicas à política externa, acaba por imprimir a identidade de seu partido político ou coalizão, no sentido de que tal política é sempre politizada em maior ou menor grau, ainda que dita como política continuada de Estado. A partidarização é vista aqui nesse sentido, não pejorativamente enquanto uma política de esquerda ou direita, correta ou incorreta, mas enquanto parte das forças profundas que influenciam o líder em seu cálculo dos objetivos de governo.

Pode-se afirmar ainda que a politização/partidarização da política externa aumentou no mesmo passo que a diplomacia presidencial, devido as mesmas causas que proporcionaram a expansão desta: a redemocratização, a globalização, a abertura de mercados, avanços sociais e políticos da Constituição Federal de 1988, a postura afirmativa dos presidentes, a visibilidade dos temas internacionais no âmbito interno, etc., seja no contexto dos governos de esquerda ou direita.

Essas diferentes percepções figuram também internamente ao Itamaray, verificados o grupo de agentes denominados como institucionalistas pragmáticos e o grupo dos autonomistas, ligados às percepções de FHC e Lula respectivamente. As diferenças em análise global ficam bem evidentes quando contrapostos os paradigmas da política externa brasileira dados por Amado Luiz Cervo, o Normal/Neoliberal e o Logístico, ambos coexistindo porém em preponderância do último durante Lula, marcado pelo liberalismo associado ao desenvolvimentismo, diferente do primeiro que definia que as regras hegemônicas do sistema internacional poderiam ser aceitas sem restrição.

As alterações de rumo da política externa entre governos são derivadas também de diferentes níveis interconectados, os choques externos, as reestruturações domésticas e a

atuação dos líderes e burocratas, havendo similaridade entre as averiguações de Cason/Power e Vigevani/Cepaluni, pois ambas consideram a interpenetração entre as esferas políticas. O que teria ocorrido em Lula sob esse ponto de vista é a alteração de ênfase que foi definida pela literatura científica como autonomia pela diversificação, antes citada.

Na esfera global o entendimento era o de se reduzir as assimetrias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, buscando uma posição de destaque do país; no regional a ideia era o fortalecimento do entorno capitaneado pelo Brasil, servindo tal conformação como base às relações estabelecidas além.

A regionalização na América do Sul conforme a enunciação feita pelo então presidente foi feita principalmente através do Mercosul, posteriormente também da UNASUL. Restou claro que tal intenção partiu de uma ênfase/vontade política de se congregarem interesses múltiplos no entorno com vistas ao fortalecimento de um protagonismo internacional, utilizando a ferramenta da diplomacia presidencial como fio condutor das negociações. A falta de estruturas supranacionais – situação que se deveu às assimetrias entre os membros e à intenção política de não se subordinar a decisões fora do nível nacional – manteve a regionalização na América do Sul no processo de *top down*, no qual os presidentes dos países sul-americanos eram entendidos como instância decisória, ainda que em assuntos protocolares.

A intensificação da integração era vista pelo Brasil como solução para as fragilidades do Mercosul. Sobrevieram novos membros e financiamentos foram oferecidos a países vizinhos. Outras esferas foram debatidas, como a cultural, política, etc., com resultados ainda incertos. Também aumentaram-se as parcerias deste bloco com outros parceiros. Contudo, os resultados comerciais favoráveis dessa intensificação podem ser percebidos somente em seis dos dezenove anos analisados por Reis, Azevedo e Lelis. Também na verificação quantitativa dos pronunciamentos oficiais sobrevém uma perda de importância da região para outros parceiros, seja de relações bilaterais ou de associações de geometria variável. Contudo, essa é uma tendência ainda em verificação.

Ainda, ao se tornar protagonista na região, desequilíbrios passam a ser mais percebidos entre os membros, sofrendo o Brasil contraposições de outros sul-americanos, tema bastante percebido na disputa por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Nessa dualidade entre a região e o mundo, percebe-se que nem sempre os interesses se complementam, podendo eventualmente conflitar, fazendo com que a busca pela liderança entre os países em desenvolvimento e a tentativa de maior projeção internacional se sobreponham aos interesses na América do Sul.

A própria definição de região é controversa, oscilando entre América do Sul, América Latina ou Atlântico Sul, havendo projetos de integração e cooperação sobrepostos. Tais projetos podem indicar que, ao enunciar a prioridade na integração na América do Sul, o que se constituiu fora efetivamente a base de uma liderança multipolar, não figurando contudo ao final do processo um objetivo em si. A análise das capacidades nacionais de Malamud indica nesse sentido, quando entendido o Mercosul com vistas à integração e a UNASUL em termos de cooperação, o segundo sugerindo que no momento de sua criação a pujança brasileira já se projetava ao mundo em detrimento do entorno.

Em suma, a questão da prioridade na integração na América do Sul perpassa em muito a diplomacia presidencial, na medida em que ela, juntamente com as alterações sistêmica nacionais e internacionais, molda o que deseja o país com essa inserção. Há indícios de perda de importância do entorno frente ao global, porém tal análise somente poderá ser conclusiva à luz dos novos governos, mesmo após concluído o governo petista. Ainda, no momento de conclusão dessa dissertação, nova inversão se dá na política externa, com intenções não propriamente esclarecidas, o que abrirá campo para outros focos de análise.

REFERÊNCIAS

ACTIS, Esteban. De la Diplomacia Presidencial a la Diplomacia Ex Presidencial: el rol de Lula en la política exterior (2010-2013). *Revista Mundorama* [publicação online], Brasília, 06 mai. 2013. Disponível em: <<http://mundorama.net/2013/05/06/de-la-diplomacia-presidencial-a-la-diplomacia-ex-presidencial-el-rol-de-lula-en-la-politica-exterior-2010-2013-por-esteban-actis/>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

ALBINO, Carlos. *Dicionário Diplomático*. [dicionário online]. 2003. Disponível em: <<http://dicionariodiplomatico.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Bases conceituais de uma política externa nacional. In: MARTINS, Estevão C. de Rezende; SARAIVA, Miriam Gomes. *Brasil - União Europeia - América do Sul: Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 228-243. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_17329-1522-5-30.pdf?090820140804>. Acesso em: 02 nov. 2014.

_____. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. *Revista Política Externa*, São Paulo, vol. 19, 2012, n. 2, p. 27 – 40. Disponível em: <<http://diplomatizzando.blogspot.com/2010/09/pensamento-e-acao-da-diplomacia-de-lula.html>> Acesso em: 03 out. 2015

_____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, 2004, n. 1, p. 162 - 184. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 mar. 2015.

AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

AMORIM, Celso. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, GONZALO. *2003 - 2013: Uma nova política externa*. Tubarão, Ed. Copiart, 2014, p. 31 – 52. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11346.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

_____. *Discurso na Cerimônia de Posse do Subsecretário-Geral da América do Sul e de Diretores-Gerais de Departamentos*. Brasília: 21/07/2003.

_____. *Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores*. Brasília: 02/01/2003.

_____. *Entrevista Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornalista Boris Casoy, no Programa Passando a Limpo*. São Paulo: 04/10/2003.

BARBOSA, Rubens. FHC e Lula, políticas externas divergentes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 nov. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/11/1711638-fhc-e-lula-politicas-externas-divergentes.shtml>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

BARRETO, Fernando de Mello. *A Política Externa após a Redemocratização*. Brasília: FUNAG, 2012, Tomo II, 672 p.

BARTELT, Dawid. Prefácio. In: PAULA, Marilene de. “Nunca antes na história desse país”...? : um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011, p. 8-9. Disponível em: <http://br.boell.org/sites/default/files/livro_nunca_antes_na_historia_desse_pais1.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2015

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula. *International Political Science Review*, Nova Iorque, v. 30, 2009, n. 2, p. 117–140. Disponível em: <<http://ips.sagepub.com/content/30/2/117>>. Acesso em: 21 fev. 2015.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008, 297 p.

COSTA, Florência. FHC Superstar: Presidente impressiona Europa ao criticar EUA e propor perdão da dívida dos países pobres e Estado palestino. *Revista Isto É*, São Paulo, 08 nov. 2001. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/42921_FHC+SUPERSTAR>. Acesso em: 29 mar. 2015.

COSTA, Rogério Santos da. *A América do Sul vista do Brasil: a estratégia e integração do Governo Lula*. Tese (Doutorado Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

DANESE, Sérgio França. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DELECRODE, Carla. 'Nunca antes na história deste país': Top 10 frases mais inacreditáveis de Lula. [artigo jornalístico]. *Jornal Opinião e Notícia*. Disponível em: <<http://opiniaoenoticia.com.br/brasil/politica/%E2%80%9Cnunca-antes-na-historia-deste-pais%E2%80%9D-top-10-frases-mais-inacreditaveis-de-lula/>>. Acesso em: 24 mai. 2015

DREYER, Diogo. *O presidente diplomata*. 26 mar. 2002. [artigo jornalístico]. Disponível em: <http://www.educacional.com.br/noticiacomentada/020326_not01.asp>. Acesso em: 29 mar. 2015.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília: IPRI – Ed. UnB, 2000, 483 p.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, 2008, n. 2, p. 80-97. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a06.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 34, 2012, n. 1, p. 311-355. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a09.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

FERREIRA, Marieta de Moraes. História do Tempo Presente: desafios. *Cultura Vozes*, Petrópolis, v. 94, 2000, n. 3, p. 111 – 124. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/_intelectual/arq/517.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2015.

FIORUCCI, Rodolfo. Considerações acerca da História do Tempo Presente. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, n. 125, 2011, p. 110 – 121 Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/12565/7985>> Acesso em: 31 mai. 2015.

GAVIÃO, Leandro. Política externa para a América do Sul e polarização partidária: uma análise dos posicionamentos do PSDB e do PT, durante o governo de Lula da Silva (2003-2010). *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 5, 2014, n. 1, p. 82 – 92. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/7400/9213>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

GOMES, Gonçalo Santa Clara. A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional. *IDN – Cadernos*, Portugal, 1990, n. 56, p. 54-76. Disponível em: <http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/2669/1/NeD56_GSantaClaraGomes.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2015.

INSTITUTO LULA. História. 2015. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/historia>>. Acesso em 06 Abr. 2015.

INSTITUTO RIO BRANCO. Disponível em: <www.institutoriobranco.mre.gov.br>

LIMA, Maria Emília Amarante Torres. Análise do discurso e/ou análise de conteúdo. *Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, v. 9, n. 13, p. 76-88, jun. 2003. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/psicologiaemrevista/article/view/166>>. Acesso em: 17 Mar. 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, 2000, n. 2, p. 265-303. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2015.

_____; DUARTE, Rubens de S. Diplomacia Presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. *Boletim OPISA*, Rio de Janeiro, v.8, 2013, n. 9, p. 1-24. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_8_n_09_2013_1.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2015.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. In: LAURSEN, Finn. *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2003, p. 53–73. Disponível em: <http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Presidentialism_and_Mercosur_%28Laursen_book%29.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2015.

_____. Interdependence, leadership and institutionalization: the triple deficit and fading prospects of Mercosur. In DOSENRODE, Søren. *Limits to regional integration*. Aldershot: Ashgate, 2015, p. 163 – 178. Disponível em: https://www.academia.edu/18145190/Interdependence_Leadership_and_Institutionalization_The_Triple_Deficit_and_Fading_Prospects_of_Mercosur>. Acesso em: 07 jan. 2016.

_____. Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul. In: RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMANN, Maria Isabel. *MERCOSUL – 21 anos: maioridade ou imaturidade?* Curitiba: Appris, 2013, 369 p. Disponível em: <https://www.academia.edu/16940054/Interdepend%C3%Aancia_lideran%C3%A7a_e_institucionaliza%C3%A7%C3%A3o_o_d%C3%A9ficit_triplo_e_as_perspectivas_negativas_para_o_Mercosul>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinning of Mercosur: An Empirical Examination. *Latin America Research Review*, Pittsburgh, v. 40, 2005, n.1, p. 138 – 164. Disponível em: <[http://iscte.pt/~ansmd/Presidential%20diplomacy%20and%20institutions%20in%20Mercosur%20\(LARR%2040-1\).pdf](http://iscte.pt/~ansmd/Presidential%20diplomacy%20and%20institutions%20in%20Mercosur%20(LARR%2040-1).pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2015

_____. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, Madrid, n. 15, 2010, p. 113 – 138. Disponível em: <https://www.academia.edu/16940018/La_diplomacia_presidencial_y_los_pilares_institucionales_del_Mercosur_un_examen_emp%C3%ADrico>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____; RODRIGUEZ, Júlio César. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. *Revista Estudos Internacionais*, Minas Gerais, v. 1, 2013, n. 2, p. 167 – 183. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/6312/5791>>. Acesso em 09 mar. 2016.

MANIFESTO SION. 1980. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/manifesto-aprovado-na-reuniao-do-sion>>. Acesso em 24 Mai. 2015.

NERY, Tiago. Partidos políticos e política externa brasileira: breve análise das propostas do PSDB e do PT nas eleições de 1994 a 2014. *Observador On-Line*, Rio de Janeiro, v.9, 2014, n.11, p. 1 - 18. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_9_n_11_2014.pdf> Acesso em: 10 set. 2015.

ONUKEI, Janaína; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, Política Externa e Integração Regional. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 2006, n. 27, p. 145-155. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 abr. 2015.

PEREIRA, Lia Valls. A integração Sul- Americana e a Alca: cadê a ALCSA? Esqueceram? *Revista Conjuntura Econômica*, São Paulo, v. 55, 2001, n. 1, p. 60 – 61. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/31271>>. Acesso em 13 fev. 2016.

ORLANDI, Eni Puccinelli. *Análise de Discurso: princípios & procedimentos*. 8. ed. Campinas: Pontes, 2009, 100p.

PINTO, Célia Regina Jardim. Elementos para uma análise de discurso político. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, 2006, n. 24, p. 78 – 109. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/issue/view/52>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

PRETO, Alessandra Falcão. *O Conceito de Diplomacia Presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de Política Externa*. Dissertação (Mestrado Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006.

REIS, Fábio Wanderley. Identidade política, desigualdade e partidos brasileiros. *Revista Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, 2010, n. 87, p. 61 – 75. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-3002010000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 abr. 2015.

REIS, Magnus dos; AZEVEDO, André Filipe Zago de; LELIS, Marcos Tadeu Caputi. Os efeitos do novo regionalismo sobre o comércio. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 44, 2014, n. 2, p. 351-381. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612014000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 mai. 2016.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Difel, 1967, 542 p.

RICHARD, Yann. Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas. [artigo científico]. *Confins*, 2014. Disponível em: <<http://confins.revues.org/8939>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

RODRIGUES, Fernando. Na onda dos humorísticos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 jun. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/49354-na-onda-dos-humoristicos.shtml>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

SARAIVA, Miriam Gomes. A América do Sul na política externa do governo Lula. In: FREIXO, Adriano de; RODRIGUES, Thiago Moreira; ALVES, Vagner Camilo. *A Política Externa Brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011, p. 119 a 140.

_____. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 1, 2010, n. 1, p. 45-52. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285/3883>>. Acesso em: 07 ago. 2015.

SCHENONI, Luis Leandro. As Possíveis Causas Domésticas da Liderança Brasileira na América do Sul. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 34, 2012, n. 2, p. 659 – 691. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n2/a09v34n2>>. Acesso em 16 abr. 2015.

SCOLESE, Eduardo. Lula já supera FHC em número de dias de agenda no exterior. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 abr. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2204200908.htm>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

SETTI, Ricardo. Lula viajar muito mais que FHC, a quem criticava, tudo bem. Mas por que tantas vezes à Venezuela de Chaves? *Revista Veja*, São Paulo, 14 dez. 2010. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/lula-viajar-muito-mais-que-fhc-a-quem-criticava-tudo-bem-mas-por-que-tantas-vezes-a-venezuela-de-chavez/>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

_____; MEIER, Bruno. Comediantes dão duro para poder imitar Dilma e fazer graça. *Revista Veja*, São Paulo, 14 out. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/tag/viajando-henrique-cardoso/>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

SILVA, André Luiz Reis da. *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: a Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese (Doutorado Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

_____. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 37, 2015, n. 1, p. 143 – 184). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292015000100143&script=sci_abstract>. Acesso em: 03 abr. 2016.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Carta ao Povo Brasileiro*. 2002. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em 24 Mai. 2015.

_____. *Declaração dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva, Jacques Chirac, Ricardo Lagos e Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan*. Suíça: 30/01/2004.

_____. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 59ª Assembleia-Geral da ONU*. Nova Iorque: 21/09/2004.

_____. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão Inaugural do Encontro Parlamentar sobre a ALCA – O Papel dos Legisladores na ALCA*. Brasília: 20/10/2003.

_____. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento do Seminário sobre Negócios e Investimentos*. Síria: 03/12/2003.

_____. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da Reunião de Cúpula do Mercosul*. Ouro Preto: 17/12/2004.

_____. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Colóquio “Brasil: Ator Global”*. França: 13/07/2005.

_____. *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração do Dia do Diplomata e formatura das turmas de 2003-2005 e 2004-2005 do mestrado em Diplomacia e do curso de Formação do Instituto Rio Branco*. Brasília: 20/04/2006.

_____. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante discussão sobre temas de interesse global*. Países Baixos: 11/04/2008.

_____. *Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva proferido no Clube de Imprensa Nacional dos Estados Unidos durante visita a Washington*. Washington: 10/12/2002.

_____. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante a sessão de abertura da XVI Conferência de Chefes de Governo da Comunidade do Caribe, Caricom*. Paramaribo: 16/02/2005.

_____. *Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional*. Brasília: 01/01/2003.

_____. *Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Diálogo Ampliado no Contexto da Cúpula do G8*. Evian: 01/06/2003. In: BRASIL. Presidente (2003 – :Lula). *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008 Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2014.

_____. *Entrevista concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita de Estado à Argélia*. Argel: 09/02/2006.

_____. *Intervenção do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Reunião entre os Países do G-8 e os Chefes de Estado e/ou de Governo da África do Sul, Brasil, China, Índia, México e República do Congo*. Rússia: 17/07/2006.

_____. *Programa de rádio “Café com o Presidente”, com o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: 02/05/2005.

SINGER, André Vítor. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Edição digital Kindle.

_____. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 85, 2009, p. 83-99. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000300004>. Acesso em: 23 nov. 2015.

SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2001. Disponível em: <<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/brazil.agendainternacionaldobrasil.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

SPEKTOR, Matias. *18 dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush*. São Paulo: Objetiva, 2014. Edição digital Kindle.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. ? Cuan Poderoso es Brasil? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2013, v. 13, p. 25 – 31. Disponível em: <http://revistafal.com/historicopdf/2013/2013-1/00_9_Tokatlian.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2014.

VENTURA, Deisy; MELLO, Fátima; KOMNISKI, Murilo. A política externa brasileira e a relação com a sociedade civil. In: CONFERÊNCIA NACIONAL 2003 - 2013: UMA NOVA POLÍTICA EXTERNA, 2013, São Bernardo do Campo: UFABC. *Mesa de Diálogo*. [vídeo]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1F4a1C-FI8A&list=PLvIkPExPoQtOICx72QXLtyK8kuw86rc9h&index=7>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

VESENTINI, José William. *Geografia Geral e do Brasil*. São Paulo: Moderna, 2000. 343 p.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, 2007, n. 2, p. 273 – 335. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002>. Acesso em: 08 fev. 2015.

VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso de dois presidentes. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, 2011, n. 2, p70-96. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200004>. Acesso em: 13 abr. 2015.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A Projeção Internacional do Brasil: 1930 – 2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.