

Gabriel Mendes

**PARTIDOS POLÍTICOS E A POLÍTICA EXTERNA
ELEITORAL:
A integração regional sob o pêndulo situação-oposição (1994-2018)**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Sociologia Política
da Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Mestre em Sociologia Política

Orientador: Prof. Dr. Luís Felipe
Guedes da Graça

Florianópolis
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Mendes, Gabriel

Partidos Políticos e a Política Externa Eleitoral
: A integração regional sob o pêndulo situação
oposição (1994-2018) / Gabriel Mendes ; orientador,
Luís Felipe Guedes da Graça, 2019.
211 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Política, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Sociologia Política. 2. Partidos. 3. Política
Externa. 4. Eleições. 5. Mercosul. I. Guedes da
Graça, Luís Felipe. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Política. III. Título.



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsocpol@contato.ufsc.br

**“PARTIDOS POLÍTICOS E A POLÍTICA EXTERNA
ELEITORAL: A integração regional sob o pêndulo
situação-oposição (1994-2018).”**

Gabriel Mendes

Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes professores.

Prof. Dr. Luis Felipe Guedes da Graça
(PPGSP/UFSC)
Orientador/Presidente

Prof. Dr. Clarissa Franzoi Dri
(PPGRI/UFSC)

Prof. Dr. Yan de Souza Carreirão
(PPGSP/UFSC)

Prof. Dr. Julian Borba
Subcoordenador PPGSP/UFSC

FLORIANÓPOLIS, (SC), FEVEREIRO DE 2019.

*À Mel,
pela paciência, confiança e pelo amor*



AGRADECIMENTOS

À minha família, composta pela minha mãe, Sueli dos Santos Mendes, meu pai, Vanderlei Mendes, e minha irmã, Maria Manuela Mendes, pelo constante e absoluto apoio à minha jornada pessoal e profissional. Principalmente graças ao ininterrupto incentivo oferecido por vocês à minha educação e formação, alcanço esse patamar tão pouco acessível por jovens brasileiros. Espero fazê-los tão orgulhosos como sou feliz por ter vocês na minha vida.

Ao meu namorado, Matheus Bernardes Rachadel, agradeço pela cumplicidade, solidariedade e resiliência. Obrigado pela incansável persistência de me estimular em todos os momentos e em todas as circunstâncias, mesmo nas mais desafiadoras. É muito mais fácil ultrapassar obstáculos e conquistar triunfos segurando a sua mão.

Ao Professor Luís Felipe, pela prontidão em aceitar me guiar nesse desafio e pela parceria na orientação, meus mais sinceros agradecimentos. Além do Prof. Luís Felipe, agradeço também os demais membros do NECIP, em nome dos professores Yan Carreirão e Tiago Borges, pelas lições e principalmente pelo suporte à parte metodológica do trabalho.

À CAPES, pela oportunidade dada a mim e a jovens pesquisadores de remuneração enquanto incrementamos nossas formações acadêmicas. Ao convênio de cooperação internacional da AUGM, que demonstra a melhor faceta da integração regional ao investir no intercâmbio acadêmico na América do Sul. Ao Professor Camilo López Burian da UDELAR, cuja solicitude em me receber e generosidade em me ajudar foram responsáveis por grande parte deste trabalho. À Professora Clarissa Dri, por mais uma vez me auxiliar na minha formação e pela generosidade em ceder entrevistas que muito cresceram a análise do material.

Finalmente, a todo o PPGSP, em nome do Professor Ernesto Seidl, por me receberem amistosamente nesse campo e me assistir no que foi preciso. A todos os professores, colegas e servidores, agradeço pela oportunidade de enriquecerem minha formação e pela gentileza no cotidiano.

Muito obrigado!

“ The strain of anti-intellectualism has been a constant thread winding its way through our political and cultural life, nurtured by the false notion that democracy means that ‘my ignorance is just as good as your knowledge’ .”

Isaac Asimov, A Cult of Ignorance

RESUMO

O trabalho se insere no contexto dos estudos que relacionam os partidos brasileiros, a política externa brasileira e as eleições presidenciais. Mais precisamente, esta pesquisa tem como objetivo explorar as hipotéticas posições políticas, partidárias e ideológicas que os três partidos brasileiros que ocuparam a Presidência da República entre os ciclos eleitorais de 1994 e 2018 – PSDB, PT e MDB – possam ter atribuído à condução da política externa nos seus respectivos governos, em especial, à política externa de integração regional do Mercosul, a qual se configura como principal eixo da política externa brasileira nesse período. É possível ainda definir dois objetivos específicos: analisar as linhas diretivas e proposições institucionais dos três partidos políticos brasileiros apresentados em seus programas de governo eleitorais em relação à condução da política externa do país e ao processo de integração sul-americano; e examinar qual a condução da política externa em relação à integração do Mercosul realizada durante o período em que PSDB, PT e MDB ocuparam a Presidência e se foi coerente com as propostas apresentados em seus respectivos programas partidários. Para isso, são revistas bibliografias da Ciência Política e das Relações Internacionais a fim de estabelecer conceitos e categorias teóricas consideradas úteis para a realização das análises. Para analisar os programas partidários é adaptado o método elaborado pelo *Manifesto Research Group*, que possibilita a codificação de unidades textuais em valores numa escala ideológica esquerda-direita. E para analisar a condução da política externa de integração do Mercosul são entrevistados especialistas e indivíduos que fizeram parte da história mercosulina. Os resultados indicam que, apesar de escassas variações ideológicas, a política externa do PSDB é inclinada à centro-direita, a do PT é pertencente à esquerda e a do MDB se comporta como o esperado de uma política de um partido centrista. Portanto, as conclusões apontam que, de fato, a política externa, como as demais políticas públicas, sofre influência direta dos posicionamentos políticos e ideológicos vinculados ao partido que controla o poder Executivo.

Palavras-chave: Partidos. Política Externa. Eleições. Integração Regional. Mercosul.

RESUMEN

El trabajo se inserta en el contexto de los estudios que relacionan los partidos brasileños, la política exterior brasileña y las elecciones presidenciales. Más precisamente, esta investigación tiene como objetivo explorar las hipotéticas posiciones políticas, partidarias e ideológicas que los tres partidos brasileños que ocuparon la Presidencia de la República entre los ciclos electorales de 1994 y 2018 - PSDB, PT y MDB - pudieran haber atribuido a la conducción de la política exterior en sus respectivos gobiernos, en especial, a la política exterior de integración regional del Mercosur, la cual se configura como principal eje de la política exterior brasileña en ese período. Es posible definir dos objetivos específicos: analizar las líneas directivas y proposiciones institucionales de los tres partidos políticos brasileños presentados en sus programas de gobierno electorales en relación a la conducción de la política exterior del país y al proceso de integración sudamericano; y examinar cuál es la conducción de la política exterior en relación a la integración del Mercosur realizada durante el período en que PSDB, PT y MDB ocuparon la Presidencia y se fue coherente con las propuestas presentadas en sus respectivos programas partidarios. Com este fin, se revisan bibliografías de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales a fin de establecer conceptos y categorías teóricas consideradas útiles para la realización de los análisis. Para analizar los programas partidarios se adapta el método elaborado por el *Manifesto Research Group*, que posibilita la codificación de unidades textuales en valores en una escala ideológica izquierda-derecha. Y para analizar la conducción de la política exterior de integración del Mercosur son entrevistados especialistas e individuos que formaron parte de la historia mercosurina. Los resultados indican que, a pesar de escasas variaciones ideológicas, la política exterior del PSDB es inclinada al centroderecha, la del PT es perteneciente a la izquierda y la del MDB se comporta como lo esperado de una política de un partido centrista. Por lo tanto, las conclusiones apuntan que, de hecho, la política exterior, como las demás políticas públicas, sufre influencia directa de los posicionamientos políticos e ideológicos vinculados al partido que controla el poder Ejecutivo.

Palabras clave: Partidos. Política Exterior. Elecciones. Integración Regional. Mercosur.

ABSTRACT

The paper is part of the studies that relate Brazilian parties, Brazilian foreign policy and the presidential elections. More precisely, this research aims to explore the hypothetical political, partisan and ideological positions that the three Brazilian parties that occupied the Presidency of the Republic between the electoral cycles of 1994 and 2018 - PSDB, PT and MDB - could have attributed to the foreign policy direction in their respective governments, especially Mercosur's foreign policy of regional integration, which is the main axis of Brazilian foreign policy in this period. It is also possible to define two specific objectives: to analyze the guidelines and institutional propositions of the three Brazilian political parties presented in their electoral government programs related to the direction of the country's foreign policy and to the South American integration process; and to examine the foreign policy direction related to the integration of Mercosur during the period in which PSDB, PT and MDB held the Presidency and whether it was consistent with the proposals presented in their respective party programs. To that end, bibliographies of Political Science and International Relations are reviewed in order to establish concepts and theoretical categories considered useful for conducting the analyzes. In order to analyze the partisan programs, the Manifesto Research Group method, which allows the codification of textual units in values on a left-right ideological scale, is adapted. And to analyze the foreign policy direction of Mercosur's integration, experts and individuals who were part of Mercosur's history are interviewed. The results indicate that, despite few ideological variations, the PSDB's foreign policy is center-right inclined, PT's belongs to the left, and MDB's behaves as expected from a centrist party policy. Therefore, the conclusions point out that, in fact, foreign policy, like other public policies, is directly influenced by the political and ideological positions associated with the party that controls the executive branch.

Keywords: Parties. Foreign Policy. Elections. Regional Integration. Mercosur.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gráfico do Posicionamento Político da Política Externa do PSDB (1994-2018).....	92
Figura 2 – Gráfico da Posicionamento Político da Política Externa do PT (1994-2018).....	101
Figura 3 – Gráfico do Posicionamento Político da Política Externa do MDB (1994-2018) (Sem Coligações).....	109
Figura 4 – Gráfico do Posicionamento Político da Política Externa do MDB (1994-2018) (Com Coligações).....	109
Figura 5 – Gráfico do Posicionamento Político da Política Externa de PSDB, PT e MDB (1994-2018).....	112
Figura 6 – Gráfico do Posicionamento da Política Externa Brasileira Eleita ou Empossada (1994-2018).....	173

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Quadro de Codificação das Categorias de Análise.....	81
Tabela 1 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (1994).....	87
Tabela 2 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (1998).....	87
Tabela 3 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (2002).....	88
Tabela 4 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (2006).....	89
Tabela 5 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (2010).....	89
Tabela 6 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (2014).....	90
Tabela 7 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (2018).....	91
Tabela 8 – Programa Partidário de Política Externa do PT (1994).....	97
Tabela 9 – Programa Partidário de Política Externa do PT (1998).....	98
Tabela 10 – Programa Partidário de Política Externa do PT (2002).....	98
Tabela 11 – Programa Partidário de Política Externa do PT (2006).....	99
Tabela 12 – Programa Partidário de Política Externa do PT (2010).....	99
Tabela 13 – Programa Partidário de Política Externa do PT (2014).....	100
Tabela 14 – Programa Partidário de Política Externa do PT (2018).....	100
Quadro 2 – Coligações Apoiadas pelo MDB nas Eleições Presidenciais (1994-2018).....	105
Tabela 15 – Programa Partidário de Política Externa do PMDB (1994).....	107
Tabela 16 – Programa Partidário de Política Externa do PMDB (2015).....	107
Tabela 17 – Programa Partidário de Política Externa do MDB (2018).....	108

Quadro 3 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (1994).....	197
Quadro 4 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (1998).....	198
Quadro 5 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (2002).....	200
Quadro 6 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (2006).....	201
Quadro 7 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (2010).....	202
Quadro 8 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (2014).....	203
Quadro 9 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (2018).....	204
Quadro 10 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (1994).....	205
Quadro 11 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (1998).....	206
Quadro 12 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (2002).....	207
Quadro 13 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (2006).....	208
Quadro 14 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (2010).....	208
Quadro 15 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (2014).....	209
Quadro 16 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (2018).....	210
Quadro 17 – Unidades Textuais do Programa Partidário PMDB (1994).....	210
Quadro 18 – Unidades Textuais do Programa Partidário PMDB (2015).....	210
Quadro 19 – Unidades Textuais do Programa Partidário MDB (2018).....	211

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Acordo de Complementação Econômica
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APE	Análise de Política Externa
AUGM	<i>Asociación de Universidades Grupo Montevideo</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	<i>Charities Aid Foundation</i>
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC	Conselho do Mercado Comum
CMP	<i>Comparative Manifesto Project</i>
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
DEM	Democratas (Partido)
ECPR	<i>European Consortium for Political Research</i>
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio
EUA	Estados Unidos da América
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
G20	Grupo dos 20
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC	Grupo Mercado Comum
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores

MRG	<i>Manifesto Research Group</i>
MUP	Movimento de Unidade Progressista
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDLs	Projetos de Decretos Legislativos
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEAS	Planos Estratégicos de Ação Social
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
REAF	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul
REDE	Rede Sustentabilidade (Partido)
SD	Solidariedade (Partido)
SM	Secretaria do Mercosul
TEC	Tarifa Externa Comum
TPP	Parceria Transpacífico
TPR	Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

UFSC Universidade Federal de Santa Catarina
UNASUL União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	25
1 FUNDAMENTOS DE UMA POLÍTICA EXTERNA PARTIDÁRIA E IDEOLÓGICA	33
1.1 A TRANSFORMAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	33
1.2 A DIFERENCIAÇÃO PARTIDÁRIA IDEOLÓGICA E A RELAÇÃO DOS PARTIDOS BRASILEIROS COM A POLÍTICA EXTERNA	44
1.3 A DELEGAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DE POLÍTICA EXTERNA DO LEGISLATIVO PARA O EXECUTIVO	58
1.4 A ATUAÇÃO DO ITAMARATY NO ISOLAMENTO PARTIDÁRIO	64
1.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS PRÉVIAS ÀS ANÁLISES	68
2 A POLÍTICA EXTERNA PELOS PROGRAMAS PARTIDÁRIOS	69
2.1 MÉTODO DE MENSURAÇÃO DOS PROGRAMAS PARTIDÁRIOS	70
2.2 O PSDB E A SUA POLÍTICA EXTERNA PARTIDÁRIA ..	82
2.2.1 A Política Externa nos Programas do PSDB (1994-2018)	86
2.3 O PT E A SUA POLÍTICA EXTERNA PARTIDÁRIA	92
2.3.1 A Política Externa nos Programas do PT (1994-2018) ...	97
2.4 O MDB E A SUA POLÍTICA EXTERNA	102
2.4.1 A Política Externa nos Programas do MDB (1994-2018)	105
2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS SOBRE OS RESULTADOS	110

3 O MERCOSUL PELAS LENTES PARTIDÁRIAS	115
3.1 MÉTODO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS.	116
3.2 INFLUÊNCIA PARTIDÁRIA NA CONDUÇÃO DO MERCOSUL.....	119
3.3 A INTEGRAÇÃO SOB FHC E SOB LULA	128
3.4 A INTEGRAÇÃO SOB DILMA EM RELAÇÃO À LULA-FHC.....	138
3.5 A INTEGRAÇÃO SOB TEMER EM RELAÇÃO À DILMA-LULA-FHC.....	144
3.6 A POLÍTICA MERCOSULINA PARTIDÁRIA DE PSDB, PT E MDB.....	153
3.7 A ESCALA ESQUERDA-DIREITA NA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL	164
3.8 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS SOBRE OS RESULTADOS	172
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	175
REFERÊNCIAS	183
APÊNDICE.....	197

INTRODUÇÃO

A relação entre os partidos políticos brasileiros e a política externa do Brasil é um tema relativamente discutido por estudiosos e pela literatura da área. Até poucos anos atrás havia praticamente um consenso entre esses sobre a não relevância da política externa em campanhas eleitorais pela disputa da Presidência da República. Com o aumento da polarização política e ideológica no cenário sócio-eleitoral brasileiro – processo que teve início em 2014 e se aprofundou em 2018 – também cresceu em importância as posições partidárias sobre a execução das relações exteriores pelo governo federal.

Comparado a outros países, os partidos políticos no Brasil praticamente não se utilizavam das relações internacionais em sua interlocução com o eleitor, as quais podem definir a posição de inserção do país no cenário internacional, principalmente através da integração regional com seus vizinhos. Por ser um líder natural na região sul-americana – compreendendo aproximadamente 47% do território regional, 50% de sua população e 49% do total de seu Produto Interno Bruto (PIB) (CEPAL, 2016) – o Brasil possui uma responsabilidade internacional equivalente a esses vultosos números e, por conseguinte, essa tarefa também deve ser assumida pelas suas lideranças políticas e debatidas com os seus eleitores.

Além do crescimento da pertinência do tema nas disputas eleitorais, em todas as instâncias de discussão sobre a condução da política externa no Brasil inevitavelmente se aborda a eventual influência partidária e governamental na tomada de decisões da política exterior em detrimento da primazia intelectual e burocrática do Itamaraty no processo de construção de políticas. A literatura aponta diferentes conclusões, porém há evidências do aumento da participação partidária e ideológica nas relações exteriores brasileiras no período da redemocratização, especialmente a partir de 1995, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República e de seu sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, e particularmente em relação à opção pelo processo de integração regional do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e sua condução política.

Por isso, esse trabalho tem como tema central o posicionamento partidário do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – os três últimos partidos a ocupar a Presidência da República – em relação à política externa brasileira conduzida pelos seus respectivos

governos, e em especial, as políticas para a integração do Mercosul entre os ciclos eleitorais presidenciais de 1994 a 2018.

Mas então os partidos brasileiros não deram importância à política externa até recentemente? Por quais motivos os partidos não enfatizavam essa esfera de política como ponto de diferenciação no jogo competitivo eleitoral? Pode-se deduzir, dessa forma, que não havia diferenças significativas e pertinentes nas visões sobre política externa dos partidos políticos brasileiros?

Algumas razões podem ser aventadas para tentar explicar o comportamento dos principais partidos brasileiros em relação à política externa na competição eleitoral brasileira. Dentre elas, a presença do Itamaraty, como é conhecido o Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, um órgão público de origem no Brasil-Colônia, com quase 300 anos de existência e tradição e composto por um corpo diplomático especializado formado por profissionais de carreira. Poucos países do mundo contam com uma instituição nesses moldes, sendo o mais comum deixar as relações internacionais aos cuidados de indicados políticos do partido vencedor das eleições. A expertise dos diplomatas brasileiros nas funções políticas, comerciais, econômicas, culturais e consulares que as relações exteriores requerem pode transmitir a ideia de completude e suficiência na área, distanciando os partidos políticos e suas lideranças do tema. Além disso, o suposto *engessamento* decisório do Itamaraty, derivado de sua intensa estrutura hierárquica, pode limitar o campo de ação político desejado por partidos para formular alterações e implementar novas políticas externas (FARIA, 2008, p. 81).

Outra razão possível é a diminuta autoridade do poder Legislativo federal sobre as relações internacionais do país. De acordo com o previsto na Constituição Federal (1988), a atuação do Legislativo sobre a política externa é delimitada a referendar tratados e acordos internacionais celebrados pelo presidente da República, autorizar o presidente a declarar guerra ou celebrar a paz e investigar o trabalho realizado pelo MRE através de comissões especializadas. Ao Senado ainda cabe sabatar e aprovar os nomes indicados para chefiar as missões diplomáticas brasileiras no exterior (embaixadas). Ou seja, o poder Legislativo brasileiro possui apenas capacidades de revisão e investigação das relações internacionais, não se dispondo de nenhum instrumento ou autorização para a formulação de política externa – característica não destoante de seus vizinhos latino-americanos, mas diferente de outros Estados no mundo, como os Estados Unidos, por exemplo, que conferem ao Senado o poder de autorizar o Executivo a realizar tratados internacionais. Portanto, dado que a maior parte dos cargos eletivos em

âmbito federal compõe o Congresso Nacional, e a este são reservados poucos poderes de atuação na política externa, configura-se outro desincentivo ao interesse e à discussão de política externa no ambiente partidário brasileiro (SANCHEZ et al, 2006, p. 135).

Em oposição ao Legislativo, ao poder Executivo federal compete a totalidade da formulação e execução da política externa brasileira, desde as relações diplomáticas rotineiras com outros Estados até à realização de tratados e acordos internacionais. Isto é, no Brasil a política externa é inteiramente responsabilidade do presidente da República, que direciona suas orientações ao MRE para executá-las. Esse atributo brasileiro não é uma peculiaridade estranha à América do Sul, sendo compartilhado por todos os seus vizinhos, caracterizando um fenômeno de intenso presidencialismo na política externa regional. Dessa maneira, os partidos brasileiros que revelam alguma preocupação e atenção à política externa são principalmente os que ocupam a Presidência da República ou possuem chances reais de ocupá-la (LIMA, 2000, p. 296).

Mesmo assim, a política externa infreqüentemente se concretizou como um dos eixos de discussão dos projetos de governo dos principais partidos políticos competitivos ou mesmo como ferramenta de diferenciação para a decisão do voto do eleitor. As exceções ocorridas nos últimos anos pós-processo de redemocratização em que tópicos da política externa são utilizados pelas maiores candidaturas e transformados em rótulos estereotipados confirmam a falta de conhecimento do eleitorado sobre o assunto.

Quanto às estratégias sobre integração regional da América do Sul, os principais partidos parecem tender a seguir o mesmo padrão em termos gerais da política externa e em alguns casos não apresentam claramente suas propostas. Não é exatamente uma tarefa fácil discernir os posicionamentos partidários sobre o Mercosul – se ele deveria constituir puramente uma integração econômica, avançar a integração política ou mesmo se deveria continuar existindo – membros do mesmo partido sinalizam contradições em relação ao tema. O PSDB foi um dos partidos que mais participou do processo de criação e institucionalização do Mercosul na década de 1990. O presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promulgou e executou o Protocolo de Ouro Preto, que estabelece as primeiras bases institucionais do bloco regional. O seu primeiro ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampraia, via o papel do Brasil no Mercosul como decisivo:

[...] espero que possa ser a matriz de um espaço integrado sul-americano maior, e eventualmente de um espaço hemisférico maior, de livre comércio,

de promoção de bem-estar, de prosperidade. O Mercosul é nossa primeira realidade, uma prioridade destacadíssima de governo. Sugerir inclusive ao presidente que o Itamaraty tenha uma estrutura especial para cuidar do Mercosul (LAMPREIA, 1994).

Enquanto o PT, sob o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), proporcionou um novo fôlego ao bloco e aprofundou os mecanismos de integração regional. Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores durante todo o período de governo Lula, destacava como metas:

Fundamental para a recuperação do MERCOSUL é a revitalização do Fórum Econômico-Social. Devemos impulsionar igualmente a Comissão Parlamentar Conjunta de modo a reforçar a participação da sociedade no processo de integração. Atribuiremos importância à 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 que promovam o comércio e a integração. 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 (AMORIM, 2003).

Contudo, na década seguinte, a presidente petista Dilma Rousseff (2011-2016) parece ter diminuído a prioridade do processo de integração e os candidatos presidenciais peessedebistas, Aécio Neves e Geraldo Alckmin, falavam em buscar novas oportunidades fora do Mercosul. O governo do MDB, sob a tutela de Michel Temer entre 2016 e 2018, e dando as rédeas do MRE ao PSDB (José Serra e Aloysio Nunes), desmerece a integração regional ao desestruturar instituições importantes para o funcionamento do Mercosul, como o cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul, e privilegiar acordos comerciais extrarregionais. Como demonstrado por José Serra ao expor as novas diretrizes das relações exteriores brasileiras:

[...] precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio

livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México [...]. Vamos ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, como a Europa, os Estados Unidos e o Japão (SERRA, 2016).

A pesquisa, dessa forma, insere-se nesse contexto da relação dos partidos políticos brasileiros com a política externa voltada, particularmente para a integração regional, a qual conforma o principal eixo de polarização ideológica nas relações exteriores brasileiras. Propõe-se investigar as diferenças de posicionamentos partidários sobre a política externa e sobre a integração do Mercosul dos três últimos partidos que ocuparam a Presidência da República: PSDB, PT e MDB. O marco temporal escolhido para dar início à investigação são as eleições presidenciais de 1994, pois além de inaugurar a polarização eleitoral PT-PSDB – predominante no cenário eleitoral brasileiro por mais de duas décadas – foram concomitantes com o processo de negociação e assinatura do Protocolo de Ouro Preto (dezembro de 1994), responsável pela institucionalização do Mercosul; e se estende até o fim do governo emedebista em dezembro de 2018, uma vez que este ciclo representa uma significativa diferenciação de políticas e propicia agregar mais densidade à análise material. A intencionalidade latente da pesquisa é verificar a existência de uma relação ideológica de política externa entre os posicionamentos partidários e as decisões políticas realizadas pelos três partidos. Tanto durante o período em que ocuparam a Presidência da República como os períodos em que foram oposição. Para isso, serão analisadas as variações ou constâncias desses posicionamentos registrados nos programas de governo apresentados nas eleições.

Nessas circunstâncias, a pesquisa se torna relevante para aumentar a compreensão sobre o tema e seus resultados podem contribuir para a habilidade acadêmica coletiva de construir explicações científicas para fenômenos presentes na vida política, no sistema partidário-eleitoral brasileiro e nas relações internacionais do país. Ao realizar a análise proposta, será possível verificar se, de fato, os três partidos políticos possuem posições diferenciadas quanto à política externa de integração regional, tal qual a praticam de forma distinta, ou se os partidos não apresentam um posicionamento ideológico na área e seguem as direções já apontadas pelos governos anteriores aos seus, ajustando-as conforme a

conjuntura. Pretende-se, da mesma forma, observar se as propostas apresentadas pelos partidos enquadrados no campo oposicionista em cada ciclo eleitoral são coerentes com as propostas manifestadas pelos mesmos partidos quando estes se encontram no lado governista da eleição presidencial. Este último aspecto intenciona investigar o quanto os posicionamentos ideológicos em relação ao tema são coesos e congruentes ou se, oportunamente, essas posições partidárias variam conforme a necessidade estratégica eleitoral. Além das razões intelectuais, a investigação partilha da razão social de apurar o funcionamento dos partidos políticos brasileiros e averiguar interesses e condicionantes que influenciam na formulação de uma política pública: a política externa. Investigar os posicionamentos partidários e as ações políticas acerca da integração mercosulina pretende assistir esse objetivo.

Por essas razões, a problemática da pesquisa é composta pelas seguintes questões: existem diferenças entre os posicionamentos partidários programáticos de PSDB, PT e MDB sobre a política externa e sobre a integração do Mercosul entre 1994 e 2018? Se existem, essas diferenças variaram entre as campanhas eleitorais e em relação à disposição de cada partido no jogo político (situação-oposição) no período 1994-2018? Se variaram, como e em qual sentido essas variações ocorreram?

Dessa maneira, o objetivo central do trabalho é aferir quais são os posicionamentos partidários em relação à política externa e ao processo de integração do Mercosul entre os partidos brasileiros que ocuparam a Presidência da República nos três últimos ciclos de governo (PSDB, PT e MDB) nos períodos em que exerceram o poder e os períodos em que foram oposição entre 1994 e 2018. Para melhorar a compreensão da proposta, é possível definir dois objetivos específicos surtidos do objetivo central: analisar as linhas diretivas e proposições institucionais dos três partidos políticos brasileiros (PSDB, PT e MDB) apresentados em seus programas de governo eleitorais em relação à condução da política externa do país e ao processo de integração sul-americano; e examinar qual a condução da política externa em relação à integração do Mercosul realizada durante o período em que PSDB, PT e MDB ocuparam a Presidência e se foi coerente com as propostas apresentadas em seus respectivos programas partidários.

A hipótese levantada pela literatura é a de que não ocorre diferenciação de política externa na competição eleitoral presidencial (OLIVEIRA, 2003), que a política externa não é politizada ou determinante no voto do eleitor (ONUJI; OLIVEIRA, 2006). Os mesmos autores apontam, anos depois, que há uma crescente polarização

ideológica na política externa, sem, contudo, demonstrar ou sistematizar algo que comprove essa percepção (OLIVEIRA; ONUKI, 2010). Essa ideia generalizada pela literatura da área serve como hipótese para ser comprovada ou refutada pelos resultados da pesquisa.

O trabalho, assim, é dividido em três capítulos que, juntos, buscam responder as indagações e alcançar os objetivos a que se propõe a investigação. No primeiro capítulo, são levantados os conceitos relevantes na Ciência Política e nas Relações Internacionais para o desenvolvimento da pesquisa, além de dar espaço para a discussão de diferentes argumentos acerca dos tópicos envoltos ao tema.

O capítulo seguinte dá início às análises presentes no trabalho com o estudo dos programas partidários de PSDB, PT e MDB referentes às disputas eleitorais presidenciais de 1994 a 2018, através de uma adaptação do método elaborado pelo *Manifesto Research Group*. Esse método permite a avaliação e codificação de programas partidários em valores numa escala política esquerda-direita, viabilizando a observação de variações de posicionamento político em relação à política externa dos partidos estudados.

O último capítulo dá sequência à investigação ao trazer a análise de entrevistas realizadas em Montevidéu, no Uruguai, com indivíduos muito próximos do processo de integração do Mercosul, pessoas que trabalharam para os partidos políticos brasileiros, para o Itamaraty, para o Mercosul ou simplesmente possuem muito contato com essas instituições durante o período sob exame. A intenção nesse capítulo é complementar o segundo e fazer um panorama da condução das políticas mercosulinas pelos três partidos e avaliar se são diferentes e como se distinguem ideologicamente, da forma observada por atores que participam dos bastidores políticos e partidários. Ao final, as Considerações Finais têm a intenção de organizar as principais deduções resultantes das análises desenvolvidas na pesquisa, respondendo às indagações supracitadas inerentes ao trabalho, considerar a consecução dos objetivos e refletir sobre a condição dos estudos sobre o tema.

1 FUNDAMENTOS DE UMA POLÍTICA EXTERNA PARTIDÁRIA E IDEOLÓGICA

Para responder as perguntas e alcançar os objetivos delineados na Introdução, primeiramente é necessário compreender de que forma funcionam e como ocorreram processos e relações institucionais na interface entre os partidos políticos (o sistema partidário) e a política exterior (a política externa brasileira). Nesse sentido, este primeiro capítulo tem como objetivo desenvolver os conceitos e categorias teóricas, os quais estão organizados em tópicos julgados necessários para o entendimento sobre o objeto, para a possível solução do problema e para a consecução dos objetivos propostos no trabalho.

Para isso, o capítulo é segmentado em cinco seções, sendo que quatro delas se debruçam em matérias específicas, porém complementares em conteúdo. Na primeira seção são abordadas as questões e os conceitos mais próximos à disciplina de Relações Internacionais para compreender a necessidade de integração regional e a opção feita pelo Brasil na América do Sul. Na seção seguinte, é examinada a diferenciação ideológica partidária como estratégia eleitoral, as funções dos partidos na democracia representativa, a disputa política organizada nos polos esquerda e direita e suas presenças na esfera da política externa de integração mercosulina. Na terceira seção, debate-se a delegação de competências sobre política exterior do poder Legislativo ao poder Executivo e como essa dinâmica alimenta o distanciamento dos partidos políticos pela matéria. Na quarta seção, são trazidos argumentos acerca do papel do Itamaraty na inibição da participação da sociedade civil e dos partidos políticos no processo decisório da política exterior. Ao final, na última seção, são feitas algumas considerações para o direcionamento das análises realizadas nos capítulos seguintes.

1.1 A TRANSFORMAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A disciplina de Relações Internacionais tem sua institucionalização vinculada à criação da primeira cátedra de Política Internacional na *University College of Wales* em 1919, juntamente com o fim da Primeira Guerra Mundial, apesar de estudos anteriores já tivessem lançados os fundamentos para a organização teórica e científica do campo. Mas foi somente durante as décadas de 1950 e 1960 que foram sistematizadas duas grandes correntes intradisciplinares: a Política Internacional (encarregada dos estudos tradicionais sobre poder no

cenário internacional) e a Análise de Política Externa (responsável pelo estudo da formulação da política externa no plano doméstico)¹. Utilizando-se de metáforas já empregadas pela Química, é como se a Política Internacional colocasse seu foco na bola de bilhar (Estado) e no sistema de bolas que compõem o jogo, enquanto a Análise de Política Externa (APE) se preocupa com os elementos que compõem a bola de bilhar, suas estruturas internas. Hudson (2005) dispõe como fundamento da APE a ideia de que não é o Estado como abstração conceitual que toma decisões, mas os indivíduos que controlam o processo de tomada de decisão na política externa. Indivíduos que são atores sociais, privados ou públicos, com diferentes níveis de poder, que carregam interesses materiais e ideológicos distintos e interagem coletivamente sob restrições relacionadas à escassez de recursos, conflitos de valores e influências da sociedade civil. Portanto, para avaliar o processo decisório, além de ser multifatorial, multinível e integrativa, é estimulada uma análise de caráter multidisciplinar abrangendo a Ciência Política, as Relações Internacionais, a Sociologia, a Economia, a Psicologia e as Políticas Públicas (HUDSON, 2005, pp. 2-3).

Allison (1969) categorizou três modelos de estudo seguidos pela APE:

- a) Ator Racional: em que as decisões possuem propósitos de atores consistentes racionais (Estados) em nome de unidades nacionais. O interesse é definido em termos de poder (muito próximo da corrente realista da Política Internacional), onde a preferência do líder é maximizada.
- b) Comportamento Organizacional: em que o governo é um conglomerado de organizações e a decisão tomada é resultado da interação entre elas, que atuam por padrões operacionais, ou seja, possuem responsabilidade compartilhada. A política é a unidade de análise básica, sendo conduzida por informação, alternativas e implementação.
- c) Política Governamental ou Burocrática: em que a barganha entre indivíduos em posições de poder conduz o processo decisório. Não é conformado por um grupo monolítico, é resultado do jogo político competitivo e as variáveis

¹ Uma terceira corrente ou subcampo seria incluído nos anos 1970: a Economia Política Internacional, que estuda a relação entre mercado e Estado, instigada pela crise hegemônica estadunidense nessa mesma época.

burocráticas do processo que inclui controversas e coalizões instigadas pelas preferências políticas de cada ator.

Os três modelos são diferentes formas de abordar o mesmo problema e também se suplementam. O que cada analista julga ser importante depende das evidências e dos modelos conceituais a serem utilizados (ALLISON, 1969, pp. 689-718). Neste trabalho, os três modelos serão empregados com diferentes ênfases. Preponderantemente, o modelo do Comportamento Organizacional por partir-se do pressuposto de que os partidos no governo possuem maior poder de condução da política externa. Da mesma maneira, o modelo da Política Governamental ou Burocrática por considerar a possibilidade de que a formulação da política externa é dada como resultado de disputas políticas e correlações de força consequentes da política doméstica e também de que algumas decisões são direcionadas por membros burocráticos do Itamaraty. E, eventualmente, o modelo de Ator Racional em situações em que a política externa resultante seja inquestionavelmente a preferência do presidente da República.

Nessa mesma corrente, nos anos 1980, Putnam (2010) trouxe uma nova concepção de determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais em que a disputa política é salientada. Na visão do autor, partidos políticos, classes sociais, grupos de interesses, setores econômicos, legisladores e opinião pública travam batalhas direta ou indiretamente que contribuem para o resultado da política externa. As eleições, tanto no período pré-eleitoral quanto durante a competição, também possuem papel importante nos posicionamentos internacionais e nas negociações diplomáticas. A luta política reconhecida por Putnam é concebida como um jogo de dois níveis em que:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, pp. 150-1).

Consequentemente, durante o processo de tomada de decisão na política externa o *jogador* que a conduz deve se preocupar num primeiro

plano com as estratégias negociadoras rotineiras da barganha internacional e num segundo plano com atores domésticos (partidos da coalizão governamental, oposição, Congresso Nacional, empresas, ONGs, demais ministérios e a opinião pública) que podem garantir ou prejudicar a execução da política externa.

Ao longo de toda a história independente brasileira, a política externa apresentou diferentes posicionamentos ideológicos e pragmáticos, assim como compreende múltiplas interpretações e caracterizações de paradigmas formulados por cientistas políticos renomados na área. Dentre as interpretações mais conhecidas estão as de Amado Cervo (2003), Gelson Fonseca (2004), Maria Regina Soares de Lima (1994; 2010), Letícia Pinheiro (2000) e Monica Hirst (2009). A seguir, são abordadas as leituras empreendidas pelas três últimas autoras acerca da política externa brasileira. As primeiras duas interpretações não devem ser desconsideradas de seu valor científico em nenhum grau, porém não serão levantadas aqui, pois não apresentam aprofundamento e maior detalhamento do período sendo estudado.

Lima (1994) considera três grandes paradigmas presentes na história da política externa brasileira: o *americanismo*; o *globalismo*; e o *revisionismo*. Para a autora, os séculos XX e XXI podem ser divididos em seis fases. Na primeira, de 1902 a 1960, há uma aliança especial com os Estados Unidos – vistos como potência hegemônica global e hemisférica – destacada pelo legado do Barão do Rio Branco e o eixo da política externa voltada a Washington. Esse período oscilou entre um americanismo pragmático (principalmente durante a influência de Rio Branco e os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek) e um americanismo ideológico (como nos governos de Gaspar Dutra e Café Filho). No período 1961-64 (governos Jânio Quadros e João Goulart) prevalece o paradigma globalista, caracterizado pela crítica nacionalista das relações centro-periferia, invertendo, então, o eixo da política externa para pequenas e médias potências com o objetivo de universalizar as relações exteriores do Brasil. Em 1964-74, durante a ditadura militar brasileira, o paradigma americanista volta a preponderar na política externa. Porém, ainda durante o termo ditatorial e na redemocratização, entre 1974-90, em virtude da crise estadunidense e do capitalismo global, o paradigma globalista predomina. Numa quinta fase, que se estende de 1990 a 2003, os dois paradigmas entram em crise. E na última, de 2003 a 2010, ocorre a estreia do paradigma revisionista, cujo principal comportamento é uma posição reformista nas instituições internacionais e posições diplomáticas mais assertivas com objetivo de mudar o *status quo* dominante (LIMA, 1994, pp. 35-40; 2010).

A interpretação de Pinheiro (2000) parte dos mesmos paradigmas americanista e globalista para dividir a política externa da maior parte do século passado. Os momentos de câmbio paradigmático são os mesmos já estabelecidos por Lima (1994). A principal contribuição de Pinheiro é a definição de um novo paradigma, onde em Lima só existia um vazio paradigmático, a partir de 1990 até os anos 2000: o *institucionalismo pragmático*. O novo paradigma é moldado pela afirmação global e regional da diplomacia brasileira baseada pela cooperação. Trata-se de um momento em que o Brasil investe na institucionalização das suas relações regionais, como o Mercosul, ao mesmo tempo em que evita um aprofundamento supranacional destas para manter sua liberdade de ação. Desse modo, o plano regional se sobressai na política externa, mas é pragmático porque o Brasil é relutante em assumir o ônus de líder regional, mesmo almejando os benefícios de tal posição (PINHEIRO, 2000, pp. 325-6).

A terceira interpretação segue parcialmente a mesma lógica das anteriores. Hirst (2009), no entanto, trata de *alinhamento e autonomia* ao invés de americanismo e globalismo, respectivamente, mantendo, contudo, a mesma ideia de aproximação ou distanciamento de Washington. Na sua análise do século XX, há somente uma discrepância em relação às anteriores. A autora considera que o governo de Juscelino Kubitschek participou do período de autonomia (ou globalista) da política externa em razão do lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) proposta por este presidente, que intencionava constituir uma agenda para o desenvolvimento da América Latina. Ao chegar no fim do século passado, Hirst sugere um período de *ajustamento-afirmação* entre 1990 e 1994 (nos governos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco), caracterizado pela necessidade de adaptação após o fim da Guerra Fria. Os governos seguintes, segundo Hirst, ensaiam um retorno aos paradigmas estruturantes da política externa. O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) empenhou-se em reconquistar um relacionamento amistoso com os Estados Unidos e a credibilidade internacional do Brasil. Essa tentativa foi limitada, principalmente no segundo mandato de Cardoso (1999-2002), por Washington não considerar adequados os esforços brasileiros de adaptação às orientações neoliberais vigentes. O governo de Lula é caracterizado pela manutenção da estratégia de alinhamento durante o primeiro mandato presidencial (2003-2005) e pela alternância à autonomia com a frustração das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 2005 e a diversificação de relações diplomáticas firmada no segundo governo petista (2006-2010) (HIRST, 2009, pp. 33-163).

É somente natural que os Estados Unidos ocupem o mais importante vetor da política externa brasileira, afinal o país norte-americano foi a potência hegemônica do hemisfério ocidental durante a Guerra Fria e, desde os anos 1990, desempenha o papel de potência hegemônica global. Além do mais, a relação bilateral entre Brasil e os Estados Unidos sempre foi de extrema importância desde a proclamação da República brasileira e se estendendo por todos os séculos XX e XXI. É fácil de entender, dessa forma, a capacidade de definir características principais de diferentes períodos da política externa brasileira de acordo com seu posicionamento em relação a Washington e a potencialidade de indicar a orientação ideológica da política externa dos governos de turno através do grau de convergência entre os dois países – sendo que, quanto mais alinhado aos Estados Unidos, mais à direita está a política externa e o governo². De acordo com o estudo desenvolvido por Amorim Neto (2011), três governos se destacam historicamente por consideráveis quedas na convergência diplomática entre Brasília e Washington até 2010: o governo de João Goulart (1961-64) e os dois de Lula (2003-10) (AMORIM NETO, 2011, pp. 6-7; 48; 144-5).

Nesse sentido, a integração regional está intimamente relacionada à distância figurativa entre os governos brasileiros e estadunidenses. Com a percepção de que os Estados estão cada vez mais integrados, em particular economicamente, a independência das sociedades nacionais também traz motivos de questionamento. Não a independência relacionada à soberania que dá forma às nações, ao nacionalismo e à figura de poder legítimo nacional. Porém, o monopólio das decisões políticas passa a não ser de competência exclusiva de um único governo nacional. Autores liberais das Relações Internacionais julgam que as novas instituições e práticas presentes no sistema internacional, auxiliadas pelo avanço tecnológico, dão forma a uma sociedade internacional mais integrada e independente das ações controladas governamentalmente, sem ferir a autonomia dos Estados. Os países vizinhos regionais além de dividirem o espaço geográfico, compartilham afinidades culturais e valores, não necessariamente só europeus ou estadunidenses, como outrora. A América Latina, o Sudeste Asiático, a

² Como também demonstrado em um estudo realizado por Thacker (1999) levando em conta outros países, em que um aumento de 10% na harmonização dos votos de um dado país com as posições dos Estados Unidos na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aumenta em 29% a chance de se receber um empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI) (THACKER, 1999, p. 59).

África Subsaariana e os países islâmicos começam a criar associações regionais que fundem valores culturais europeus e ocidentais com outros autóctones. Dessa forma, esses agrupamentos ou comunidades de Estados são constrictos à elaboração de normas, códigos e padrões multiculturais e multiétnicos para suprir as necessidades e relações decorrentes da nova configuração da sociedade internacional (WATSON, 2004, pp. 427-31).

Nesse contexto, os países da América do Sul realizam, desde os anos 1980, a integração regional através da criação de blocos regionais de comércio, foros multilaterais de discussão política e outras organizações internacionais sobre temas relevantes ao subcontinente. Dentre essas iniciativas, uma das mais importantes é o Mercosul, fundado em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, que desde então atua como um pilar da integração sul-americana. De início, um bloco com intenções claramente comerciais, originado como área de livre comércio, tornado união aduaneira, o Mercosul ainda não se constituiu plenamente como um mercado comum, porém apresentou muitas evoluções nas relações entre os países-membros. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai – os membros fundadores – demonstraram importante crescimento comercial entre si, principalmente na primeira década do bloco (MILANI et al., 2014, p. 85).

O Mercosul tem em suas raízes a criação, em 1960, da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cujo objetivo era integrar a liberalização comercial entre os países sul-americanos e o México, mas fracassou nessa tentativa devido ao paradigma pautado na substituição de importações vigente no período. Assim, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980, com um objetivo menos ambicioso ao somente incentivar acordos preferenciais de tarifas entre os países membros. Em 1979, Brasil e Argentina iniciam uma aproximação diplomática ao assinarem, juntamente com Paraguai, o Acordo Tripartite sobre a utilização dos recursos hídricos fronteiriços e a construção da Usina de Itaipu. Condicionados por essa aproximação e a redemocratização dos dois países na década de 1980, os presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Alfonsín (Argentina) celebram em 1986 o Programa de Integração e Cooperação Econômica para avançar o comércio bilateral. Já em 1988, os mesmos países assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que pretendia a formação de um mercado comum no prazo de dez anos. Antes disso, em 1991, com a adesão de Paraguai e Uruguai, o Mercosul foi criado e suas atividades foram iniciadas em 1º de janeiro de 1995.

Anteriormente à entrada em vigor do bloco, os Estados-membros assinam um protocolo adicional em 17 de dezembro de 1994. O Protocolo de Ouro Preto definiu, dessa maneira, a estrutura institucional do Mercosul e seu caráter de união aduaneira. As instituições configuradas foram o (i) Conselho do Mercado Comum (CMC) – composto pelos ministros das Relações Exteriores e de Economia e responsável pela condução política do bloco; (ii) o Grupo Mercado Comum (GMC) – composto por representantes dos mesmos ministérios e dos Bancos Centrais e encarregado de realizar as negociações delegadas pelo CMC; (iii) a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) – integrado por funcionários técnicos não ministeriais e encarregada de administrar os instrumentos da política comercial comum; (iv) a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) – órgão consultivo e representativo dos parlamentos nacionais do Mercosul e foi substituída, através do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, pelo Parlamento do Mercosul em 7 de maio de 2007; (v) o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) – órgão autônomo consultivo formado exclusivamente por membros do setor privado, sem participação estatal (indicados pelas confederações de comércio, organizações empresariais e sindicatos); (vi) a Secretaria do Mercosul (SM) – estrutura institucional que presta suporte aos demais órgãos, sediada em Montevidéu, no Uruguai; além disso, foram criados (vii) o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR) – formulado pelo Protocolo de Olivos de 2002 e posto em funcionamento em 2004 na cidade de Assunção, no Paraguai, cuja principal função é a solução de controvérsias; e (viii) a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) – órgão consultivo de gestão política criado pela Decisão 11/03 de 2003 do CMC e composto por personalidades políticas indicadas pelos Estados Partes. Desse modo, constata-se a concentração decisória, de fato, do bloco exclusivamente no Executivo dos Estados-membros.

Toma forma, portanto, uma integração protagonizada pelo presidencialismo das nascentes democracias. Dessa maneira, Novas e Iorcansky (2015) explicam que o caráter intergovernamental – manutenção das soberanias nacionais e poder decisório controlado pelos executivos nacionais – prevaleceu sobre a ideia de supranacionalidade – cessão parcial de soberania, uma vez que o poder decisório é compartilhado com o bloco regional –, pois, acima de tudo, as autoridades domésticas evitavam outro processo de delegação de competências governamentais a entidades não eleitas, que poderiam assimilar-se às práticas antidemocráticas vigentes até então na região. As afinidades ideológicas entre os fundadores do Mercosul, conseqüentemente,

refletiram na conformação de suas instituições (NOVAS; IORCANSKY, 2015, pp. 72-3). Logo, o neoliberalismo vigente nesses países reivindicava papel central ao Executivo nas negociações de integração, delimitando as linhas de ação regional ao interesse dos executivos nacionais sem vislumbrar nenhum grau de supranacionalismo (MELLADO, 2011, pp. 280-1).

A integração sul-americana sempre foi pautada pela preferência dos regimes com forte presidencialismo por esquemas de instituições intergovernamentais. Ainda que a institucionalização supranacional seja necessária para garantir uma mínima estabilidade das decisões acordadas, ela não está presente em nenhum dos processos de integração da região. A própria Comunidade Andina de Nações (CAN), que representa o esquema de supranacionalização mais denso no continente, vem sofrendo retrocessos nos procedimentos de incorporação de suas normas. Nesse sentido, o Mercosul é o maior exemplo de instituição intergovernamental na América do Sul (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 151).

É através do Mercosul que o Brasil consegue instrumentalizar o seu papel de liderança e potência regional da melhor maneira. Para o Brasil, o significado político-estratégico do Mercosul supera o seu sentido econômico-comercial, embora a integração tenha catalisado o comércio intrabloco e funcionado como chamariz de investimentos diretos internacionais. O Mercosul permite ao Brasil firmar seu papel de liderança regional ao aumentar seu poder relativo em negociações internacionais, nas quais o país assume a condução de uma posição conjunta do bloco perante fóruns multilaterais, assumindo uma postura propositiva e aumentado, dessa forma, seu poder de barganha. Como ocorrido nos casos das negociações do Mercosul com a União Europeia e, com a mesma dinâmica, liderando os países do Cone Sul nas negociações da ALCA com os Estados Unidos. Assim, o Mercosul é um instrumento essencial para a política externa brasileira ao estabelecer uma postura de contraposição à influência regional dos Estados Unidos, ampliando o poder relativo do país e sua capacidade de projeção internacional (OLIVEIRA; ONUKI, 2000, pp. 113-5).

De acordo com Malamud (2011), a política externa do Brasil sempre teve como maior aspiração alcançar o reconhecimento internacional condigno de sua autopercepção de um *país grande*. Nesse sentido, a *nação* brasileira requer o mérito proporcional a sua emergente potência global desde 2001, quando um relatório da Goldman Sachs o credenciou como um dos quatro mercados que dominariam a economia

mundial até 2050 – como parte dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China)³. De maneira que o país não possui recursos estruturais e militares de liderança, o Brasil optou por recorrer a recursos instrumentais ou ideacionais. Daí surge a sua caracterização de *soft power* para promover uma *hegemonia consensual* na região sul-americana. Os meios brasileiros para conquistar a influência regional e, depois, global ao utilizar o tamanho de seu mercado, sua capacidade de exportação e seu espaço para investimento se provaram eficazes como moeda de troca em negociações internacionais (MALAMUD, 2011, pp. 4-5).

Nos anos 2000, as ambições brasileiras supracitadas levaram seu corpo diplomático a cristalizar um novo conceito estratégico de região para a política externa: a América do Sul como foco. Ao narrar o novo discurso regional sul-americano em substituição da América Latina, o Brasil deixa de fora propositalmente o México e os países da América Central, os quais estão sob a influência direta dos Estados Unidos, onde o Brasil tacitamente reconhece sua inabilidade de disputar influência regional com a maior potência do continente americano. Ao focar numa área menor de ação, o Brasil expande seu espaço de manobra. Ainda na década de 2000 e sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira reforça sua perspectiva de que a América do Sul, região inserida na esfera de influência natural do Brasil, não é somente uma região geográfica, mas também uma área político-econômica relativamente autônoma dos Estados Unidos e, por isso, o governo desenvolve uma estratégia de ampliação do Mercosul para incluir todos os países sul-americanos. Anos depois, sob a presidência de Lula da Silva, o Brasil aprofunda essa estratégia e lidera a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo tratado constitutivo foi assinado por todos os países da região em 2008, na cidade de Brasília. A UNASUL não diminui a importância do Mercosul, uma vez que o bloco mais antigo é considerado o *círculo íntimo* da nova organização internacional (MALAMUD, 2011, pp. 6-7).

Conforme Vigevani, Mariano e Oliveira (2001), o aprofundamento da integração regional na região originará novas demandas e novas necessidades de aprimoramento dos canais de pressão presentes na sociedade, inclusive visando à criação de novos mecanismos de intervenção ou de influência. Os autores também sugerem a questão democrática como uma das principais condições colocadas pelos países desde a fundação do Mercosul, uma vez que os governos nacionais

³ Em 2011 o grupo passou a ser denominado de BRICS com a inclusão da África do Sul.

sempre se mostraram preocupados em garantir legitimidade em todas negociações realizadas no processo de integração, incorporando diferentes representantes da sociedade. Nesse sentido, o caráter democrático torna-se um elemento cada vez mais importante na integração regional, pois quanto mais esta se aprofunda, mais visíveis são os impactos na sociedade, mobilizando seus interesses (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2001, p. 184).

Nesse caso, considera-se que a atuação dos atores políticos e dos partidos é condicionada pelos impactos provocados pela integração. Como a integração mercosulina já ocorre há décadas, espera-se que seus impactos tenham constrangido os partidos de alguma forma a formular políticas externas relacionadas ao tema que possam ser capitalizados em votos. Após sete mandatos presidenciais, cujas políticas externas colocaram o Mercosul no centro de suas preocupações internacionais, os partidos brasileiros poderiam explorar amplamente a política externa de integração na competição eleitoral e na agenda parlamentar. Porém, Oliveira (2003) afirma que isso não ocorre. Por que, então, os partidos políticos fazem política externa de integração, mas a subaproveitam como forma de diferenciação? O autor explica que uma das causas disso é a divisão institucional de poderes e atribuições sobre as relações exteriores, a qual não deveria abarcar a integração regional, uma vez que os efeitos do Mercosul estão diretamente ligados às questões nacionais. À medida que a integração das sociedades sul-americanas se aprofunda, as decisões mercosulinas influenciam cada vez mais na vida social brasileira e exige posicionamento de seus representantes (OLIVEIRA, 2003, pp. 112-3; 132-3).

A criação e a posterior consolidação do processo de institucionalização do Parlamento do Mercosul apresentam potencial de guiar a integração regional para um novo patamar ao ampliar a politização da política externa no Brasil e na região, mesmo não concretizando a supranacionalidade. Com a realização do sufrágio direto para eleger os representantes de cada sociedade mercosulina no parlamento regional, poderia ser criada uma nova dinâmica de reverberação doméstica do processo de formação da política exterior de integração ao mobilizar uma variedade de atores sociais e político-partidários, capazes de ampliar a visibilidade e legitimidade do Mercosul, além de melhorar a capacidade de harmonização das legislações do bloco (FARIA, 2008, pp. 88-9). O sufrágio também possibilitaria maior interação dos partidos com o bloco regional e a formação de políticas exteriores específicas e legitimadas pelos cidadãos brasileiros. Dessa maneira, a representação política exercida no Parlamento do Mercosul quando o órgão estiver em pleno

funcionamento, isto é, quando todos os Estados-membros realizarem o sufrágio direto⁴, talvez possa proporcionar aos partidos e parlamentares maior espaço de atuação propositiva, deliberativa e de controle, ao menos em relação à integração do bloco sul-americano (MENDES, 2016, pp. 87-90).

1.2 A DIFERENCIAÇÃO PARTIDÁRIA IDEOLÓGICA E A RELAÇÃO DOS PARTIDOS BRASILEIROS COM A POLÍTICA EXTERNA

Anthony Downs (1999) define partido político como uma equipe de agentes que buscam o controle do aparato governamental através de eleições. Ou seja, é uma coalizão de membros que concordam em suas preferências e possuem objetivos idênticos. Objetivos estes, que são individuais e egoístas. Para a interpretação racional do autor, os políticos agem unicamente para obter renda, prestígio e poder, frutos do cargo que desejam ocupar. A execução de políticas específicas são os meios que sustentam os fins de serem eleitos. Por isso, a máxima de Downs: *os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formar políticas* (DOWNS, 1999, pp. 47-50).

O autor, entretanto, admite e explica a necessidade da adesão de partidos políticos a ideologias. Estas atuam como armas na disputa pelo poder e são originadas da incerteza do eleitor e dos próprios partidos. Mesmo que os partidos têm como estratégia adotar políticas que agradam a maioria dos eleitores, os cidadãos veriam pouca utilidade em votar se todas as propostas partidárias fossem iguais. As diferenças derivadas das ideologias são utilizadas para atrair os eleitores à urna de votação. Ademais, as ideologias são úteis porque diminuem os custos informacionais do eleitor ao eliminar a necessidade de relacionar cada proposta com o que pensa e defende. Funcionam, portanto, como atalho informacional que poupa os eleitores do custo de estar informado sobre uma ampla gama de questões políticas, focando, ao invés disso, na competência ideológica dos partidos (DOWNS, 1999, pp. 117-120).

Downs (1999) discute, em seguida, os motivos pelos quais os partidos não assumem ideologias parecidas. Afinal, se o objetivo é conquistar a maioria do eleitorado, bastaria identificar a qual ideologia a

⁴ Conforme a Decisão 11 de 2014 do CMC, as eleições diretas para todos os representantes do Parlamento do Mercosul devem ser realizadas até o fim de 2020. Até o momento, somente Paraguai e Argentina cumpriram com o acordo internacional.

maior parte dos eleitores se aproxima e adotá-la como estratégia eleitoral. Segundo o autor, isso não acontece por três motivos: a heterogeneidade da sociedade (diferentes posições políticas e interesses), a inevitabilidade do conflito social (uma política ótima para um grupo será, imprescindivelmente, menos ótima para outro grupo, dada a limitação dos recursos) e a incerteza (não é óbvia a combinação de grupos que garante a maioria de votos e a dinamicidade da sociedade impede que essa combinação se mantenha). Essas razões combinadas com a necessidade de diferenciação partidária incentivam os partidos a formular ideologias amplamente variadas entre si, apesar do mesmo objetivo de conquista do poder. Os mesmos constrangimentos ocorrem internamente nos partidos. A incerteza sobre quais ideias podem ser mais efetivas estimula a luta pela liderança partidária, colocando, nesse processo, diferentes correntes ideológicas em conflito. A diferença é que os membros partidários escolhem a corrente ideológica que mais pode gerar votos, e não aquela em que mais acreditam, como faz o eleitor (DOWNS, 1999, pp. 120-31). Sartori (2005) resume essa ideia em *uma política é ideológica porque a sociedade é ideologizada* (SARTORI, 2005, p. 122).

Kitschelt (1994), em sua análise da social democracia europeia do final do século passado, observa que os partidos políticos encorpam princípios axiológicos ou ideológicos que são relacionados a três valores derradeiros muito bem conhecidos por estudiosos da Política e da História: liberdade, igualdade e fraternidade. Os três preceitos revolucionários continuam organizando o conteúdo programático da competição eleitoral nas democracias contemporâneas numa dinâmica de *trade-offs* entre esses valores para produzir políticas que os traduzam em práticas sociais. A organização social que adota a liberdade como princípio axiológico é o mercado, baseado na troca voluntária e livre entre pessoas como o principal modo de interação humana. Enquanto a igualdade é preferida por organizações coletivas formais com alguma forma de centralização decisória que se pronuncia em nome de todos seus membros. Em última instância, os dois primeiros valores emulam o debate entre poder de decisão individual e coletivo, sendo associados a formas rivais de organização. Os que favorecem a liberdade tendem a defender a espontânea concentração de recursos escassos em grupos e indivíduos, enquanto os que posicionam a igualdade como preferência tendem a demandar mecanismos centralizadores para efetuar a redistribuição dos recursos escassos (KITSCHOLT, 1994, pp. 9-10).

A dimensão contínua das alternativas programáticas estaria, assim, delineada entre esses opostos polares popularmente conhecidos como direita e esquerda. O terceiro e último valor, a fraternidade, está

representado pela organização social da comunidade e não pode ser alocada no mesmo contínuo ideológico dos dois primeiros por constituir uma dimensão independente que atravessa alternativas no eixo distributivo do conflito político. A fraternidade estaria mais associada às ordens sociais comunitárias descentralizadas, mais dependentes do contato cara a cara entre seus indivíduos. Para resumir, enquanto liberais e igualitários estão mais preocupados com o resultado das políticas do processo social, comunitários focam mais na qualidade do processo de construção das políticas (KITSCHOLT, 1994, pp. 9-10).

Os partidos, em suas origens europeias, evoluíram de facções ou divisões na sociedade civil que defendiam posições diferentes sobre quais decisões deveriam ser tomadas na condução política do Estado – num processo de *transformação da intolerância em tolerância, da tolerância em dissenso e do dissenso em acreditar na diversidade política*. Partidos se tornaram aceitos no subconsciente político a partir da percepção de que a diversidade e o dissenso não são incompatíveis com a ordem social, na verdade, o pluralismo nos níveis cultural, societal e político é um dos pilares para mantê-la. Se o partido é uma parte da sociedade, não existirá o todo sem todas as partes. O consenso não seria algo encontrado naturalmente na sociedade, mas deve ser produzido, ponderando-se as diferenças, para formar uma possibilidade de condução política. Dessa forma, os partidos tornaram-se agências funcionais com o propósito de conectar os cidadãos com o governo (SARTORI, 2005, pp. 12-22; 58).

De acordo com Sartori (2005), partidos são canais de expressão, isto é, são um instrumento de representação das pessoas por meio da expressão de suas demandas. Isso não é dizer que todos os partidos políticos sempre representam grupos populacionais, é meramente definir que os partidos que realmente são parcelas da sociedade possuem como *raison d'être* o seu papel de representação e responsividade. Portanto, as três funções esperadas que um partido cumpra na organização social são agência de representação, instrumento de canalização de expressões e comunicação para poder realizar as duas primeiras. Os partidos agregam e selecionam posicionamentos, mas também moldam e manipulam a opinião pública, não somente da forma negativa como se está habituado a associar estes termos: os partidos ainda funcionam como formuladores de opinião. O partido pode ser também um minissistema partidário em si mesmo ou até uma confederação de subunidades, os quais podem ser grupos rivais lutando pelo controle partidário. As diferenças são conformadas pelo dissenso de ideais, ideologias, opiniões ou estratégias de poder. Cada partido possui uma estrutura própria de processo representativo, disputa eleitoral e solução de controvérsias que contêm as

disputas internas. A dinâmica intrapartidária resultante das interações entre as diversas frações ou tendências subpartidárias molda a coesão ou fragmentação de um partido – característica ímpar para avaliar sua natureza. Ademais, um partido tem o incentivo de produzir consensos internos para agir em concerto na disputa competitiva por poder político, pois esse é o principal interesse de um partido: apresentar candidatos que postulam por um cargo público. Sem isso, haveria problemas para distinguir um partido de um grupo de interesses, movimento ou uma associação política (SARTORI, 2005, pp. 24-5; 50-6; 63-6).

A organização dos partidos políticos com base nas clivagens sociais não é suficientemente explicativa para as democracias de *terceira onda*, como são conhecidos os regimes democráticos nascidos no final do século XX na América Latina e no leste europeu, segundo Mainwaring (2001). Nessas democracias, incluindo o Brasil, os partidos políticos foram historicamente construídos de *cima para baixo*, assinalando o poder da elite política nacional de se utilizar do Estado para formar e reformar o sistema partidário conforme convém os contextos local e internacional⁵. Essa dinâmica diferente da dos países europeus, por exemplo, também dificulta a institucionalização do sistema partidário, configurada pelo vínculo estável entre os cidadãos e os partidos, medido através da volatilidade eleitoral e pela identificação partidária. Em sistemas partidários institucionalizados o cidadão sabe discernir o que esperar de políticas de cada partido principal, por exemplo (MAINWARING, 2001, pp. 52-7).

Conforme Mainwaring (2001), o Brasil redemocratizado da década de 1980 *não corresponde ao que se esperaria de um modelo simplista de clivagens sociais, segundo o qual os candidatos conservadores deveriam se sair melhor entre os mais ricos e os de esquerda, entre os mais pobres*. O autor se refere ao padrão das pesquisas de intenção de voto da eleição presidencial de 1989, em que o estrato social mais rico demonstrou maior apoio ao candidato de esquerda Lula (PT), enquanto o conservador Fernando Collor do Partido da Reconstrução Nacional (PRN) obteve melhor resultado entre os pobres. No primeiro turno daquela eleição os demais candidatos também apresentaram bases de apoio contraditórias ao esperado ideologicamente. O mesmo padrão foi repetido até, pelo menos,

⁵ O Estado interferiu no processo de construção do sistema partidário cinco vezes no Brasil: 1889, 1930, 1937, 1965 e 1979, em que os sistemas vigentes foram dissolvidos e, com exceção de 1937, outros sistemas foram impostos no lugar. O que revela uma dinâmica estatal que dificulta a institucionalização dos sistemas partidários (MAINWARING, 2001, p. 92).

as eleições presidenciais de 2006⁶. As classes no Brasil, portanto, não constituem atores políticos coesos, a despeito das enormes desigualdades sociais (MAINWARING, 2001, pp. 78-83).

Além disso, a elite político-econômica brasileira historicamente atuou contra o fortalecimento de partidos políticos. Desde a proclamação da independência no início do século XIX, havia um consenso para a exclusão da massa popular do processo político a fim de garantir o domínio das decisões no país pelas elites. Mesmo com a presença de partidos durante a monarquia e a república, essas instituições careciam de recursos, estrutura e burocracia profissional e possuíam um núcleo de decisões concentrada em pequenos grupos da elite até, pelo menos 1945, com a ampliação do sufrágio e o surgimento de partidos de massa que desenvolveriam um sistema partidário razoavelmente institucionalizado. Depois disso, a participação popular cidadã foi restringida pela falta de direitos jurídicos e de condições de vida, pois grande parte da população vivia em áreas rurais em situações de muita pobreza e iletrabilidade, circunstâncias que os excluía da cultura política brasileira, caracterizada pela dominação personalista de grandes sobrenomes. O golpe de 1964, posteriormente, destruiu por completo o processo de construção do sistema partidário que já estava criando raízes (MAINWARING, 2001, pp. 102-22).

Após a redemocratização nos anos 1980, os partidos continuam sendo coadjuvantes no cenário eleitoral brasileiro, sendo ofuscados por personalidades agregadoras de representação. Isso pode ser comprovado pelo alto índice de mudança de partidos por políticos brasileiros, tida como uma das mais altas do mundo. *Essa mudança frequente de partidos solapa a noção de representação que é a base da democracia liberal. Um eleitor pode votar em um representante em parte por causa de sua filiação partidária, só para vê-lo passar para outro partido depois da eleição* (MAINWARING, 1991, p. 40). A rotatividade de partidos por políticos, muitas vezes, também ocorre com incoerências ideológicas. Políticos pertencentes a partidos de centro-esquerda mudam para partidos de centro-direita continuamente e vice-versa (CARREIRÃO, 2014, p. 282). Esse tipo de relacionamento entre políticos e partidos danifica gravemente a percepção da sociedade sobre as agremiações partidárias, limitando a identificação programática eleitoral e contribuindo para uma noção oportunista e desprestigiada dos partidos. A submissão dos partidos

⁶ André Singer (2009) demonstra a inflexão da base eleitoral de Lula da Silva, a partir de agora conformada pelos mais pobres, durante a campanha presidencial de 2006 (SINGER, 2009, pp. 51-83).

poderia ser revertida através de mudanças na legislação eleitoral, as quais não são realizadas pelo desejo da elite política brasileira de manter sua autonomia vis-à-vis os partidos. Dessa maneira, reproduz-se no país a percepção de que a representação é realizada pelo político de forma individual, e não pelos partidos políticos (MAINWARING, 1991, pp. 45; 52).

Com a debilidade do voto de classe e a identificação partidária nas democracias contemporâneas, as mensagens explicitamente propositivas e os temas de apelo público se tornam mais importantes para grande fatia do eleitorado decidir seu voto. O jogo competitivo é mais cumulativo no sentido em que as atividades legislativas e eleitorais imediatas e os compromissos assumidos afetam com maior intensidade a prospecção de votos de um partido. Como o resultado eleitoral é decorrente de um ambiente de interação entre os partidos, as posições estratégicas racionalmente escolhidas de um partido na eleição são diretamente influenciadas pelas posições tomadas por seus competidores. Desse modo, a vitória eleitoral não é consequente somente do sucesso estratégico de um partido, como também do fracasso da estratégia de seus competidores. Em um sistema partidário em equilíbrio, os partidos, candidatos e eleitores não possuem incentivo de mudar seus posicionamentos, isto é, todos já encontraram sua posição espacial no espectro político. Dada a complexidade das situações políticas, pode ser que um equilíbrio não exista ou então que vários equilíbrios coexistam. Por isso, modelos teóricos podem simplificar a realidade para melhor compreendê-la para que ainda possam se provar relevantes em sua utilização empírica (KITSCHOLT, 1994, pp. 112-4).

Atualmente, estudiosos do sistema partidário brasileiro utilizam outros critérios para avaliar a o nível de sua institucionalização. A abordagem é a de que o papel hoje desempenhado pelos partidos nas democracias é o de auxiliar na estruturação da competição e na formação de governos ao invés de apenas representar politicamente os eleitores. Carreirão (2014) organiza argumentos favoráveis que desde 1994 a competição eleitoral tornou forma no Brasil, sendo estruturada pelas coligações partidárias de PT e PSDB. O processo de formação de governos, momento político posterior à disputa eleitoral, também é estruturado seguindo o mesmo padrão a partir de 2003. Assim, a operacionalização da estrutura competitiva e de formação de governo foi organizada em três blocos de partidos, cujos comportamentos podem ser previstos muitas das vezes – mesmo sendo observadas várias contradições ao longo do tempo – num padrão de posicionamentos e estratégias que seguiram até 2018 a lógica:

a) **Bloco PT** (PT-PSB-PDT-PCdoB): tende à esquerda do espectro ideológico. Vem se conformando desde as eleições de 1994 em uma frente de esquerda capitaneada pelo PT para vencer disputas eleitorais, principalmente a presidencial e as estaduais nordestinas com seu principal aliado (PSB), e também formar os governos de Lula e Dilma entre 2003 e 2016;

b) **Bloco PSDB** (PSDB-DEM-PPS): tende à direita do espectro ideológico. Ao movimentar-se à direita nas eleições de 1994, o PSDB se alia a outros partidos de ideologia semelhante para aumentar sua competitividade nas disputas presidenciais e estaduais nordestinas com seu principal aliado (DEM), e também para formar os governos de Fernando Henrique Cardoso entre 1995 e 2002;

c) **Bloco MDB** (MDB-PP-PR-PTB): tende ao centro ideológico. Possui o menor fator de aglutinamento, pois se trata de um bloco de partidos acessíveis e dispostos à associação aos outros dois blocos, aqueles que, de fato, estruturam a competição presidencial e eleitoral brasileira (CARREIRÃO, 2014, pp. 259; 269; 276-8). Com a contínua proliferação partidária dos últimos anos, provavelmente se poderia adicionar mais partidos nessa categoria, como PSD, PRB, PROS e SD.

A existência de três partidos ou blocos partidários não caracteriza um sistema tripolar. Segundo Sartori (2005), a configuração competitiva continua sendo a de uma bipolarização. Isso ocorre porque um sistema multipartidário sempre será *cêntrico*, isto é, terá que ser baseado nos partidos de centro para encontrar estabilidade e governança. Por essa razão, estar localizado no centro do espectro ideológico é recompensador para esses partidos, pois capitalizam seu poder no medo do extremismo ou, simplesmente, na ingovernabilidade prática. Sartori (2005) caracteriza os partidos de centro como passivos no espectro político, raramente tomando a iniciativa de instigar agências e políticas, destacando, assim, o caráter de imobilismo ideológico a esses partidos. Apesar disso, esses permanecem bastante ativos no sistema político ao atuar como força de equilíbrio do capital político do governo. Possui, portanto, um papel de mediação na seara governamental e o partido de centro (ou o partido líder do centro) é definido como o pivô de qualquer governo resultante da disputa polarizada, por conter um amplo espectro de razoabilidade, balanceamento de prós e contras e também uma parcela de abstenção ideológica. Esse partido ou bloco está destinado a ser a sustentação de qualquer maioria a ser formada, estando fadado ao governo indefinidamente. E nessas condições, não é possível presenciar uma total alternância de coalizões no poder. Ao invés, tem-se uma *rotatividade periférica* no governo, de forma que somente as

extremidades das coalizões sofrem revezamento. O que caracteriza uma limitação a governos cêntricos: centro-esquerda e centro-direita (SARTORI, 2005, pp. 119-23; 309-10)⁷.

Sartori (2005) ainda explica o posicionamento da oposição em um sistema limitado a governos cêntricos e periféricos. Nessas circunstâncias, é comum faltar uma oposição significativa e responsável, tornando-a então em uma oposição semirresponsável ou irresponsável. Normalmente, a oposição age de modo responsável quando possui expectativas reais de assumir o governo na próxima disputa e age de modo irresponsável quando há baixas expectativas de um governo próprio se realizar. Esse não é o problema de sistemas multipartidários, em que os dois polos possuem expectativas de vencer as próximas eleições. A dificuldade é encontrada no fato de que governos com sustentação cêntrica – seja de um partido de centro ou mais – são restringidos ideologicamente pela necessária aliança com esse bloco, impondo aos governos de centro-esquerda ou centro-direita uma coparticipação na condução política da gestão. A dinâmica cêntrica impõe, conseqüentemente, limitações tanto ao governo quanto à oposição, uma vez que suas ações necessariamente terão que ser respaldadas pela privação ideológica dos partidos de centro (SARTORI, 2005, p. 123).

Sartori (2005) incrementa o modelo downsiano de competição eleitoral ao adicionar o conceito de posicionamento e suas duas formulações: *percepção de posição* e *imagem de posição*. A primeira está implicada na condição de que o eleitor se posiciona e posiciona os partidos em uma ordem espacial em sequência; enquanto a segunda implica na capacidade do partido de manipular sua própria imagem e transmitir informações ao eleitorado sobre a posição espacial partidária. O autor italiano vai além, e determina que em um sistema político estruturado e com eleitores com habilidades de abstração (racionalis) o voto relacionado à posição e à imagem do partido representa o principal determinante numa eleição. À vista de que os eleitores são orientados por posição, a competição partidária por posição espacial é compensatória. Ressalta-se que o voto por posição é mais importante quando a disputa possui maior foco ideológico ao invés de pragmático, o que não ocorre

⁷ Sartori (2005) muitas vezes é proscrito em análises do sistema político brasileiro por seus estudos estarem voltados à realidade europeia do século passado. Porém, o autor destaca em sua obra que sua visão é aplicável a qualquer sistema político formado ou estruturado, independentemente de sua longevidade (SARTORI, 2005, p. 217).

geralmente em um sistema multipartidário cêntrico (SARTORI, 2005, pp. 296-7).

No período pós-eleições, durante a formação do governo, uma nova coalizão é formada, em que normalmente são agregados à base governista outros partidos que não estavam juntos originalmente na campanha. Esse fenômeno ocorre com frequência, pois dificilmente uma coligação vencedora possui maioria parlamentar no Congresso Nacional, dado o alto nível de fragmentação do sistema multipartidário brasileiro. Dessa maneira, a coalizão do governo só é estruturada no pós-eleição, assim como a agenda do Executivo, que deixa de ser exclusiva do presidente e de seu partido ou coligação e passa a conciliar as preferências de todos os partidos que compõem a coalizão. Usualmente, os partidos incorporados nesse momento são de centro ou de centro-direita (já que a maioria dos partidos brasileiros se enquadra nesses espectros ideológicos), fato que mitiga as posições ideológicas expressadas pela coligação vencedora anteriormente às eleições. Portanto, no Brasil, desde 1995 pelo menos, a agenda conhecida como do presidente ou do Executivo é, na verdade, da maioria congressual. Os partidos que conformam a coalizão majoritária governista dividem a responsabilidade sobre o conjunto de políticas realizadas, principalmente, porque todos esses participam e influenciam no processo decisório e na aprovação dos resultados no Congresso, como demonstrado pela pesquisa de Freitas (2016) que analisou toda a produção legal entre os anos de 1988 e 2011 (FREITAS, 2016, pp. 60; 111).

Ao passo em que se conformou um sistema praticamente polarizado na competição eleitoral do sistema partidário brasileiro, Oliveira e Onuki (2010) consideram que nos governos brasileiros das últimas duas décadas também há uma crescente polarização política na área das relações internacionais, na medida em que ocorre a *consolidação dos impactos distributivos gerados pelas decisões do Executivo na área externa e o fato de a política externa ser um campo afeito à demarcação de posições políticas, sem que isso implique os mesmos custos de outras políticas domésticas*. Dessa maneira, as posições dos partidos de centro-esquerda e centro-direita foram se distanciando e as relações intra e extra-Mercosul tornaram-se polarizadoras das políticas externas partidárias (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, pp. 146; 174).

Na análise acadêmica elaborada por Santos (2006), que sistematiza a relação entre a posição dos governos no espectro político-ideológico e o seu respectivo apoio à integração regional através do exame de acordos comerciais, o autor demonstra que governos de centro-direita sustentam uma integração regional de mercados, de cunho comercial, porém

defendem a redução da intervenção estatal na economia, mesmo que para realizar a integração sejam necessários investimentos estatais, como os de infraestrutura. Enquanto governos de centro-esquerda patrocinam a intervenção estatal como indutor da interdependência desenvolvimentista, para realizar a integração física e energética, por exemplo, e possuem uma visão integracionista societal e político-estratégica (SANTOS, 2006).

No entanto, Onuki e Oliveira (2006) destacam que, mesmo que o processo integracionista tenha avançado mais durante os governos da centro-esquerda, é errôneo vincular diretamente um posicionamento político de esquerda a um apoio à integração regional. Há uma dimensão frequentemente deixada de lado ao se analisar o andamento de integrações regionais: o papel do nacionalismo. Quanto mais próximos dos extremos do espectro político-ideológico, tanto esquerdo quanto direito, mais forte é a presença dos nacionalismos. É importante salientar que o nacionalismo é antagônico ao internacionalismo e, por suposto, é também oposto à completa integração regional ou à supranacionalização de normas internacionais. Uma parcela de nacionalismo na posição político-partidária governamental impediria o progresso integracionista, desaguando em abordagens intergovernamentalistas, característica alicerce da integração mercosulina (ONUKE; OLIVEIRA, 2006, pp. 148-50). Neste sentido, os autores enfatizam a importância de ir além da vaticinação de correlações positivas entre posições ideológicas e perspectivas de integração regional,

Há de se atentar, neste sentido, para que os estudos sobre processos integrativos latino-americanos passem a levar em conta também os aspectos relacionados aos regimes políticos, ao fenômeno do nacionalismo e às forças político-partidárias que operam no sistema político (ONUKE; OLIVEIRA, 2006, p. 153).

Essa é justamente uma faceta da pesquisa que o trabalho deseja evidenciar: a relação teórica e prática entre as decisões tomadas na integração regional e a disputa partidária e ideológica. Teórica no âmbito da análise dos programas eleitorais, onde as propostas e políticas, ainda no campo abstrato, apontam para a orientação partidária na condução da integração regional. E prática ao se analisar a condução da integração regional levada a cabo por PSDB, PT e MDB durante seus governos, através de entrevistas com indivíduos diretamente envolvidos no processo de institucionalização do Mercosul.

Ao observar o desenvolvimento da política externa brasileira através do tempo, discutido na seção anterior, pode-se considerar que há grandes períodos em que a política exterior e as relações internacionais brasileiras mantiveram os mesmos posicionamentos ideológicos apesar das trocas de governo e o revezamento partidário no poder Executivo. Como também é possível notar momentos em que um novo governo resolve contrariar o anterior e reorientar a política externa de acordo com suas preferências. Todavia, percebe-se que as alternâncias de posições ideológicas nessa política se acentuaram após a última redemocratização e a retomada das eleições presidenciais diretas. É preciso investigar o porquê desse novo fato e, da mesma forma, se o continuísmo presente durante quase todo o século XX é fruto da mesma ideologia estar presente em todos os governos eleitos/empossados ou resultado da falta de interesse partidário pela área.

Almeida (1986), em sua análise dos programas de governo partidários do período 1946-1966, apontou o caráter despreocupado dos partidos brasileiros com a política externa, tanto como campo de reflexão teórica quanto como instrumento de mobilização política. À época, Almeida justificou essa característica pela especificidade da natureza do tema, e não por desinteresse dos partidos ou subestimação de sua importância (ALMEIDA, 1986, p. 174). Até mesmo porque esse período foi marcado pelo tenso cenário da Guerra Fria, cuja importância da política externa em muitas das decisões socioeconômicas não passara despercebida pelos políticos brasileiros. Por isso, pode-se dizer que

Os Partidos Políticos, enquanto tais, não têm 'política externa', mas tão simplesmente posicionamentos ideológicos e práticos sobre as relações internacionais e os desafios externos de seus respectivos países. Com efeito, por sua própria natureza, a política externa dos Estados-membros da comunidade internacional tende a elevar-se acima dos Partidos e adquirir um caráter nacional abrangente. Por outro lado, no jogo político pelo Poder, as considerações partidárias sempre assumiram um papel significante menor em matéria de política externa, salvo em casos de crise externa (ALMEIDA, 1986, p. 176).

Após analisar o *discurso internacional* dos partidos brasileiros daquele período, Almeida (2004) constata que quanto menor e mais estruturado ideologicamente o partido, maior sua preocupação com a política externa. Sendo o oposto também válido, ou seja, quanto maior e mais difuso politicamente era o partido, menos explícitos tornavam-se as

propostas de política externa (ALMEIDA, 2004, p. 201). Além disso, concluiu-se que os partidos do campo da esquerda (menores e mais ideologicamente coesos durante a Quarta República) possuem maior interesse partidário pela política externa, enquanto os partidos fora do espectro da esquerda, principalmente os de direita, colocam menos importância ao tema em seus programas e em suas atuações legislativas – acarretando num enfraquecimento do Congresso nessa política, em decorrência de sempre possuírem maioria parlamentar no Brasil (AMORIM NETO, 2011, p. 104).

Dessa maneira, há a concepção de uma política externa em termos de política nacional, com valores suprapartidários. Todos os partidos maiores que participam do jogo político assumem implicitamente a natureza de unidade fundamental da política externa, a qual se refere a valores e princípios que formam a base permanente do Estado e de sua projeção internacional. Somados a esses princípios estão os chamados *interesses de Estado* ou *interesses nacionais* (mesmo que o Estado ou a nação não conforme um interesse monolítico) que garantem a continuidade da execução da política externa em prol da segurança e do prestígio nacional, do progresso econômico e do aumento do poder nacional vis-à-vis outros Estados independentemente da competição político-partidária (ALMEIDA, 1986, p. 177).

Ao início do último processo de redemocratização brasileiro, Almeida (1986) destaca que a estrutura do processo decisório e de formação da política externa poderia ser gradualmente alterada nos anos seguintes, incluindo maior participação parlamentar, para que os partidos políticos e o Congresso Nacional possam se tornar pelo menos agentes participantes da política externa brasileira, e a adoção de uma nova postura política em que o Executivo (Presidência e Ministério das Relações Exteriores) trabalhe em acordo com o Legislativo e os partidos políticos, numa espécie de reconciliação na esfera de política externa (ALMEIDA, 1986, pp. 213-4).

A última Constituição (1988) brasileira traz alguns sinais de uma adequação a essa proposta. A nova Carta inclui, no seu 4º artigo, os dez princípios que regem as relações internacionais do Brasil, uma espécie de pilares fundamentais de onde qualquer política externa deve se originar sem registrar nenhum retrocesso político internacional. O Artigo 4º sedimenta a vocação universalista, pacifista e democrática do Brasil no cenário internacional, reforçado por um parágrafo que promove ativamente uma política externa integracionista com intenção de buscar a integração econômica, política, social e cultural na América Latina para formar com os seus povos uma comunidade latino-americana de nações.

Dessa forma, o Artigo 4º da Constituição vigente consolidou a política de Estado ou política nacional na qual as políticas externas devem se embasar para sua formulação. O parágrafo referente à integração latino-americana, por exemplo, já se tornou uma influência decisiva na conformação de uma perspectiva integracionista, tornando-a uma tendência (potencialmente) irreversível nos tempos recentes. Ele deixa de ser apenas uma declaração de intenção e se transforma numa política progressiva de integração regional repleta de consequências na esfera econômica do país com efeitos na orientação da política comercial, nos setores de infraestrutura, energia, investimentos, industrial e de abastecimento (política agrícola) (ALMEIDA, 1990, p. 61). O texto constitucional, contudo, mantém o poder decisório da política externa centralizado no poder Executivo.

Alcântara (2001) reconhece que os parlamentares continuam apresentando pouca participação na formulação da política externa, o que para o autor e então senador brasileiro resulta em pouco progresso das conquistas democráticas nessa virada do século, destacando ainda que o Legislativo desempenhava maior protagonismo na política externa durante o regime monárquico do que no atual. Uma das causas apontadas é a própria percepção dos teóricos do Direito Constitucional de que não há utilidade para a participação popular na condução das relações internacionais dentro do sistema democrático-representativo de governo (ALCÂNTARA, 2001, pp. 13-15). Percepção equivocada, pois não é sensível à transformação das relações internacionais que vem acontecendo desde a última década do século XX, produto da abertura comercial realizada no Brasil e da evolução das tecnologias, principalmente de comunicação.

A centralização dos poderes de formulação da política externa no Executivo e a crescente profissionalização e especialização dos diplomatas no Itamaraty mantiveram isolados os parlamentares do processo decisório das relações internacionais. Assim, na medida em que gerações de políticos treinados apenas em política doméstica foram substituindo os velhos representantes educados na Europa e com visão cosmopolita, o impacto das relações exteriores do país na atividade congressual e político-partidária foi perdendo importância (ALMEIDA, 1990, p. 56).

O anseio da sociedade civil em participar dos processos de tomada de decisão da política internacional pode ser medido pelo aumento de movimentos sociais engajados sobre temas relacionados e de grandes protestos civis contrários às decisões tomadas por grandes cúpulas globais como as conferências da Organização Mundial do Comércio (OMC), as

reuniões do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial e, mais recentemente evidenciado pelas múltiplas manifestações que reuniram mais de 15 mil pessoas e tomaram as ruas de Hamburgo, Alemanha em 2017, na ocasião do encontro anual do Grupo dos 20 (G20). Nesta ocasião, os manifestantes chamaram a atenção do mundo ao clamar por estruturas mais democráticas e mais participação da sociedade civil nas decisões do grupo que somam 80% do PIB global, 75% do comércio mundial e dois terços da população global. Mesmo assim, a principal contestação dos protestantes é a não representação da população civil perante as negociações que definem os rumos globais (IANDOLI, 2017). Esse tipo de manifestação civil está, sem dúvida, enraizado no conceito de déficit democrático, caracterizado pela falta de legitimidade nas decisões que impactam diretamente a rotina do cidadão comum (ALCÂNTARA, 2001, p. 20).

As mais recentes pesquisas de opinião pública realizadas nos Estados Unidos, por exemplo, demonstram que, contrariamente ao consenso presente na literatura, a opinião pública sobre política exterior não parece ser incoerente, intrínseca ou tão volátil quanto se pensava e é também relevante no processo de decisão da política externa. O estudo de Popkin (1991) corrobora com a tese de que mesmo que o público possua baixo grau de informação em relação à política exterior, consegue produzir juízos coerentes sobre temas internacionais. O autor denominou esse processo de *racionalidade de baixa informação*, em que o eleitor se utiliza de informações coletadas através de interações pessoais, da mídia e, principalmente, como um subproduto de suas atividades realizadas em suas rotinas diárias para formar suas posições políticas (POPKIN, 1991).

Mair (2003) defende que os partidos políticos estão passando por uma transformação gradual de suas funções, a qual poderia corroborar com o conceito de déficit democrático. De acordo com o autor, há uma tendência de mudança do centro de gravidade dos partidos, que deixa de ser uma parcela da sociedade para ser uma parte do Estado. Dessa forma, os partidos políticos alteram sua organização tradicional anteriormente vinculada a uma base civil cada vez mais fraca e se fortalece nos cargos públicos em que ocupam, voltando sua face cada vez mais e mais eficientemente à estrutura estatal, trocando sua função representativa em prol de suas funções governativas e procedimentais. Com um eleitorado e uma sociedade se tornando gradativamente mais individualizados, a representatividade dos partidos políticos, que está em declínio, estaria sendo substituída por outros atores societais, como organizações não governamentais, organizações transnacionais e movimentos e grupos sociais (MAIR, 2003, pp. 278-85).

Porém os partidos políticos, nesse contexto, possuem um papel a desenvolver na política externa de integração regional, uma vez que

(...) possuem uma situação diferente com respeito aos demais grupos sociais, empresariais e econômicos, pois partidos para além de exercerem pressão e suporte para o governo têm a capacidade de serem atores reais na tomada de decisões, pois, várias normativas de integração precisam ser votadas nos respectivos parlamentos. Esta situação faz dos partidos políticos atores particulares porque integram várias esferas de ação (TORELLO, 2010, p. 41).

1.3 A DELEGAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DE POLÍTICA EXTERNA DO LEGISLATIVO PARA O EXECUTIVO

Ao sintetizar as influências no processo decisório da política externa brasileira entre 1946 e 2008, Amorim Neto (2011) pondera o peso de variados atores na decisão final tomada pelo presidente da República. Em sua análise, o autor elenca numa primeira esfera de influência as assessorias palacianas (diplomática, militar e econômica), que, embora não possuam peso relativo maior que o Itamaraty, estão mais próximos da figura presidencial. Num segundo patamar, estão o Itamaraty – com o maior peso relativo de influência – e as Forças Armadas. Ligeiramente abaixo das Forças Armadas está a influência do Ministério da Fazenda (principalmente em relação aos temas econômicos). Somente numa terceira instância, mais distante, posiciona-se o Congresso Nacional e os partidos políticos brasileiros. Mais alheios que os partidos, somente os grupos de interesse e, ainda mais que estes, a opinião pública. De 1985 a 2002, somente 228 projetos sobre assuntos internacionais foram apresentados nas duas casas do Congresso Nacional (12,7 por ano) enquanto que, entre 1985 e 2005, 850 tratados internacionais enviados ao Congresso foram ratificados (40,5 por ano) e apenas 2 rejeitados (99,8% de aprovação). No entanto, o número de mecanismos institucionais como requerimentos de informações referentes à política externa apresentados por parlamentares vem crescendo significativamente desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, saltando de cerca de 50 pedidos por ano em 1995 a 200 pedidos em 2003, mantendo-se na casa de 150 pedidos em 2007 (AMORIM NETO, 2011, pp. 80-2; 92-3) (RODER, 2009, p. 88).

Onuki e Oliveira (2006) argumentam que a política externa não assume caráter central nas eleições brasileiras, pois ela não constitui um fator determinante direto do voto do eleitor. Os autores explicam que isso

acontece porque a política externa não é um tema politizado na sociedade brasileira, o que leva o Legislativo a conceder todos os poderes nesta seara ao Executivo e a não os reivindicar propriamente. E ao ceder, desperdiça a oportunidade de o tema vir a ser discutido no âmbito congressual com o devido debate público e a publicização dessas decisões para a conscientização cidadã, gerando um círculo vicioso de apatia pública às relações internacionais (ONUKEI; OLIVEIRA, 2006, p. 145).

O discurso corrente na literatura é a de que os parlamentares brasileiros, seja por abdicação ou delegação, não participam da produção da política externa e não possuem capacidade de controlar e fiscalizar as ações do Executivo nessa matéria. Lima e Santos (2001) definem o processo decisório da política externa pela total e contínua abdicação de autoridade do Legislativo para o Executivo e, por isso, três corolários são esperados: uma política externa distante do ponto ideal do legislador mediano; instabilidade das decisões, as quais são ditadas pelo jogo de pressões intraburocráticas do governo brasileiro; e o favorecimento a grupos e setores sem o pressuposto de controle vertical ou horizontal (LIMA; SANTOS, 2001, p. 132). Em vista disso, Diniz e Ribeiro (2010) ressaltam que o conflito da política externa em um regime democrático deve ser solucionado por meio de mecanismos institucionais presentes numa poliarquia⁸, ou seja, decorre a indispensabilidade de representantes mais assertivos em relação à política exterior. A avaliação da atuação do poder Legislativo ao exercer suas capacidades de controle e deliberação das ações internacionais do poder Executivo, conseqüentemente, passa a ser indispensável para fortificar o processo democrático (DINIZ; RIBEIRO, 2010, p. 78).

No Congresso Nacional, tanto a Câmara dos Deputados como o Senado Federal possuem a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, onde as matérias de relações internacionais de cunho político, comercial e de segurança (questões fronteiriças, por exemplo) são discutidas antes de ir para o plenário de ambas as casas. Além disso, essas comissões também são responsáveis por controlar a execução da política externa através de inquéritos com o ministro de Relações Exteriores e membros do Executivo encarregados pelas políticas em discussão para prestar informações e podem realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil para coletar opiniões (ALCÂNTARA, 2001, p. 17). Porém, nem sempre se pode avaliar o impacto dos dispositivos

⁸ Poliarquia é o conceito moldado por Robert A. Dahl para qualificar os regimes democráticos contemporâneos, que possuem duas dimensões: contestação pública e direito de participação (DAHL, 2005).

constitucionais somente pela sua existência. Muitas vezes, os efeitos são subordinados ao sistema político-partidário e a seu funcionamento efetivo (ALMEIDA, 1990, p. 60).

O controle legislativo pode se dar de duas formas: *ex ante* (através da promulgação de leis formuladas pelo Congresso, deixando pouco espaço para o Executivo) e *ex post* (mediante alterações e limitações de ações já iniciadas pelo Executivo). Assim, é notória a maior participação e maior controle efetivo do Legislativo pelo mecanismo *ex ante*. Mas por determinação da Carta Constitucional de 1988, a ação parlamentar em referência a negociações internacionais deve ser sempre *ex post*. Ou seja, os parlamentares só podem se manifestar institucionalmente sobre atos internacionais após a negociação efetuada pelo Executivo estar finalizada. Através de Projetos de Decretos Legislativos (PDLs), os parlamentares aprovam ou rejeitam o conteúdo do ato internacional realizado pelo presidente e seu Ministério de Relações Exteriores (MRE) (DINIZ; RIBEIRO, 2010 pp. 80-6).

Diniz e Ribeiro (2010), dessa forma, destacam um importante fator, que é regular ao funcionamento de todas as comissões, mas atinge de forma especial a Comissão de Relações Exteriores em virtude da maior restrição de ação legislativa na área. E disso, resulta a baixa capacidade congressual de controlar as decisões internacionais encaminhadas pelo Executivo para a aprovação do Legislativo. Os autores se referem aos fatos de que o Executivo possui controle majoritário dos projetos de lei devido à forma como o processo decisório e de deliberação no Congresso está organizado e de que o Legislativo tem prerrogativa somente de apresentar ressalvas a esses decretos legislativos. O poder de agenda presidencial cerceia a indicação dos relatores dos projetos encaminhados a todas as comissões legislativas (inclusive à Comissão de Relações Exteriores), resultando, na maioria dos casos, na relatoria de um parlamentar pertencente à coalizão governista, subtraindo espaço para atuação da oposição em exercer controle. Ademais, nos poucos casos em que um membro da oposição recebe a incumbência de relatar um projeto, a base governista recorre à solicitação de urgência para levar a deliberação ao plenário e cessar a possibilidade de vigilância da oposição. Esse elemento estudado revela que a baixa capacidade de realizar controle Legislativo está diretamente relacionada ao formato organizacional da relação institucional Executivo-Legislativo. Na política externa isso é agravante, pois mais do que nas políticas públicas domésticas, os preceitos constitucionais e os mecanismos de controle do Executivo restringem o campo de atuação do Legislativo na deliberação de acordos internacionais (DINIZ; RIBEIRO, 2010, pp. 79-83).

Quanto à capacidade legislativa de pedidos de informações, os autores atestam que não há diferença entre parlamentares da situação e da oposição. O tema mobiliza a ambos e em alguns casos de forma igual, como as informações sobre relações comerciais e financeiras do Brasil com outros países, a situação de estrangeiros no país e as questões fronteiriças. Em contrapartida, há temas que mobilizam mais a oposição, como acordos internacionais negociados pelo Executivo, a situação de brasileiros no exterior, a ocupação de cargos em embaixadas, denúncias divulgadas pela imprensa, despesas com viagens do Executivo e a posição oficial do país em determinados casos. O interesse demonstrado por parlamentares em controlar as ações do Executivo na política exterior, mesmo que limitado pelas imposições constitucionais e institucionais, pode indicar que, na verdade, os políticos e partidos brasileiros não abdicaram totalmente da área ou a subestimam, como muitas vezes são acusados de o fazerem (DINIZ; RIBEIRO, 2010, pp. 85-7).

Inclusive as questões de comércio exterior, mesmo após a mudança do modelo de inserção internacional e do paradigma de desenvolvimento do país e, com isso, trazendo os interesses cidadãos mais próximos à política exterior, continuam sendo delegadas para o controle irrestrito do Executivo. Compreende-se que o assunto demande elevado conhecimento específico e estabilidade em suas decisões, porém a configuração institucional vigente caracteriza a abdicação pelo Congresso Nacional da autoridade no processo decisório do comércio exterior, atuando meramente como ratificador e deixando de ser eficiente numa economia globalizada. Essa configuração produz efeitos diretos na execução da política externa, uma vez que, por exemplo, a política tarifária passa a ser a solução das crises da balança de pagamentos e a produção de superávits comerciais para o pagamento do serviço da dívida externa ao invés de focar no processo de industrialização brasileiro. De forma diversa, porém, funcionou a participação do poder Legislativo nas negociações relacionadas ao Mercosul e à ALCA. Faria (2008) relata que a atividade dos parlamentares nesses casos foi mais eficiente do que parece, pois, o comportamento dos congressistas correspondeu aos seus interesses no processo decisório de política externa. Isso pode demonstrar que as relações entre os poderes da formulação de política externa brasileira de integração e cooperação regional podem ser mais complexas do que a simples delegação ou abdicação de autoridade (FARIA, 2008, pp. 81-3).

Há também na literatura a discussão sobre a coesão ou disciplina partidária na arena da política exterior. São duas as teses defendidas. A primeira é a tese da especificidade, a qual diz que a política externa é uma

arena sujeita a índices mais elevados de disciplina parlamentar intra e interpartidária, principalmente em temas relacionados à segurança e defesa, uma vez que estas são intimamente ligadas *ao interesse nacional*. Inspirando, portanto, uma postura mais suprapartidária (*bipartisanship*, segundo a literatura internacional), superando a dinâmica conflitiva entre situação e oposição, do que assuntos de política doméstica. A segunda é a perspectiva de que a política externa, por não ser um tema nevrálgico do ponto de vista político (não gera dividendo eleitorais para os partidos), seria uma atividade parlamentar menos constrangida por interesses eleitorais. Fazendo com que as divergências intra e interpartidárias tenderiam a emergir com mais frequência do que outros temas, formando, assim, uma área de polarização desconstrangida, na qual as diferenças de posições poderiam se manifestar mais livremente (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, pp. 157-8).

Da mesma maneira, deve ser considerada a relação entre partidos políticos e a sociedade civil no Brasil. O caráter centralizador do Executivo brasileiro tende a enfraquecer o robustecimento dos partidos políticos. Assim, os partidos políticos brasileiros possuem dificuldades de realizar a conexão entre sociedade civil e governo – essencial para o contexto democrático – retendo-se ao jogo efetivo de luta do poder político no Estado (OLIVEIRA, 2003, pp. 121-2).

Como já estabelecido pela literatura, é notório o domínio do Executivo em questões de política externa em regimes presidencialistas. Porém, Neves (2003) nota que essa característica não é privilégio de tal campo, sendo que outras políticas públicas também possuem seus processos decisórios protagonizados pelo poder Executivo e que talvez o Legislativo não seja tão omitido do processo decisório da política externa como pensado. O autor acredita que a participação do Legislativo na formulação da política externa brasileira de cooperação regional é mais complexa do que o texto constitucional pressupõe, assinalando que os parlamentares atuam de forma eficiente na área, o que transparece no resultado das políticas desenvolvidas pelo Executivo (NEVES, 2003, pp. 104-5).

Neves (2003) afirma que interpretar a participação do Legislativo no processo de integração regional mercosulino apenas através do desenho institucional que exclui o parlamento das negociações responsáveis por sua concretização seria um equívoco. Em realidade, defende o autor, a participação do Legislativo é sutil, mas muito eficiente. Isso acontece porque, segundo Neves, a política externa brasileira é conduzida irrestritamente pelo presidente e pelo ministro das Relações Exteriores *se e somente se* houver convergência de interesses entre

Executivo e Legislativo. Neste caso, o Legislativo delega seu poder sobre a política externa para focar nas questões domésticas. No entanto, ao sinal de divergências entre os poderes acerca da condução da política exterior, os parlamentares procuram por participar ativamente desse processo. As negociações do Mercosul, de acordo com Neves, foram momentos de convergência de interesses ou, ao menos, de consenso entre os poderes e o aparente distanciamento do Congresso era consequência disso (NEVES, 2003, pp. 105-6).

Portanto, a participação parlamentar institucionalizada será pequena em casos de convergência e aumentada em situações de dissenso, como ficou comprovado durante as negociações da ALCA na década passada. É dessa maneira que fica definida a delegação de poder do Legislativo para o Executivo, em que havendo convergência de interesses um ator delega poderes a um agente, como em toda democracia, com o objetivo de evitar problemas de complexidade e incerteza na atividade que requer especialização. A delegação se diferencia da abdicação, pois ainda mantém mecanismos constitucionais de controle para influenciar os resultados das políticas. Os mecanismos diretos da influência do Legislativo na política externa por meios institucionais podem ser feitos por meio da atuação nas comissões temáticas das duas casas; da manipulação orçamentária em relação aos órgãos internacionais; da ratificação ou do rechaço de acordos internacionais assinados pelo Executivo; e ainda pela votação de leis domésticas previstas em acordos internacionais (NEVES, 2003, pp. 107-13).

O argumento trazido por Neves (2003) é o de que os parlamentares vão além desses instrumentos institucionalizados para participar na formulação de política externa de integração. Segundo o autor, o Congresso não somente está a par das negociações internacionais conduzidas pelo presidente e seus ministros, como influencia indiretamente no processo de tomada de decisão ao intermediar os interesses parlamentares com os interesses presidenciais para a obtenção de um resultado de política mais próximo do desejado pelas forças congressistas. Por sua parte, o Executivo leva vantagem na consulta prévia com o Legislativo, pois incrementa a credibilidade dos acordos internacionais sendo negociados, como assinalado pelos dois níveis da política externa de Putnam (2010). Isto acontece pela necessidade constitucional de ratificação pelo Legislativo dos acordos realizados pelo Executivo para entrarem em vigor no país. Dessa maneira, o comportamento mais racional para o Executivo é não se evadir da consulta *ex-ante* com o Legislativo e buscar uma concertação política que viabilize a credibilidade internacional do país através da antecipação das

reações de parlamentares e da absorção de seus interesses nos cálculos das agências executivas. Essa participação indireta parlamentar na política exterior é difícil de verificar, pois se dá de forma *ad hoc* e não publicizada (NEVES, 2003 pp. 112-22).

Neves (2003) também observa pelas atividades legislativas que a atenção dos parlamentares à política externa está mais concentrada na avaliação da opinião pública sobre a atual condução do que nos aspectos técnicos das agências executivas encarregadas, fato que corrobora a relevância da avaliação da sociedade civil sobre a política externa. E que em mais de mil documentos legislativos levantados sobre o Mercosul, nenhum aponta ser contrário à integração, apenas evidenciam tentativas de aprimorar aspectos regulares (NEVES, 2003, pp. 123-4).

1.4 A ATUAÇÃO DO ITAMARATY NO ISOLAMENTO PARTIDÁRIO

Para explicar o baixo grau de politização da sociedade brasileira em política externa, Faria (2008) relembra três fatores já tratados previamente e soma mais três, que reforçam e justificam o isolamento do Itamaraty e a sua perspectiva de política externa como política de Estado: (i) a grande autonomia do Executivo na área, garantida pelo arcabouço constitucional, marginalizando o Legislativo nesse processo; (ii) a delegação da formulação da política externa do próprio Legislativo para o Executivo; (iii) o alto grau de presidencialismo nas relações internacionais; (iv) o Brasil ter vivido grande isolamento político e econômico internacional como resultado do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, sendo revertido parcialmente apenas na abertura econômica promovida no início dos anos 1990; (v) o caráter usualmente adaptativo e não conflitivo da atividade diplomática brasileira (ausência de guerras) e; (vi) o prestígio desfrutado pelo Itamaraty nos âmbitos domésticos e internacionais e a significativa profissionalização do seu corpo diplomático. Essas características, segundo o autor, possibilitaram a intensa e tradicional centralização do processo de formação da política externa no Itamaraty, pelo menos até o final da década de 1980, que encontra dificuldades em se tornar mais porosa à sociedade até os dias de hoje (FARIA, 2008, p. 81).

A condução da política externa é grande parte efetuada através de atividades diplomáticas como a emissão de uma nota pelo chefe de Estado e por decisões tomadas unilateralmente com o conselho de assessores especializados. Por isso, a expressão das preferências do presidente ou de seu partido é, muitas vezes, mais dependente do controle que possui sobre

o aparato burocrático das relações exteriores do que sobre a maioria legislativa. É também nisso que um presidente deve pensar ao nomear seu chanceler. Caso escolha nomes partidários ou com cadeiras legislativas para ocupar o cargo, deve estar mirando por uma maioria legislativa; caso decida por nomes apartidários e de carreira diplomática, deve estar privilegiando especialistas que conheçam o aparato procedimental, operacional e possua intimidade com o corpo diplomático (AMORIM NETO, 2011, pp. 116-8).

Os atores internos do MRE possuem, como cidadãos, princípios, doutrinas e preferências políticas. Todavia, os funcionários da diplomacia brasileira, apesar de possuírem espaço de ação para executar a política externa, jamais podem contrariar a condução desta pelo chefe de Estado. Essa razão que estrutura o princípio primordial do Itamaraty e da chancelaria de estabelecer continuidade nas decisões tomadas ao longo do tempo e de governos diferentes, registrando um nível mínimo de coerência na atuação exterior brasileira é necessária para preservar a credibilidade do país no cenário internacional. O que permite ao MRE servir lealmente a presidências de distintas posições ideológicas (AMORIM NETO, 2011, p. 151).

O Instituto Rio Branco foi criado no Brasil em 1946, juntamente com a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU). Trata-se de uma escola de formação dos diplomatas brasileiros e que possui monopólio no treinamento de funcionários de carreira no exterior. A alta especialização da política externa representada pelo Itamaraty talvez tenha feito sentido à sociedade brasileira do século XX, com todas as facetas relacionadas ao seu contexto temporal. E ela continua a ter uma importância considerável nos serviços diplomáticos, consulares, de segurança nacional do Brasil e no relacionamento do país com outros Estados. Não é a essas atividades que se demanda maior permeabilidade à influência de outras esferas de representação. Na sociedade globalizada não só os Estados praticam relações internacionais, mas os cidadãos, muito mais que os governos, realizam continuamente e das mais variadas formas atividades que envolvem o contato internacional e que, por conseguinte, dependem da condução da política externa governamental.

Ao discutir a abordagem de democratização da política exterior, Lima (2000) desconstrói os principais argumentos que restringem as decisões políticas externas ao Executivo federal. Um dos argumentos é o da natureza de especificidade da política externa, cuja raiz é encontrada na vertente realista das Relações Internacionais, que segregou as políticas públicas nos campos de *high politics* e *low politics*. O primeiro campo diz

respeito às questões de segurança e *interesse nacionais* e, portanto, não deveriam ser discutidas ampla e democraticamente, pois a população não teria o conhecimento específico para opinar no âmbito internacional. As chamadas *low politics* constituem-se por todas as áreas restantes das políticas públicas – economia, saúde, educação, meio ambiente, etc. – rotuladas no espectro da política interna e debatidas de forma reconhecidamente mais democrática e inclusiva. A autora demonstra analiticamente que essa classificação é essencialmente artificial e não é convincente ao explicar as diferentes naturezas de especificidade, sendo que todas as áreas possuem atribuições específicas. Outro argumento que a autora contraria é o de deficiências institucionais da democracia e suas características intrínsecas. Por isso entende-se a maior demora da formação de decisões políticas num ambiente de discussão e contestação – a dinâmica democrática – enquanto a política externa urge por decisões imediatas para manter o equilíbrio do sistema internacional. Lima aponta, contudo, que tais dinâmicas são imprescindíveis e retratam operações cotidianas e perenes em uma democracia. A autora deduz, como consequência da progressiva interdependência econômica entre os países e do processo de globalização, a maior politização da política externa e, por conseguinte, deve ser resolvida por mecanismos de representação e voto na arena pública (LIMA, 2000, pp. 269-84; 296).

Sanchez et al (2006) concordam com Lima (2000) sobre a abordagem de não separação entre políticas interna e externa. Para eles, as políticas interna, externa e internacional compõem o mesmo *continuum* de processo decisório e todas participam do mesmo espectro de políticas públicas. Os autores baseiam-se no estudo de Helen Milner (1997) acerca da relação entre essas políticas, a partir da metodologia do jogo de dois níveis de Putnam (2010), o qual incorpora os processos decisórios interno e externo – mais complexos e plurais no contexto de globalização – no mesmo tabuleiro de negociação, pois confundem-se por estarem cada vez mais envolvidos entre si (SANCHEZ et al, 2006, pp. 125-7).

Ou seja, enquanto a delicada e complexa relação entre Estados soberanos continua sendo cabível a especialistas (*high politics*), as relações internacionais atuais são majoritariamente realizadas por atores sociais e agentes econômicos, o que requer maior transparência e debate nas esferas de comércio internacional, meio ambiente, direitos humanos e negociações internacionais de modo geral (*low politics*) (ALCÁNTARA, 2001, pp. 13-15).

Sebastião do Rego Barros (1998), Secretário-Geral das Relações Exteriores do Itamaraty no governo Fernando Henrique Cardoso, em um artigo de natureza institucional reconhece a necessidade da aproximação

do Itamaraty com a sociedade para a formulação da política externa em decorrência dessa transformação das relações internacionais. O processo de formulação da política externa, que antecede a sua execução, compreende a avaliação e interpretação da realidade internacional e a identificação do interesse nacional em cada caso, a partir dos constrangimentos externos e das necessidades domésticas. Por essa razão, a natureza dual da política externa de articular os *interesses nacionais* e a defesa externa dos anseios domésticos torna indispensável a busca do Itamaraty em conhecer os interesses específicos da sociedade brasileira. A valorização da cidadania e a maior transparência no processo decisório a fim de aprofundar o diálogo entre o Itamaraty e entidades sociais, parlamentares, governos estaduais e municipais, empresários, sindicalistas, ONGs e imprensa, passou a ser a orientação desde que Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência, de acordo com o autor. O aprimoramento dessa comunicação com a sociedade, segundo Barros, é fundamental para que a política externa reflita crescentemente e com fidelidade os interesses da população, para que o Itamaraty preste conta regularmente de suas políticas e ações, e, de importância imprescindível, para que a sociedade dê o respaldo que legitima as posições brasileiras nas mais diversas negociações internacionais. A própria criação do Mercosul como instrumento para o desenvolvimento e cooperação regional, ainda segundo Barros, ocorreu com a intenção de que a integração somente teria sucesso com a vigilância e o apoio de toda a sociedade brasileira (BARROS, 1998, pp. 18-23).

Desde o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, muitos autores sustentam que a diplomacia brasileira está sendo presidencializada, ou seja, o presidente assume as rédeas da condução da política externa direta e rotineiramente, o que, por outro lado, implica numa redução da autonomia decisória relativa do Itamaraty. A *presidencialização da diplomacia* tem como uma de suas principais causas a criação do Mercosul, visto que o fundamento essencial da instituição é a diplomacia presidencial entre os países do grupo, também chamado de interpresidencialismo, ferramenta que permitiu ao bloco superar diversas crises e avançar na integração, na medida em que esta fosse a intenção dos presidentes. O sucesso do presidencialismo no Mercosul levou a uma maior atividade do chefe do Executivo (acompanhado de sua assessoria palaciana) na diplomacia brasileira com outros parceiros comerciais pelo mundo, demonstrada pela abundante frequência de viagens internacionais realizadas pelos mandatários, o aumento do número de recepções de visitantes do exterior e de cúpulas internacionais sediadas no território nacional. Além das atividades

mercosulinas, outras causas prováveis que acarretaram o fenômeno da presidencialização da diplomacia foram o crescente papel internacional do Brasil e a integração regional (causas externas), o (des)equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo e talvez até a personalidade dos presidentes que ocuparam o cargo (causas domésticas) (AMORIM NETO, 2011, pp. 125-35).

Tendo essas informações em perspectiva, presume-se que os partidos políticos e seus membros, como representantes e tomadores de decisão nos parlamentos e na Presidência da República, podem agregar aos seus manifestos programáticos e, mais do que isso, deliberar nas esferas governamentais e de competição eleitoral suas propostas para a política externa para suprir as necessidades populares na área e revertê-las em voto, como se verifica no tratamento de outras políticas.

1.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS PRÉVIAS ÀS ANÁLISES

Neste capítulo, resgataram-se conceitos das Relações Internacionais relevantes para o entendimento da importância do Mercosul para o Brasil e sua política externa; revisaram-se circunstâncias importantes da Ciência Política referentes à associação entre partidos políticos e política exterior – especialmente durante competições eleitorais; incluindo, nesse contexto, a discutida delegação de competências do processo decisório do Legislativo para o Executivo; abordou-se o mérito da democratização da política exterior vis-à-vis o acúmulo de tomada de decisões no âmbito do Itamaraty; e vislumbraram-se a possibilidade e a potencialidade de uma política exterior regida por propostas e ideologias partidárias, da mesma forma que outras políticas.

O objetivo principal deste capítulo foi o de instrumentalizar, por meio do resgate e da discussão de conceitos e categorias teóricas, as análises realizadas nos próximos capítulos que seguem. Dessa forma, evidenciou-se a hipótese levantada pela literatura tradicional de que os partidos políticos não trazem variações e posições ideológicas relacionadas à política externa. No capítulo imediatamente seguinte, são analisados os programas partidários eleitorais de PSDB, PT e MDB com a intenção de identificar padrões que revelem possíveis políticas externas partidárias próprias de cada partido. No último capítulo, são analisadas entrevistas com pessoas envolvidas no processo de integração do Mercosul para investigar e distinguir as conduções do bloco nos governos dos partidos que assumiram a Presidência da República do Brasil de 1995 a 2018.

2 A POLÍTICA EXTERNA PELOS PROGRAMAS PARTIDÁRIOS

No capítulo anterior, foram estabelecidos os conceitos e categorias teóricas considerados relevantes para situar o trabalho no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais. Por isso, deu-se destaque a diferentes campos de estudo, os quais se mostraram necessários para a compreensão do tema e a abrangência de nuances. Da mesma forma, para utilizar tais conceitos e categorias teóricas como ferramentas no desenvolvimento deste e do próximo capítulo.

Em vista disso, este capítulo se propõe a analisar as propostas e políticas relacionadas à política externa nos programas partidários, ou planos de governo, de PSDB, PT e MDB lançados nas competições eleitorais para a Presidência da República do Brasil. Os objetivos da análise presente neste capítulo são, em primeiro lugar, apurar se os partidos utilizam a política externa como meio de diferenciação partidária ao tentar conquistar votos e, em segundo lugar, encontrar padrões ideológicos partidários que permitam previsibilidade no posicionamento eleitoral dos três partidos, estejam eles no campo situacionista ou da oposição.

O período delimitado para consideração da análise se inicia no ciclo eleitoral de 1994 – mesmo ano da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que estabelece as bases institucionais do Mercosul, assim como se dá a competição que estabiliza o sistema partidário brasileiro, de acordo com a literatura – e tem fim na disputa presidencial de 2018 – último ano hábil para a realização desta pesquisa. A análise procura enfatizar os elementos programáticos concernentes à integração regional, no entanto, a política externa brasileira do período já concede protagonismo à integração e a outros fatores pertinentes ao sucesso dessa política. Pode-se considerar que este capítulo, à vista disso, realiza uma análise dos programas partidários de política externa como um todo.

Assim, este capítulo é composto por cinco seções. Na primeira, discute-se a escolha do método de análise adotado e adaptado especificamente para a pesquisa e são descritas condições e pressupostos vinculados ao método. Nas três seções seguintes, são apresentados os partidos políticos sob estudo e a política externa efetuada por eles durante seus respectivos governos no período. Em cada seção dedicada a um dos partidos é exposto e comentado o resultado da análise de seus programas partidários de política externa, como previsto pelos objetivos. A última seção do capítulo é dedicada às considerações parciais sobre os resultados da análise, incluindo uma comparação entre a política externa eleitoral dos partidos implicados.

2.1 MÉTODO DE MENSURAÇÃO DOS PROGRAMAS PARTIDÁRIOS

O método proposto para realizar a análise de conteúdo parte do pressuposto de que para compreender o posicionamento de política externa dos principais partidos do sistema político-partidário brasileiro é preciso conhecer as preferências políticas dos partidos. Além de identificar essas preferências, propõe-se acessá-las e contextualizá-las de modo analítico com suporte dos recursos teóricos e metodológicos construídos e adaptados durante a pesquisa.

A pesquisa se propõe a classificar as linhas diretivas e posições institucionais programáticas dos principais partidos brasileiros em relação à condução da política externa com ênfase no processo de integração sul-americano. Para realizar tal tarefa, é necessário, primeiramente, mensurar os posicionamentos partidários com a finalidade de estabelecer um parâmetro de comparação, tanto interpartidário quanto intrapartidário, nos oito períodos eleitorais presidenciais e trocas de governos (1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2016⁹ e 2018).

Vários métodos vêm sendo utilizados por cientistas políticos na tarefa de identificar preferências políticas e posições ideológicas de parlamentares ou partidos. Poole e Rosenthal (1997) consolidaram a análise da votação de parlamentares no Congresso como forma de mensuração dessas variáveis. Além deles, outros pesquisadores utilizam pesquisas de opinião pública (*surveys*), dados de doações para campanhas (financiamento eleitoral) e o uso das redes sociais, como *Facebook* e *Twitter*, este último já empregado por Souza, Graça e Silva (2017) para estimar as posições ideológicas de deputados brasileiros.

Power e Zucco (2011) também desenvolveram um método para mensurar posições ideológicas de partidos políticos brasileiros através de pesquisa de opinião parlamentar. Os autores calculam um índice que indica a distância ideológica no espectro político entre partidos baseado na percepção das posições de um partido pelos demais. Quanto mais perto do 1, mais à esquerda; quanto mais perto do 10, mais à direita. Esse índice é resgatado posteriormente neste capítulo para enquadrar as posições ideológicas de PSDB, PT e MDB. É um método robusto que agrega diferentes e mais abrangentes visões políticas. Porém, não traz a

⁹ O ano de 2016 não corresponde às eleições presidenciais brasileiras, porém caracterizou a troca de governo pelo processo de impedimento e remoção da presidente Dilma Rousseff (PT) e a posse de Michel Temer (MDB).

possibilidade da observação de dados desagregados com foco na política externa, como intencionado pela pesquisa.

Deliberou-se, dessa forma, a utilização de comportamento parlamentar e programas partidários eleitorais para efetuar a análise de conteúdo e avaliar os posicionamentos políticos encontrados. Ao considerar a adoção do comportamento parlamentar (votações, por exemplo) como indicador de posicionamento ideológico, porém, constatou-se um obstáculo. A literatura aponta que os parlamentares não atuam somente baseados na sua posição ideológica, mas possuem também, como força motriz de sua atuação, um posicionamento estratégico, principalmente em sistemas presidenciais multipartidários em que o parlamentar deve se preocupar com o cálculo eleitoral e principalmente as relações entre os partidos que comandam o Executivo e todos os demais no Legislativo (TAROUCO; MADEIRA, 2013a, p. 153). A própria limitação da atuação legislativa na política externa, como discutida no capítulo anterior, faz com que o comportamento parlamentar não seja o melhor método de medição do posicionamento ideológico da política exterior.

As preferências políticas já são muito estudadas através de pesquisas e estatísticas eleitorais, pesquisas de opinião pública e informações institucionais. O estudo de manifestos políticos, como são denominados na Europa, ou de programas eleitorais ou planos de governo, como são mais conhecidos no Brasil, agrega o pensamento de partidos políticos em períodos específicos influenciados pelas suas visões de passado e futuro em que se baseiam. Ademais de os partidos serem os agentes da representação nas democracias modernas, são responsáveis pela transposição das preferências populares em políticas públicas. Portanto, ao apresentar suas escolhas e propostas numa eleição e sendo aprovadas pelo voto popular, os partidos no poder as carregam para a definição de suas agendas e as incorporam nos processos de tomada de decisão (VOLKENS et al., 2013, p. 280).

Despite national and institutional idiosyncrasies, countries that claim to be democracies have to guarantee that popular preferences will be translated into government policy. How such a guarantee can be provided is the focus of study and analysis, and many details are obscure. But it is clear, under modern representative democracy, that it must involve elections, parties and policy, and some kind of mandate binding on governments. To vote on policy must involve knowing where parties stand, through something like manifestos and their

equivalentes, and government themselves have to orient themselves through such documents in order to follow the most popular alternatives, if they are to function democratically (VOLKENS et al., 2013, p. 278)¹⁰.

Algumas críticas surgiram ao se levantar a possibilidade de replicar o método europeu e norte-americano de análise de programas eleitorais em países latino-americanos, pois estes teriam duas características políticas que atuariam como obstáculos na interpretação ideológica: clientelismo e populismo. Clientelismo porque muitos partidos latino-americanos possivelmente se utilizam da prática da compra de votos para vencer eleições. Populismo porque para vencer as eleições os principais partidos alegadamente estimulam a população contra partidos opositores e elites estabelecidas, prometendo políticas variadas às quais não estão solidamente vinculados. Argumentos esses que são desqualificados quando se observam muitos estudos partidários, presidenciais, parlamentares e eleitorais da América Latina em que estudiosos confirmam que a principal dimensão eleitoral no subcontinente é a clássica oposição esquerda-direita, na qual não só os eleitores se posicionam, como também conseguem posicionar os principais partidos de seus países – o que é também ratificado pelas pesquisas de opinião do Latinobarómetro¹¹ (VOLKENS et al., 2013, pp. 285-8).

Tarouco e Madeira (2013b) também ponderam os limites de utilizar os programas partidários de governo lançados no decurso da competição eleitoral para analisar as preferências políticas dos diferentes partidos, pois esse método parte da dedução ingênua de que as eleições correspondam realmente a uma disputa de plataformas diferentes (TAROUCO; MADEIRA, 2013b, p. 105). Contudo, a abordagem

¹⁰ Tradução: “Apesar das idiossincrasias nacionais e institucionais, países que se declaram democracias devem garantir que preferências populares serão traduzidas em políticas governamentais. Como tal garantia pode ser fornecida é foco de estudo e análise e muitos detalhes são desconhecidos. Mas é claro, na democracia representativa moderna, que deve envolver eleições, partidos e políticas e algum tipo de mandato vinculativo aos governos. Votar em políticas deve envolver saber a posição dos partidos políticos, através de algo como manifestos e seus equivalentes, e os próprios governos devem se orientar por tais documentos para atender às alternativas mais populares, se eles funcionarem democraticamente” (VOLKENS et al., 2013, p. 278).

¹¹ Latinobarómetro é uma organização chilena sem fins lucrativos que realiza anualmente pesquisas de opinião pública em 18 países latino-americanos acerca de democracia, economia e sociedade.

escolhida para a realização dessa pesquisa é a de que os partidos competem enfatizando temas diferentes. Cada partido seleciona algumas questões de uma agenda universal para concentrar sua atenção nas campanhas, formular propostas e priorizar políticas, geralmente questões em que o partido tem maior desempenho e credibilidade. A diferenciação partidária ocorre através da proeminência atribuída a cada questão inserida naquilo que cada partido oferece ao eleitorado como o conjunto de suas preferências políticas (TAROUCO; MADEIRA, 2013a, p. 153).

Para mensurar quantitativamente os posicionamentos ideológicos dos partidos brasileiros através de seus programas eleitorais, será utilizado o método elaborado pelo *Manifesto Research Group* (MRG), projeto iniciado em 1979 e vinculado ao *European Consortium for Political Research* (ECPR), o qual estuda os manifestos partidários de mais de 50 países e produziu um grande banco de dados mantido pelo *Comparative Manifesto Project* (CMP), em Berlim, na Alemanha. Este método consiste na análise de conteúdo dos programas partidários, na quantificação proporcional de cada categoria designada, no cálculo individual das posições observadas e, posteriormente, na comparação dos resultados. Assim, o método escolhido se demonstra mais sensível à posição defendida pelo partido e a candidatura presidencial do que às opiniões parlamentares recolhidas por Power e Zucco (2011), permitindo também a observação de variações mais explícitas ao longo do tempo.

Ao relacionar partidos sob uma métrica comum de codificação de seus programas e agrupá-los numa escala esquerda-direita criada com categorias ideológicas, permite-se lançar fundamentos para criar e testar teorias gerais de comportamento partidário em quaisquer países democráticos. A principal possibilidade analítica do método é comparar os posicionamentos partidários em períodos diferentes e até países diferentes, demonstrando as diferenças e apontando-as diretamente. O método do CMP vem sendo extensamente reproduzido, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, mais recentemente, sendo repetido na América Latina e África. Com isso, enriquecendo um banco de dados único disponibilizado para a pesquisa política, com importantes consequências na construção teórica da área. Os pesquisadores responsáveis pelo CMP destacam que apesar de se pensar a pesquisa analítica como confirmação de teorias, muitas vezes são os dados disponíveis que desafiam e estimulam a formação de novas teorias, questões e conceitos. A própria origem do CMP foi fundada na tentativa de responder duas perguntas teóricas com base em evidências sistemáticas: quais as principais dimensões da competição partidária; e os principais partidos estão convergindo ao centro como estipulado por

Downs (1999)? As respectivas respostas foram: a maior dimensão da organização partidária é a escala esquerda-direita; e de que não há nenhum sinal de convergência partidária geral, apenas flutuações sem tendências definidas (VOLKENS et al., 2013, pp. 10-8).

Outras fontes poderiam ser utilizadas para estimar a posição ideológica da política exterior de integração dos três partidos, como a opinião pública, de especialistas ou através da análise de políticas implementadas pelos partidos no governo. A opinião de especialistas é o foco do terceiro capítulo, ao passo que a análise dos planos de governo é explorada neste. A escolha por programas partidários é reforçada por diversos estudiosos. Bräuninger (2005), por exemplo, analisou os níveis de despesa pública em relação à alternância partidária no governo de 19 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 1971 a 1999 sob o prisma de diferentes variáveis. Ao final, constatou que não é a ideologia pela qual o partido se apresenta ou outras variáveis contingenciais que possuem um efeito significativo nos gastos públicos empreendidos, mas sim as preferências programáticas do governo declaradas em seus programas eleitorais. Este e outros estudos encorajaram o uso das posições políticas partidárias em questões específicas através da mensuração codificada dos programas partidários (VOLKENS et al., 2013, pp. 12; 30).

O método foi adaptado neste trabalho e baseia-se na escolha de variáveis categóricas que possuem o papel de definir a posição de um partido na escala esquerda-direita. A partir daí, contabiliza-se a proporção de ideias e propostas contidas no texto programático dedicado a cada categoria e a cada polo ideológico, numa escala de -100 a +100. Em que um texto que hipoteticamente fosse inteiramente dedicado a categorias de esquerda equivaleria a -100 e um texto somente contendo categorias de direita teria um valor de +100. Finalmente, subtrai-se o valor encontrado de categorias de esquerda do valor encontrado de categorias de direita para posicionar o partido na escala esquerda-direita. Para estabelecer uma referência ideológica aos números encontrados, fica convencionado que um programa de política externa que tenha obtido um valor entre -100 e -50 se refere à esquerda; um programa com valor entre -50 e 0, à centro-esquerda; entre 0 e +50, à centro-direita; e entre +50 e +100, à direita. O Projeto Manifesto considera que para suavizar qualquer distorção específica de determinadas eleições é recomendável estudar pelo menos três eleições de um partido para resultar uma análise mais justa (VOLKENS et al., 2013, pp. 34-5). Neste trabalho, como já mencionado, foram analisados sete ciclos eleitorais presidenciais.

A proposta permite a possibilidade de que nem sempre os programas eleitorais serão ideologicamente compatíveis com a autodenominação dos próprios partidos políticos. Na análise, isso não demonstraria necessariamente um erro de mensuração. É habitual no cotidiano democrático que partidos adotem políticas divergentes de suas ideologias originais num processo decorrente de fatores exógenos ou endógenos, como contexto econômico ou troca de poder interpartidária. Porém, normalmente as incoerências ideológicas são características de períodos pontuais e tendem a ser redirecionadas no próximo ciclo eleitoral (KLINGEMANN et al, 2006, p. 109). São justamente esses *movimentos* ideológicos através do tempo e em situações diferentes do pêndulo situação-oposição que a pesquisa objetiva observar nos programas dos três partidos em questão.

Os programas partidários eleitorais foram escolhidos para identificar as preferências partidárias porque esses abordam uma ampla gama de tópicos que refletem a agenda prioritária de um plano de governo para um determinado país em um período específico e as propostas para resolver seus dilemas específicos. Também, porque na maioria dos casos, o programa eleitoral é ratificado por uma convenção partidária, legitimando-o como programa partidário e direção a ser seguida pelo partido como um todo. Por fim, porque os programas partidários eleitorais são emitidos a cada ciclo eleitoral, permitindo a observação de mudanças em posições partidárias através do tempo. Por isso, mesmo que os programas partidários não sejam profusamente lidos e estudados pelos eleitores na consideração de seu voto, estão presentes e suas propostas elegem prioridades políticas e de alocação de recursos, servindo como condutoras das campanhas eleitorais pelos candidatos e pela mídia (VOLKENS et al., 2013, pp. 53-4).

Conforme Tarouco (2011), a análise de conteúdo funciona como um método de tratamento quantitativo a dados qualitativos. Isso porque o método consiste em classificar uma grande quantidade de unidades textuais – decompostas do texto original – em categorias, consoante seus significados, para produzir inferências válidas do texto através de sua quantificação. Quanto mais as unidades textuais classificadas representarem os conceitos pretendidos para medição, mais próximos os ditos diferentes métodos se aproximam (TAROUCO, 2011, p. 58). Uma unidade textual, para o método aplicado, é um conjunto de palavras que contém apenas uma ideia política. Muitas vezes um período textual ou um argumento político pode conter mais de uma ideia política. Nestes casos, o período ou argumento é dividido em mais de uma unidade textual que

deve encerrar somente uma ideia ou proposta política (KLINGEMANN et al, 2006, p. 166).

Um dos pontos fortes do método elaborado pelo Projeto Manifesto é justamente a sua flexibilidade para adequar-se a diferentes países com realidades características. As categorias de classificação das unidades textuais podem ser combinadas e recombinaadas, criadas e excluídas, de acordo com a relevância no país e no período analisados (VOLKENS et al., 2013, p. 54). Essa plasticidade do método é conscientemente empregada nesta pesquisa ao adaptar tanto o espectro particular da política exterior vis-à-vis a amplitude geral dos programas partidários, quanto as categorias de política exterior a serem consideradas no âmbito brasileiro e sul-americano. No tocante às críticas negativas recebidas pelo método elaborado pelo Projeto Manifesto, como relatado por Andrea Volkens et al. (2013), todas se referem a falhas ocorridas em codificações efetuadas por *softwares* computacionais. Esta pesquisa está isenta desse risco, pois a codificação é executada pelo próprio pesquisador.

A incerteza que pode acontecer durante o processo de codificação dos programas partidários possui, majoritariamente, duas origens. A primeira diz respeito à extensão textual do programa ou da proposta. Nesse caso, a incerteza geralmente diminui conforme a extensão textual aumenta. Pois, quanto mais as ideias são explicitadas, mais fácil torna a identificação de sua posição na escala esquerda-direita. No entanto, programas muito longos também podem ser um problema para conhecer uma posição de unidade do partido, uma vez que programas extensos podem espelhar posturas políticas intrapartidárias divergentes. Partidos com unidade ideológica fragmentada, ou seja, com muitas facções requerem que mais objetivos sejam declarados ou intencionados em seu programa. Em países multipartidários a mesma lógica pode ser empregada em coligações partidárias. Espera-se que partidos mais coesos internamente e coligações mais ideologicamente coerentes consigam expressar suas políticas com maior sintetismo e precisão. E caso o programa partidário seja impreciso ou muito vago, deve ser complementado com informações de outras fontes que possuem autoridade partidária durante a campanha (VOLKENS et al., 2013, pp. 81-2).

A segunda origem da incerteza na codificação depende da posição na escala esquerda-direita da ideia ou política proposta. Quanto mais próximo dos extremos da escala, mais fácil de identificar e posicioná-la. Erros acontecem mais frequentemente quando as políticas assumem posições mais centristas. É comum que partidos mais orientados ao centro misturem políticas consideradas de esquerda com políticas de direita nos

seus programas ou que se abstenham de posições nítidas. Esses casos estão previstos pelo método ao se subtrair a porcentagem de políticas de esquerda do valor percentual das posições de direita (VOLKENS et al., 2013, pp. 81-2).

O método elaborado pelo Projeto Manifesto prevê e indica a utilização de manifestos partidários, isto é, programas eleitorais emitidos pelos partidos ou coligações partidárias durante ciclos eleitorais para a codificação ideológica de suas políticas. É comum que, em países democráticos, os partidos políticos lancem plataformas para comunicar suas intenções e propostas a serem realizadas caso vençam as eleições. A definição de planos de governo possui quatro características: 1) o documento deve ser um programa eleitoral nomeado; 2) deve refletir a posição do partido ou coligação partidária como um todo; 3) deve ser relacionado a uma eleição específica; e 4) deve refletir o perfil programático inteiro do partido ou da coligação. Na ocasião em que não foram emitidos programas partidários ou não for possível encontrá-los, o método incentiva a utilização de um documento equivalente mais próximo de uma plataforma de governo (VOLKENS et al., 2013, p. 149).

O Projeto Manifesto lista cinco tipos de documentos que podem ser codificados utilizando esse método: 1) manifestos partidários clássicos (plataformas/programas aprovados pelos partidos em convenção partidária); 2) documentos alternativos emitidos pelos partidos ou seus porta-vozes designados pela autoridade partidária; 3) sumários jornalísticos dos programas partidários caso os tipos de documento 1 ou 2 estejam indisponíveis; 4) declarações de políticas específicas em várias áreas coletadas e reunidas como um equivalente ao plano de governo; e 5) outros documentos partidários quando os tipos de documentos 1 a 4 estejam indisponíveis. Para manter a comparabilidade, documentos alternativos precisam alcançar alguns critérios básicos em que seu conteúdo deve conter declarações de política reconhecidas pelo endosso da liderança partidária como autoridade definidora das políticas partidárias para tal eleição. Um discurso político ou uma fala verbalizada pela liderança partidária ou pelo candidato num contexto de campanha eleitoral pode refletir o perfil programático do partido ou da coligação partidária. O maior empecilho de se utilizar discursos para codificação é justificar a seleção arbitrária, isto é, a razão de escolher tal discurso e não outro (VOLKENS et al., 2013, pp. 133-4; 147; 153).

No Brasil pós-redemocratização sempre foi costume entre os maiores partidos apresentarem um plano de governo, principalmente para o cargo de Presidente da República. Mas essa prática tornou-se obrigatória pela Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009, que passou a

exigir a partir das eleições de 2010 a apresentação de um plano de governo no registro das candidaturas aos cargos do Executivo (presidente, governadores e prefeitos), como condição necessária para a aprovação legal das candidaturas (BRASIL, 2009). Não há penas previstas para o vencedor caso não realize as propostas apresentadas em seu programa, sendo a exigência apenas uma forma de garantir à imprensa e à opinião pública a viabilização do conhecimento dos planos de governo da candidatura.

Uma preocupação da pesquisa que utiliza esse método é a confiabilidade da interpretação e codificação dos programas eleitorais. Afinal, o esforço científico é validado pela não subjetividade de sua análise. O que é uma política de esquerda e o que é uma política de direita? Por isso, com o objetivo de sanar possíveis dúvidas ou suspeitas na mensuração ideológica realizada, todas as unidades textuais relevantes para a codificação constam no Apêndice ao final do trabalho. Dessa maneira, a observação empírica da pesquisa pode ser reproduzível, atestada ou contestada com a intuição de colaborar para futuros estudos na área.

A escala esquerda-direita no método original padrão é medida com base em 56 categorias de políticas, combinadas em sete domínios de ação (Relações Exteriores, Liberdade e Democracia, Sistema Político, Economia, Bem-Estar Social e Qualidade de Vida, Estrutura da Sociedade, e Grupos Sociais) e partilhadas aproximadamente pela metade em categorias mutuamente exclusivas de esquerda e direita. Esta pesquisa segue o conselho do método do Projeto Manifesto de adaptá-lo conforme se fizer necessário, de acordo com a realidade de cada país e cada pesquisa. Nesta, em específico, pretende-se estudar apenas a esfera das relações exteriores dos programas eleitorais de PSDB, PT e MDB. Para isso, é primordial adequar as categorias de codificação para a realidade do Brasil do final do século XX e início do XXI (KLINGEMANN et al., 2006, pp. 89; 154-63; 168-9).

Dessa maneira, elegeu-se como categorias relevantes para a definição da política exterior e discriminação entre as políticas partidárias, a partir dos próprios programas partidários, os posicionamentos rotulados a seguir, sob o ponto de vista de quatro esferas pivô das relações exteriores brasileiras e mundiais nas últimas décadas (Inserção Internacional, Inserção Regional, Economia e Belicismo):

1) Relação com os Estados Unidos

Sempre há menções específicas às relações especiais com alguns países que assinalam o perfil de política externa em voga no país estudado. No caso do Brasil, os Estados Unidos historicamente ocupam

este espaço qualificado em razão de sua importância na formação sócio-ideológica brasileira, como demonstrado no primeiro capítulo (AMORIM NETO, 2011). Portanto, a presença de uma relação especial positiva ou negativa com os Estados Unidos está vinculada aos paradigmas americanista ou globalista (LIMA, 1994) e de alinhamento ou autonomia (HIRST, 2009).

2) Relação com os Países Desenvolvidos

Também conhecidos como parceiros tradicionais do comércio brasileiro. Os principais são União Europeia, Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e Japão. Somente uma relação de proximidade com estes países não caracteriza a política externa como direita, afinal o Brasil deve comercializar com todos os países sem discriminação, como trazem os princípios das relações exteriores brasileiras. No entanto, uma relação de preferência a comercializar com esses países em detrimento de países em desenvolvimento caracteriza um elemento da direita.

3) Relação com os Países em Desenvolvimento

O estreitamento ou afrouxamento dos vínculos com países semelhantes ao nível de desenvolvimento brasileiro ou inferior também sempre qualificou as posições tomadas pela política exterior do país em diversas questões. Esse tipo de relacionamento é conhecido como Cooperação Sul-Sul e permite a abertura de intercâmbio entre países em desenvolvimento nas mais diversas esferas. Preferência às relações com países da África e Oriente Médio ao invés de países da Europa e o Japão são características de uma política exterior de esquerda. A presença de posições favoráveis às relações com países em desenvolvimento está relacionada aos paradigmas globalista (LIMA, 1994) e de autonomia (HIRST, 2009).

4) Relação com a América do Sul

Desde os anos 1980, o Brasil aproxima-se diplomaticamente de seus vizinhos por variados fatores e objetivos. Ante à perspectiva da política externa, essa relação está principalmente delineada por uma estratégia da esquerda de aumentar a influência político-econômica do Brasil vis-à-vis a dos Estados Unidos em sua região e o certificar como líder regional perante o cenário internacional (MALAMUD, 2011) (OLIVEIRA; ONUKI, 2000). A presença de uma relação especial positiva com os demais países da América do Sul estaria vinculada a essa estratégia.

5) Preferência ao Multilateralismo

As relações internacionais entre Estados podem se dar bilateralmente (entre dois Estados) ou multilateralmente (entre mais de

dois Estados, geralmente através de organizações internacionais, regionais ou foros multilaterais). As negociações comerciais multilaterais privilegiam a integração regional, enquanto negociações bilaterais privilegiam interesses nacionais específicos. A disposição da política externa brasileira de participar do sistema multilateral de comércio e na distribuição de poder dos organismos internacionais financeiros nos últimos anos minimizou a relevância e o prestígio do bilateralismo (CERVO; BUENO, 2002, pp. 477-8).

6) Integração Sul-Americana

Definida pela intenção de executar e aprofundar a integração econômica e política dos países da América do Sul, particularmente do Cone Sul, mas também de todo o subcontinente, através de instituições e organizações internacionais ou aperfeiçoamento de órgãos existentes com finalidade de integrar mercados e sociedades.

7) Militarização das Fronteiras

A necessidade de manter ou aumentar a presença das Forças Armadas nas fronteiras secas brasileiras, especialmente na região amazônica, e utilização do aparato militar para se defender de ameaças originárias de países vizinhos é uma característica majoritariamente da direita. A esquerda, geralmente, realiza menções favoráveis à concertação militar com todos os países sul-americanos, através do Conselho de Defesa da UNASUL, o qual incentivou o Brasil a atualizar durante os governos petistas a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

8) Internacionalismo

A necessidade de cooperação internacional para o planejamento e a negociação da alocação de recursos globais (financeiros, econômicos, naturais, tecnológicos, laborais, humanitários), mas principalmente a adesão sem contestação das normas e da divisão do poder do Sistema Internacional é uma característica da direita. Enquanto a esquerda faz menções favoráveis à autonomia nacional e regional e à soberania em oposição ao internacionalismo. É também uma constante na esquerda a busca por atenuar assimetrias de poder nos organismos internacionais por meio de reformas nas normas e instituições internacionais.

9) Mercosul como União Aduaneira

O processo de integração regional é definido por estágios. No primeiro, área de livre-comércio, extingue-se tarifas e quotas de preferência na importação ou exportação de produtos entre os países. No segundo, união aduaneira, atribui-se uma tarifa externa comum (TEC) entre os países e outras medidas para conformar uma política comercial externa comum. O Mercosul atualmente é uma união aduaneira, mas

partidos de direita de alguns países desejam reverter esse *status* com o objetivo de realizar políticas comerciais independentes.

10) Mercosul Social

Menções favoráveis a expandir a agenda e as ações do Mercosul, naturalmente comerciais e econômicas, para atuações político-sociais. Estas compreendem a integração política, por meio de democratização da política externa e das decisões mercosulinas, e a realização de políticas sociais em todos os países do bloco através de, por exemplo, mecanismos de compensação para os Estados mais pobres.

As categorias estabelecidas acima como base de análise das relações exteriores propostas por cada partido estão elencadas no Quadro 1:

Quadro 1 – Quadro de Codificação das Categorias de Análise

Rótulo	Categoria	Posição na Escala
101	Relação com os Estados Unidos: positiva	Direita
102	Relação com os Estados Unidos: negativa	Esquerda
111	Relação com os Países Desenvolvidos: positiva	Direita
112	Relação com os Países Desenvolvidos: negativa	Esquerda
121	Relação com os Países em Desenvolvimento: positiva	Esquerda
122	Relação com os Países em Desenvolvimento: negativa	Direita
131	Relação com a América do Sul: positiva	Esquerda
132	Relação com a América do Sul: negativa	Direita
141	Preferência ao Multilateralismo: positiva	Esquerda
142	Preferência ao Multilateralismo: negativa	Direita
151	Integração Sul-Americana: positiva	Esquerda
152	Integração Sul-Americana: negativa	Direita
161	Militarização das Fronteiras: positiva	Direita
162	Militarização das Fronteiras: negativa	Esquerda
171	Internacionalismo: positivo	Direita
172	Internacionalismo: negativo	Esquerda
181	Mercosul como União Aduaneira: positivo	Esquerda
182	Mercosul como União Aduaneira: negativo	Direita
191	Mercosul Social: positivo	Esquerda

192	Mercosul Social: negativo	Direita
------------	---------------------------	---------

Fonte: elaborado pelo autor.

Qualquer menção a um dos dez princípios que regem as relações internacionais brasileiras elencadas no Artigo 4º da Constituição Federal não será considerada na codificação dos programas de política externa, afinal a defesa e a promoção desses princípios é um dever de qualquer governo brasileiro eleito.

2.2 O PSDB E A SUA POLÍTICA EXTERNA PARTIDÁRIA

O PSDB foi fundado em 1988 e obteve seu registro aceito no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 1989. O partido teve origem de uma parcela de políticos do então PMDB (um dos dois partidos criados durante o regime militar), que estavam insatisfeitos com o governo peemedebista do presidente José Sarney (1985-1990). Seus fundadores, políticos principalmente de São Paulo e Minas Gerais, participavam de um movimento suprapartidário chamado Movimento de Unidade Progressista (MUP), que unia membros de alguns partidos de esquerda, centro-esquerda e do PMDB, os quais desejavam constituir um novo partido de caráter socialdemocrata no Brasil. Dentre eles, se destacam Mário Covas (primeiro presidente do PSDB), Franco Montoro, Fernando Henrique Cardoso, José Serra, José Richa, Geraldo Alckmin, Pimenta da Veiga, Eduardo Azeredo, Teotônio Vilela Filho, Aécio Neves e Arthur Virgílio. Por defender pautas progressistas, o PSDB foi fundado como um partido de centro-esquerda.

O novo partido, dissidente do PMDB e resultante do MUP, possuía na sua fundação facções de diferentes espectros da política: liberais sociais, conservadores, democratas cristãos e socialdemocratas, estes últimos preponderantes nos primeiros anos de existência. O PSDB defendia a manutenção do capitalismo regulado por direitos trabalhistas e promoção de distribuição de renda. Na sua primeira campanha presidencial em 1989, Mário Covas disputou o cargo e terminou em quarto lugar com 11,51% dos votos no primeiro turno. Nas eleições de 1994, o partido se desloca à direita do espectro político através da aliança política com o PFL (atual DEM)¹² e por uma transformação do discurso socialdemocrata em um discurso mais próximo ao neoliberalismo, com políticas mais favoráveis ao mercado e com a intenção de romper com o nacionalismo estatizante em voga no Brasil desde os anos 1930,

¹² O Partido da Frente Liberal (PFL) foi rebatizado como Democratas (DEM) em 2007.

influenciado pelo contexto internacional pós-Guerra Fria e de adequação da América Latina aos preceitos de Washington. Naquele ano sai vitorioso das urnas, assumindo o comando do Brasil com Fernando Henrique Cardoso e sedimentando-se como um dos dois partidos mais competitivos em eleições presidenciais pelos vinte anos posteriores. A virada à direita do PSDB fica evidente ao se olhar os seus números de posicionamento ideológico na escala esquerda-direita de Power e Zucco (2011), onde possuía uma posição de 3,98 (centro-esquerda) em 1990 e de 6,32 (centro-direita) em 2013 (POWER; ZUCCO, 2011).

Na política externa, as influências neoliberais também são percebidas. Com o fim do paradigma desenvolvimentista houve uma campanha de reintrodução do Brasil no cenário internacional. Dessa vez, com ideias de inserção competitiva do país no mundo, com aumento da integração com a economia mundial e adequação do Brasil à globalização, regionalização aberta e democratização das relações internacionais. Isso foi possível através de uma mudança na postura da política exterior, ou como já tratado, do paradigma das relações exteriores brasileiras: de uma postura antagônica com o ordenamento internacional para uma postura de participação e aceitação das regras e normas internacionais vigentes, colocando a política exterior brasileira em sintonia com as bases e regimes do sistema internacional (SENNES, 2003, p. 133; MESQUITA, 2013, p. 105).

A regionalização e formação de blocos econômicos regionais emerge como resposta ao fim da bipolarização do sistema internacional, tal quais a internacionalização da produção e a intensificação dos fluxos de capitais financeiros. Após a crise do estado de bem-estar social e do estado keynesiano nas economias centrais globais, a globalização e a regionalização os substituíram como fontes de rentabilidade para esses países, que passaram a incentivar os países em desenvolvimento a promover a abertura e desregulamentação de suas economias e a privatização de empresas estatais. Os países da região sul-americana também estavam em crise devido às tragédias econômicas da década de 1980, principalmente a insustentabilidade da dívida e o fracasso da industrialização por substituição de importações. Na América do Sul, a integração política representou interesses econômicos e políticos para os países da região, com o objetivo de incrementar o comércio, os investimentos e o próprio desenvolvimento regional, através da diminuição ou eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias (CORAZZA, 2006, pp. 135-52; MESQUITA, 2013, pp. 106-8).

O governo Fernando Henrique Cardoso tentou seguir à risca a receita neoliberal e como compensação à vulnerabilidade externa a qual

o Brasil se posicionava, aprofundou a integração mercosulina. O Mercosul e seu processo de integração são produtos de duas necessidades brasileiras e dos outros países do bloco: a criação de estímulos internos para expandir os mercados nacionais, diminuir os custos de produção e complementar diferentes setores da economia; e criar meios de proteção externa pelo aumento da competitividade internacional desses países em relação à alta concorrência internacional. A diplomacia peessedebista, dessa maneira, tentou desenvolver a imagem do Brasil como líder regional para construir uma inserção global de proximidade com os países desenvolvidos. A diplomacia de Cardoso altera também a característica sistêmica das demandas brasileiras para demandas mais pontuais (ROMA, 2002, pp. 71-87; MESQUITA, 2013, pp. 108-14).

A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso teve como ministros Luiz Felipe Lampreia (1995-2000), diplomata de carreira, e Celso Lafer (2001-2002), acadêmico e ex-colega ministerial de Fernando Henrique Cardoso no governo Itamar Franco. Os dois ministros propiciaram a instrumentalização da política externa para a projeção das práticas domésticas do governo peessedebista, isto é, ambos ministros agiram em acordo com o presidente para a realização de uma diplomacia em harmonia com as pretensões políticas e econômicas do governo, tendo como elementos centrais a adesão ao Consenso de Washington e a posição de uma nova relação entre Estado e mercado (MESQUITA, 2013, p. 115).

Os diplomatas, políticos e intelectuais responsáveis pela formação da política externa de Cardoso são considerados institucionalistas pragmáticos, demonstrando uma ligação ideológica em seu alinhamento político com o PSDB. Portanto, as propostas e visões de mundo eram próximas das do presidente e de seu partido político. Os temas mais predominantes na política externa nesse período foram democracia e direitos humanos, atribuídos à filiação partidária e orientação ideológica do presidente. Esses temas também são caros à diplomacia norte-americana dos anos 1990, mostrando sincronização entre as políticas externas dos dois países. Fernando Henrique Cardoso também privilegiou relações com países europeus e o próprio Estados Unidos, depois dos países da América do Sul, os quais sempre ocuparam primeiro lugar nesse quesito (SARAIVA, 2010, pp. 45-52; VILELA; NEIVA, 2011, pp. 70-90).

Lampreia sempre considerou o Mercosul como espaço privilegiado de ação da política externa brasileira. Para o chanceler de Fernando Henrique Cardoso, a consolidação do bloco regional permitiria ao Brasil alavancar maior participação do país em foros internacionais,

valorizar a posição brasileira em negociações internacionais e ampliar relações comerciais com a União Europeia e outras regiões do globo. Por isso, o governo deveria priorizar o processo de integração com a gradual liberalização do intercâmbio comercial entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, além de investir em infraestrutura e energia na região ao retomar o programa de construção de rodovias e ferrovias entre esses países para melhorar o escoamento da produção regional para a Ásia pelos portos de Peru e Chile (MESQUITA, 2013, p. 119). Em 2000, o governo brasileiro promoveu a I Cúpula Sul-Americana, em Brasília, que resultou na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), com o objetivo de promover a integração física da região (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015, p. 140). Em 2009, a IIRSA seria incorporada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL.

Por outro lado, a diplomacia de Lampreia desfavoreceu intensamente as relações do Brasil com países em desenvolvimento de outros continentes. Institucionalmente, o Itamaraty é dividido em múltiplas secretarias, seções e departamentos encarregados de temas, países ou regiões específicas. Na gestão de Luiz Felipe Lampreia, os departamentos de África e Oriente Próximo foram fundidos em um só. Ao fazer isso, reduz-se os recursos institucionais de dois departamentos referentes a duas regiões diferentes a uma só esfera. Ao mesmo tempo em que se criam os departamentos de direitos humanos e de desarmamento e tecnologias sensíveis, evidenciando a preferência aos temas destacados pelos Estados Unidos e o Sistema Internacional (MESQUITA, 2013, pp. 120-1).

Celso Lafer assume o comando da diplomacia peessedebista ao final do governo Cardoso. São registradas algumas mudanças de nuances políticos. Lafer é mais próximo da ala socialdemocrata do PSDB, sem deixar de lado, no entanto, sua posição institucionalista pragmática. Inclusive, Lafer edita uma circular recomendatória dentro do Itamaraty, apelidada de *lei da mordça*, proibindo diplomatas de se manifestar publicamente contrários à condução da política externa vigente e causando descrédito ao Brasil internacionalmente. Lafer também cria a Direção Geral de Integração Latino-Americana e a Coordenação Geral para as Negociações Mercosul-União Europeia, intensificando as intenções e posições defendidas pelo governo Cardoso (MESQUITA, 2013, pp. 124-6).

Um último aspecto importante da gestão de política externa do PSDB é a inauguração do que ficou conhecido como diplomacia presidencial. A diplomacia presidencial é um mecanismo de

institucionalização de ideias em que a Presidência da República assume a frente da diplomacia do país, concentrando na figura do presidente e de seus assessores a formulação de política exterior e assim, colocando maior autonomia partidária na condução da política externa brasileira. A diplomacia presidencial serve também para popularizar a política externa entre os cidadãos e eleitores, uma vez que a cobertura midiática da agenda presidencial, mostrando viagens internacionais, encontros e reuniões internacionais, atraem a atenção da sociedade para o que está acontecendo na esfera internacional e para as relações do Brasil com o mundo. Essa postura tomada por Fernando Henrique Cardoso deve-se também ao fato de ter exercido o cargo de Ministro das Relações Exteriores no governo Itamar Franco entre 1992 e 1993, antes de assumir a pasta da Fazenda, sendo o primeiro ex-ministro de Relações Exteriores a assumir a Presidência da República. Mas a diplomacia presidencial também vai ao encontro da postura defendida por Lampreia e pelo PSDB: democratização e abertura do processo de formulação da política externa com a participação da sociedade (SILVA, 2012, pp. 23-4).

2.2.1 A Política Externa nos Programas do PSDB (1994-2018)

Na primeira campanha de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, o PSDB adotou um tom mais à direita em sua proposta de política externa. O partido se posicionou firmemente a favor da abertura comercial e inserção total do país na *nova ordem internacional* que se formava. Para o partido, o processo de globalização, que havia chegado para ficar, criava a interdependência assimétrica em escala planetária e inviabilizava qualquer projeto nacional de desenvolvimento. Por isso, para o partido, as fronteiras entre mercados estavam cada vez mais diluídas e o aprofundamento do processo de integração regional com a América do Sul permitiria melhor inserção internacional do Brasil no mundo, ampliando a credibilidade brasileira e a capacidade de negociação internacional (CARDOSO, 1994, pp. 84-7).

Além do forte posicionamento pró-sistema internacional livre e globalizado, o PSDB defendia lutar contra o protecionismo e adequar a legislação nacional às normas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) – acordo predecessor da OMC – aumentar a participação do Brasil no FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), priorizar o comércio com a União Europeia e o NAFTA e negociar um acordo de livre-comércio em todo o continente americano. Medidas essas, que contribuíram para o programa de política

externa ter um valor final à direita na escala, como observado na Tabela 1 (CARDOSO, 1994, pp. 77-88).

Tabela 1 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (1994)

Total de Políticas	24 (100%)
Políticas de Direita	15 (62%)
Políticas de Esquerda	9 (38%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	62 – 38 = +24

Fonte: CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à Obra Brasil**: proposta de governo. Brasília: S. Ed., 1994.

Algumas medidas de esquerda que contrabalancearam o plano majoritariamente de direita foram a defesa do multilateralismo e o grande incentivo à integração sul-americana, acompanhado à adesão da TEC e de políticas comerciais comuns no Mercosul (CARDOSO, 1994, pp. 77-89).

Já o segundo programa partidário de Fernando Henrique Cardoso, após ter cumprido seu primeiro mandato presidencial, é responsável pelo maior salto valorativo entre programas do PSDB (com uma diferença numérica de 64). Um programa que anteriormente poderia ser considerado de centro-direita, torna-se de centro-esquerda, como detalhado na Tabela 2. A principal razão para tal reposicionamento da política externa de Cardoso provavelmente está relacionada ao atraso das negociações da ALCA e a postura adotada pelos Estados Unidos nessa matéria, contrária aos interesses do Mercosul.

Tabela 2 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (1998)

Total de Políticas	20 (100%)
Políticas de Direita	6 (30%)
Políticas de Esquerda	14 (70%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	30 – 70 = -40

Fonte: CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil**: proposta de governo. Brasília: S. Ed., 1998.

Esse é o principal destaque no programa peessedebista de 1998: a busca por relações hemisféricas equilibradas, defender firmemente a posição brasileira nesse assunto, consolidar institucionalmente o Mercosul e a união aduaneira no bloco, além de estreitar laços com países em desenvolvimento e abrir espaços para estes em arenas de negociação internacionais. Posições que garantiram esse ser o único projeto de política externa do PSDB enquadrado no lado esquerdo da escala política (CARDOSO, 1998, pp. 17-52).

Na campanha de 2002, com a primeira candidatura de José Serra, o PSDB caminha novamente à direita em direção ao centro. Um dos motivos para o deslocamento é a coligação com o MDB, partido de centro no sistema partidário brasileiro. Outro motivo é a própria postura de José Serra. Discordando de seu predecessor, Serra propunha um novo modelo de substituição de importações para o desenvolvimento nacional. O candidato à época se colocava na corrente neodesenvolvimentista brasileira, mesma posição adotada posteriormente nos governos Lula e Dilma do PT. A proposta era continuar com postura cautelosa nas negociações da ALCA, combater o unilateralismo norte-americano nos centros de decisão e reivindicar reformas democratizantes nos órgãos internacionais por maior participação de países em desenvolvimento (COLIGAÇÃO GRANDE ALIANÇA, 2002, pp. 11-72).

Ao mesmo tempo, defendia flexibilizar a união aduaneira do Mercosul impulsionada por Fernando Henrique Cardoso para um retorno à zona de livre-comércio, possibilitando a formulação de acordos comerciais bilaterais com terceiros, privilegiar a Organização dos Estados Americanos (OEA) como principal foro multilateral regional e, com isso, convergir às posturas estadunidenses em relação ao continente, incluindo a necessidade de destacar as Forças Armadas para defender a fronteira colombiana, dentro da nova política americana de Guerra às Drogas (COLIGAÇÃO GRANDE ALIANÇA, 2002, pp. 12-69). Posicionamentos um tanto díspares que configuraram a proposta como de centro na escala, como demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (2002)

Total de Políticas	18 (100%)
Políticas de Direita	9 (50%)
Políticas de Esquerda	9 (50%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	50 – 50 = 0

Fonte: COLIGAÇÃO GRANDE ALIANÇA. **Trabalho e Progresso para Todos**: programa do governo José Serra. Brasília: S. Ed., 2002.

No ciclo eleitoral seguinte, em 2006, o PSDB caminha novamente à direita, com Geraldo Alckmin. Uma direita mais discreta, no entanto, como visto na Tabela 4. As propostas apresentadas pelo candidato peessedebista podem ser consideradas de centro-direita ao aliar propostas de alinhamento aos países desenvolvidos sem deixar os países em desenvolvimento de lado. Alckmin impulsiona a integração física de infraestrutura, energia e transportes mercosulina e propõe ampliar o comércio Sul-Sul praticado pelo primeiro governo de Lula (COLIGAÇÃO POR UM BRASIL DECENTE, 2006, pp. 141-2).

Tabela 4 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (2006)

Total de Políticas	17 (100%)
Políticas de Direita	9 (53%)
Políticas de Esquerda	8 (47%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	53 – 47 = +6

Fonte: COLIGAÇÃO POR UM BRASIL DECENTE. **Programa de Governo**: Geraldo Alckmin. Brasília: S. Ed., 2006.

Porém, também argumenta a favor de uma reflexão sobre a união aduaneira no Mercosul em prol das negociações bilaterais com países da região e de outras regiões, intensificar relações com economias do centro dinâmico global, dar prioridade à adesão do Brasil na OCDE em vez de reivindicar uma reforma no Conselho de Segurança da ONU e cooperar militarmente com as Forças Armadas de nações amigas para combater ameaças vindas de nossos vizinhos nas fronteiras amazônicas. Por fim, Alckmin e o PSDB propõem retomar as negociações da ALCA com os Estados Unidos, após o governo Lula dá-las por encerradas em 2005 (COLIGAÇÃO POR UM BRASIL DECENTE, 2006, pp. 141-53).

Na segunda candidatura de José Serra em 2010, o peessedebista continua a tendência do partido em caminhar à direita de forma acelerada, avançando bruscamente nessa direção em comparação com sua primeira campanha em 2002, como observado na Tabela 5. De fato, a comparação das propostas de política externa entre Serra-2002 e Serra-2010 parecem de dois candidatos diferentes. Em sua campanha mais recente, Serra abandona o neodesenvolvimentismo já posto em prática por Lula e propõe que a política externa *retorne ao seu leito normal sem buscar protagonismos no sistema internacional*. Mesmo dando prioridade à integração de infraestrutura e energia no Mercosul, a candidatura advoga por um Mercosul de livre-comércio apenas, que permita negociações bilaterais na América do Sul e no mundo. Serra considera sensato também trabalhar pelas reformas em organismos internacionais, principalmente o Conselho de Segurança da ONU, sem, contudo, reivindicar um assento permanente para o Brasil (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, pp. 164-9).

Tabela 5 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (2010)

Total de Políticas	9 (100%)
Políticas de Direita	6 (67%)
Políticas de Esquerda	3 (33%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	67 – 33 = +34

Fonte: COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS. **Programa de Governo José Serra**: uma agenda para o desenvolvimento sustentável do Brasil. Brasília: S. Ed., 2010.

Seguindo a tendência do partido, a campanha eleitoral de Aécio Neves em 2014 continua a caminhar mais à direita. Com poucas propostas consideradas de esquerda, o programa tende a consolidar o PSDB como direita na política externa, como trazido pela Tabela 6. Em 2014, o PSDB volta a propor a integração total do Brasil às cadeias globais de valor e à competição internacional, reexaminar o Mercosul como união aduaneira e privilegiar o livre-comércio para realizar acordos comerciais bilaterais, com atenção especial à Europa e aos Estados Unidos. Além disso, propõe revisar a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional promulgados pelos governos Lula e Dilma do PT, afastando a cooperação militar com países vizinhos sul-americanos e aproximando-a das *nações amigas* (COLIGAÇÃO MUDA BRASIL, 2014, pp. 32-56).

Tabela 6 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (2014)

Total de Políticas	10 (100%)
Políticas de Direita	8 (80%)
Políticas de Esquerda	2 (20%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	80 – 20 = +60

Fonte: COLIGAÇÃO MUDA BRASIL. **Plano de Governo**: Aécio Neves - PSDB. Brasília: S. Ed., 2014.

No último ciclo eleitoral analisado, na campanha de 2018 com a segunda candidatura de Geraldo Alckmin, o PSDB recua sua política externa da trajetória à direita e retorna à centro-direita, observável na Tabela 7. O partido persiste nas propostas de abrir a economia brasileira para os fluxos dinâmicos do comércio mundial, recuar o Mercosul para área de livre-comércio, avançar negociações comerciais bilaterais com terceiros, apoiar o ingresso do Brasil à OCDE e reavaliar a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Além disso, agrega reavaliar a participação brasileira na UNASUL e no seu Conselho de Defesa Sul-Americano e na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), todos organismos regionais impulsionados pelo governo petista de Lula. Propõe também negociar adesão à Parceira Transpacífico (TPP), acordo de livre-comércio entre os Estados Unidos e alguns países americanos de sua influência com países asiáticos e oceânicos (COLIGAÇÃO PARA UNIR O BRASIL, 2018, pp. 68-71).

Tabela 7 – Programa Partidário de Política Externa do PSDB (2018)

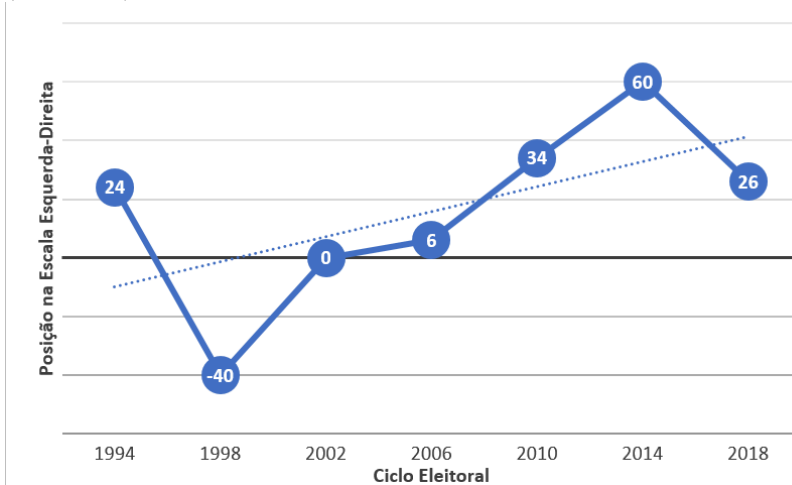
Total de Políticas	19 (100%)
Políticas de Direita	12 (63%)
Políticas de Esquerda	7 (37%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	63 – 37 = +26

Fonte: COLIGAÇÃO PARA UNIR O BRASIL. **Geraldo Alckmin**: programa de governo. Brasília: S. Ed., 2018.

Dentre as políticas de esquerda de Alckmin em 2018, que o situam na centro-direita, podem-se destacar as propostas de diversificação de relações com países em desenvolvimento, iniciar contato com países africanos para realizar acordos comerciais via Mercosul, ampliar a participação global de foros alternativos como os BRICS, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e o G20, ademais da contínua proposta peessedebista de aprofundar a integração física de infraestrutura e energia no Mercosul (COLIGAÇÃO PARA UNIR O BRASIL, 2018, pp. 69-70).

Tomando os sete ciclos eleitorais como perspectiva, o que pode ser melhor observado no gráfico da Figura 1, a política externa do PSDB possui uma inclinação à direita da escala política (demarcada pela linha de tendência no gráfico). Cinco de seus sete programas de política externa são positivos na escala esquerda-direita, ou seja, estão no espectro direito. Somente dois deles, 1998 e 2002, não seguem o mesmo padrão. Sendo que o primeiro pode ser considerado um projeto de centro-esquerda e o segundo, de centro. Do restante, quatro se configuram como centro-direita (1994, 2006, 2010 e 2018) e um de direita (2014).

Figura 1 – Gráfico do Posicionamento Político da Política Externa do PSDB (1994-2018)



Fonte: elaborado pelo autor.

Como mostra a linha de tendência, o PSDB tem cada vez mais um posicionamento de sua política externa como direita, tendo sua máxima expressão na campanha de Aécio Neves em 2014. Essa tendência possui duas exceções, contudo: 1998 e 2018. A primeira, como já discutido, aponta por um realinhamento do presidente Fernando Henrique Cardoso sob circunstâncias externas do cenário internacional. A última, durante a segunda tentativa de Geraldo Alckmin à presidência, pode ser responsabilizada por uma redefinição de interesses e posicionamentos do próprio PSDB – procurando uma alternativa ao centro para o partido socialdemocrata – ou pela extensa coligação ao centro formada durante essa eleição, com oito outras siglas partidárias. A média aritmética dos sete programas partidários resulta em +15,71, apontando para uma política externa peessedebista de centro-direita, a ser consolidada ou não nos próximos ciclos eleitorais.

2.3 O PT E A SUA POLÍTICA EXTERNA PARTIDÁRIA

O PT foi fundado em 1980 e teve seu registro aceito pelo TSE em 1982. O partido tem sua origem vinculada à oposição e resistência ao regime militar. Desde o final dos anos 1970 grupos sindicais que organizaram grande greves, intelectuais da esquerda anti-stalinista que tiveram seus direitos políticos violados e católicos ligados à Teologia da Libertação se uniram para organizar um movimento político, e mais tarde, um partido. Dentre os líderes sindicalistas fundadores do partido se

encontram Luiz Inácio Lula da Silva, Henos Amorina, Paulo Skromov, Jacó Bittar e Manuel da Conceição como líder camponês. No meio dos intelectuais fundadores pode-se destacar Mário Pedrosa, Sérgio Buarque de Holanda, Antonio Candido, Paul Singer, Jacob Gorender, Paulo Freire, Apolônio de Carvalho e Perseu Abramo. Dessa maneira, o partido foi fundado no espectro esquerdo da política, defendendo um socialismo democrático.

Mais do que qualquer outro partido, o PT possui em sua constituição dezenas de facções ou tendências subpartidárias do campo da esquerda, que se organizam internamente através de um sistema democrático próprio em que as frações partidárias disputam o poder por uma competição eleitoral pelo diretório nacional, que possui a atribuição de lançar as direções para todo o partido. Em algumas ocasiões a discordância intrapartidária gerou dissidências políticas importantes, responsáveis pela criação de novos partidos fora do PT (como o PCO, o PSTU, o PSOL e a REDE). Em 1989, na primeira campanha presidencial direta desde a redemocratização, o PT, com Lula como candidato, ficou em segundo lugar na disputa com 17,18% dos votos no primeiro turno e 46,97% no segundo turno. Esse resultado catapultou o PT como principal partido de centro-esquerda do Brasil, o que permitiu que desde 1994 o partido pudesse rivalizar a competição presidencial com o PSDB. Em 1990, o PT pontuava 1,51 (esquerda) em posicionamento ideológico na escala esquerda-direita de Power e Zucco (2011), enquanto em 2013, no terceiro governo petista, o partido pontuava 3,86 (centro-esquerda) (POWER; ZUCCO, 2011).

Em sua política externa, o PT efetua algumas transformações importantes que caracterizam outra mudança de paradigma na política externa brasileira, de acordo com Hirst (2009), do alinhamento para o retorno à autonomia. Ao contrário do esperado, o governo petista, que teve uma guinada à direita no plano econômico, teve uma guinada à esquerda na política externa. Nos governos Lula, as relações internacionais ficaram a cargo de Celso Amorim (2003-2010) no MRE, diplomata de carreira, e Marco Aurélio Garcia na Assessoria Especial para Assuntos Internacionais da Presidência. No geral, o objetivo do governo era utilizar a política externa como ferramenta para o desenvolvimento nacional através da expansão de pautas e parceiros internacionais, continuar a participação brasileira em debates e foros internacionais e multilaterais, porém de forma ativa e altiva para consolidar uma imagem atuante do Brasil no cenário internacional (MESQUITA, 2013, pp. 137; 149).

O PT teve maior facilidade em tratar a política externa como política pública em seus governos. Isso se caracteriza pelo grande destaque concedido à política internacional nos debates de criação do próprio partido, que não cessaram pelas décadas posteriores. O partido foi responsável pela organização de variadas plataformas de discussão internacional, como o Foro de São Paulo. Este, de iniciativa petista, é um esforço de aproximar os principais partidos de esquerda da América Latina e do Caribe para pensar o desenvolvimento regional, discutindo alternativas populares e democráticas ao neoliberalismo num contexto pós-Guerra Fria. Desde os anos 1980, o PT defende uma política externa independente com o fim da dominação imperialista, o não alinhamento às potências globais e uma política internacional de solidariedade e respeito mútuo entre as nações que aprofunde a cooperação entre os povos (MESQUITA, 2013, pp. 151-2).

A diplomacia presidencial iniciada por Cardoso é continuada e aprofundada por Lula. Antes crítico da presidencialização da política externa, o PT, durante o seu governo, aumentou expressivamente a atuação do chefe de Estado na execução da política exterior. Porém, o Itamaraty sob o governo petista observa um rearranjo de forças políticas. A partir de 2003, a cúpula decisória da política exterior brasileira tem Celso Amorim no MRE dividindo forças com Marco Aurélio Garcia no Palácio do Planalto, assessorando a Presidência. Isso ocorreu devido à necessidade petista de adequar os mecanismos institucionais para comportar o projeto político do partido. Garcia foi durante muito tempo Secretário de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores e um intelectual muito próximo de Lula. O cargo na assessoria sempre teve um papel discreto, mas com Marco Aurélio passou a ter um papel central na produção de políticas, o que gerou algumas inquietações no Itamaraty, sendo amenizadas e aproveitadas pelo presidente na definição da política exterior, como a viagem realizada por Marco Aurélio à Venezuela no início de sua gestão para ajudar a resolver os problemas econômicos do país vizinho. Na Secretaria-Geral do Itamaraty, assume Samuel Pinheiro Guimarães, um dos maiores críticos da política externa de Cardoso e que havia sido punido pela *lei da mordaca* de Celso Lafer (BURGES, 2005; MIYAMOTO, 2011, pp. 119-22; MESQUITA, 2013, pp. 137; 161-2, 172).

A agenda política é renovada para mudar a forma que o Brasil e os países em desenvolvimento são inseridos no sistema internacional. Se Cardoso encampou a participação brasileira no Sistema Internacional, Lula pretendeu reformar as instituições internacionais de governança econômica (Banco Mundial e FMI) a fim de torná-las mais inclusivas ao

Sul global. Para isso, fortaleceu o papel do Estado, inclusive em relação à Defesa, reivindicando um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, consolidando relações com outros grandes Estados periféricos (Rússia, Índia e China), evitando acordos de dependência e investindo na integração regional da América do Sul (POMAR, 2010; MESQUITA, 2013, pp. 137-8).

Para evidenciar essas mudanças, criam-se novos departamentos na composição institucional do Itamaraty: a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome, ajustando o Itamaraty à securitização de questões sociais e o problema da fome no Brasil e no mundo; a Direção-Geral Cultural e a Divisão de Promoção da Língua Portuguesa, para demonstrar o *soft power* brasileiro e consolidar a Comunidade de Países da Língua Portuguesa; a Subsecretaria-Geral da América do Sul, priorizando a região sul-americana na política externa petista; a Coordenação-Geral do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul e a Coordenação-Geral de Seguimento da Cúpula América do Sul-Países Árabes para aumentar o contato com esses parceiros. Ademais, o Departamento de África e Oriente Próximo foi novamente fracionado para resgatar a importância de cada região (CASTRO; CASTRO, 2009, pp. 288-99; MESQUITA, 2013, pp. 171-2).

Sobre a integração regional, os governos petistas evidenciam os temas de instituições, democracia e economia, os quais sintetizam os objetivos mercosulinos na região. Além de manifestar-se expressivamente a favor da integração econômica e comercial, os governos de Lula investiram fortemente na esfera social do bloco. Um dos maiores exemplos é a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que entrou em funcionamento em 2007, em que o Brasil e a Argentina arcam com a maior parte do financiamento para promover obras de convergência estrutural e programas de coesão social nas economias menos desenvolvidas do bloco (Paraguai e Uruguai) (MESQUITA, 2013, p. 156).

A diplomacia pelo eixo Sul-Sul, sob a perspectiva de autonomia pela diversificação, estreitou relações diplomáticas e comerciais com países da América do Sul, África e Ásia. Como fica demonstrado pela predileção dos temas e países mencionados pela política externa de Amorim, que se voltou mais à América do Sul, África e ao Oriente Médio do que os governos anteriores. Posição que vai ao encontro do defendido pelo PT e que ficou claro com a ampla abertura de novas embaixadas brasileiras nos continentes africano e asiático. Lula também privilegiou muito mais referências à desigualdade social do que à democracia e aos direitos humanos privilegiados por Cardoso. E assim, da mesma forma

que seu antecessor, extrapola a política interna para o plano externo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, pp. 292-300; VILELA; NEIVA, 2011, pp. 70-90).

Na área de comércio internacional, enquanto o governo do PSDB pretendeu inserir o Brasil na rede da globalização e dos fluxos comerciais via o livre-comércio, a política do PT mostrou-se mais protecionista, questionando a eficiência do livre-comércio global para realizar o desenvolvimento econômico proposto pelo governo (MESQUITA, 2013, p. 157).

O governo Dilma Rousseff (2011-2016) inicialmente pretendeu continuar com a condução da política externa executada por Lula, Amorim e Garcia. No entanto, nenhuma dessas figuras participou do governo que os sucedeu. O MRE foi comandado por Antonio Patriota (2011-2013), Luiz Alberto Figueiredo (2013-2015) e Mauro Vieira (2015-2016), todos diplomatas de carreira. Patriota era Secretário-Geral das Relações Exteriores no final do governo Lula e, portanto, afinado com a política conduzida por Amorim e a reproduziu durante os primeiros anos do governo Rousseff. O ministro apresentou sua renúncia após o caso de fuga do senador boliviano Roger Pinto Molina para o Brasil. A presidente então, decide escolher ministros de posição discreta na política externa, que mais se assemelham a sua pretensão internacional também discreta. Figueiredo assume e permanece até o fim do primeiro governo Rousseff, mas é substituído por Vieira com a segunda posse da presidente por suposta inabilidade burocrática do Itamaraty.

Dadas as crises político-econômicas na Venezuela, Argentina e Paraguai, Rousseff diversificou estratégias de inserção brasileira. Diante do contexto externo menos favorável, a presidente reforçou o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no investimento externo no âmbito da cooperação Sul-Sul, utilizou a plataforma da ONU para lançar o conceito de *responsabilidade ao proteger* durante a intervenção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Líbia (recebida com hostil indiferença pelos Estados Unidos) e também denunciar a espionagem eletrônica norte-americana no governo brasileiro e de outros países (essa mais bem-sucedida, impulsionando a construção de mecanismos internacionais para a regulação da internet em diversos países, inclusive os Estados Unidos) (GAMA, 2014, pp. 2-3).

Um dos fatos mais marcantes de sua gestão foi a defesa veemente da adesão da Venezuela no Mercosul em 2012, posição igualmente tutelada pelo PT, após a suspensão do Paraguai do bloco. Pela suspensão do Paraguai, Samuel Pinheiro Guimarães renuncia ao cargo de Alto-

Representante-Geral do Mercosul, alegando falta de apoio político dos países para a implementação de projetos comuns. As principais diferenças apontadas entre a política externa de Lula e a de Dilma são a diminuição da intensidade das relações com o continente africano e da diplomacia presidencial, no geral. Dilma Rousseff foi bem mais discreta que seus antecessores na área internacional, o que não alterou a centralidade da América do Sul na agenda da política externa (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015, pp. 146-52).

2.3.1 A Política Externa nos Programas do PT (1994-2018)

Na primeira campanha petista analisada, de 1994 com Lula candidato pela segunda vez ao Planalto, o PT firmou a posição de sua política externa à esquerda. Como visto na Tabela 8, a vasta maioria de políticas propostas pelo partido na área está situada no espectro esquerdo da escala. O partido apresenta posições fortes como a integração do Brasil no mundo de forma soberana, reestruturação econômica mundial em prol dos países do Sul, rompimento do alinhamento automático com os EUA e relações igualitárias com o NAFTA, a União Europeia e o Japão. Além de já defender a cooperação Sul-Sul, a integração continental da América do Sul e repensar a presença e a autonomia estratégica do Brasil nas relações de força no continente sul-americano (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, pp. 6-143).

Tabela 8 – Programa Partidário de Política Externa do PT (1994)

Total de Políticas	19 (100%)
Políticas de Direita	2 (11%)
Políticas de Esquerda	17 (89%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	11 – 89 = -78

Fonte: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Uma Revolução Democrática no Brasil**: bases do programa de governo. Brasília: S. Ed., 1994.

Para o Mercosul, incentiva a adesão de uma TEC e, por conseguinte, a união aduaneira, a qual seria adotada pelo governo Cardoso em 1995. Ademais, revisar o Mercosul para adicionar as dimensões política e social em sua formação. No campo da direita, o PT prometia aderir progressivamente às normas comerciais internacionais do GATT e não conceder subsídios a produtores exportadores, contudo defendia taxas e barreiras alfandegárias temporárias para a proteção de produtos brasileiros (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, pp. 50-144).

Em 1998, na terceira tentativa de Luiz Inácio Lula da Silva, o PT apresentou um programa de política externa extremamente enxuto, sem muitos detalhamentos, mas definitivamente inclinado à esquerda, como observado na Tabela 9. Com apenas seis unidades textuais de análise, todas do espectro esquerdo da política, pode-se perceber o início de uma tendência da política externa petista. As principais propostas continuam sendo a alteração das relações desiguais da ordem internacional, o fortalecimento com os países do Sul – especialmente América Latina e África Meridional – e aprofundar a integração do Mercosul através da concertação de políticas comerciais (COLIGAÇÃO UNIÃO DO POVO – MUDA BRASIL, 1998, p. 12).

Tabela 91 – Programa Partidário de Política Externa do PT (1998)

Total de Políticas	6 (100%)
Políticas de Direita	0 (0%)
Políticas de Esquerda	6 (100%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	0 – 100 = -100

Fonte: COLIGAÇÃO UNIÃO DO POVO – MUDA BRASIL. **União do Povo - Muda Brasil**: diretrizes do programa de governo. Brasília: S. Ed., 1998.

A primeira tentativa bem-sucedida do PT para a Presidência da República, com Lula da Silva em 2002, demonstrou também o primeiro pequeno recuo da política externa petista em direção ao centro, mas ainda se situando no campo da esquerda, verificado na Tabela 10. Dentre as propostas apresentadas, quase a totalidade traz continuidade em relação aos anos anteriores, como corrigir desníveis das relações com os EUA, manter relações equilibradas com NAFTA, União Europeia e Japão, democratizar organismos multilaterais, construir relações comerciais e econômicas com mais países africanos, realizar um pacto regional de integração na América do Sul, incentivar a convergência de políticas comerciais no Mercosul e rechaçar a assinatura da ALCA. As políticas que resultaram numa posição à esquerda mais amenizada são as promessas de manter um relacionamento comercial sólido e sadio com os EUA e outros grandes países (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, pp. 6-7).

Tabela 10 – Programa Partidário de Política Externa do PT (2002)

Total de Políticas	12 (100%)
Políticas de Direita	2 (17%)
Políticas de Esquerda	10 (83%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	17 – 83 = -66

Fonte: COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Um Brasil para Todos**: programa de governo 2002. Brasília: S. Ed., 2002.

Na campanha de reeleição de Lula, em 2006, a política externa do PT caminha mais à direita e chega à centro-esquerda do espectro político, como demonstrado na Tabela 11. Nesse ciclo eleitoral, ao mesmo tempo em que propõe privilegiar a integração sul-americana, articular a indústria bélica nacional com a dos países vizinhos, fortalecer as relações Sul-Sul e adotar medidas comerciais contra a concorrência dos produtos estrangeiros, o PT também aposta fortemente na ampliação dos mercados desenvolvidos, como os EUA, a Europa e países asiáticos, para os produtos brasileiros (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, pp. 14-26).

Tabela 11 – Programa Partidário de Política Externa do PT (2006)

Total de Políticas	9 (100%)
Políticas de Direita	3 (33%)
Políticas de Esquerda	6 (67%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	33 – 67 = -34

Fonte: COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO. **Lula Presidente**: programa de governo 2007/2010. Brasília: S. Ed., 2006.

Em 2010, com a candidatura de Dilma Rousseff, a política externa do PT continua sua guinada ao centro, porém sem deixar a centro-esquerda, como exposto na Tabela 12. Da mesma forma como aconteceu com a campanha peessedebista de José Serra em 2002, pode-se relacionar esse leve realinhamento à coligação com o MDB e a própria postura da nova candidata. Apesar de apresentar propostas para promover a solidariedade entre os países pobres e em desenvolvimento, priorizar a integração latino-americana, consolidar a nova Política Nacional de Defesa aprovada em 2009 e ser fiel ao multilateralismo, o programa de política externa de Rousseff também defende, pela primeira vez na proposta petista, realizar relações bilaterais com os países desenvolvidos ou através do G20, portanto relativizando a importância da plataforma mercosulina (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, pp. 7-17).

Tabela 12 – Programa Partidário de Política Externa do PT (2010)

Total de Políticas	10 (100%)
Políticas de Direita	4 (40%)
Políticas de Esquerda	6 (60%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	40 – 60 = -20

Fonte: COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO. **Os 13 Compromissos de Dilma Rousseff para Debate na Sociedade Brasileira**. Brasília: S. Ed., 2010.

Na tentativa de reeleição de Dilma Rousseff, bem-sucedida em 2014, o programa de política externa se redireciona novamente à esquerda, entretanto no limite da centro-esquerda, como observado na Tabela 13. Sem muitas mudanças programáticas em relação ao ciclo anterior, o que possibilitou a afirmação desse posicionamento petista foram as propostas de dar prioridade à América do Sul, Latina e Caribe, à integração financeira, energética e de infraestrutura sul-americana e a preservação do multilateralismo, principalmente nos foros que representam a democratização do sistema internacional, como os BRICS (COLIGAÇÃO COM A FORÇA DO POVO, 2014, p. 40).

Tabela 13 – Programa Partidário de Política Externa do PT (2014)

Total de Políticas	8 (100%)
Políticas de Direita	2 (25%)
Políticas de Esquerda	6 (75%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	25 – 75 = -50

Fonte: COLIGAÇÃO COM A FORÇA DO POVO. **Mais Mudanças, Mais Futuro**: programa de governo Dilma Rousseff - 2014. Brasília: S. Ed., 2014.

Já no último ciclo sob análise e com a candidatura de Fernando Haddad à Presidência da República, em 2018, o PT obtém seu maior salto valorativo no programa de política externa entre ciclos. De -50 em 2014, o programa de política externa salta a -100, tal qual demonstrado na Tabela 14. Mesmo apresentando uma quantidade menor de propostas na área, o programa não indica nenhuma política considerada de direita, repetindo o feito da campanha de Lula da Silva em 1998. Ao voltar-se à esquerda, o PT enfatiza propostas e preocupações desse espectro político, como a retomada da integração latino-americana, a consolidação da CELAC, o aprofundamento da cooperação Sul-Sul com países africanos e árabes, promover o desenvolvimento da infraestrutura na Mercosul e de instrumentos alternativos de financiamento como o FOCEM e o banco dos BRICS (COLIGAÇÃO O POVO FELIZ DE NOVO, 2018, p. 11).

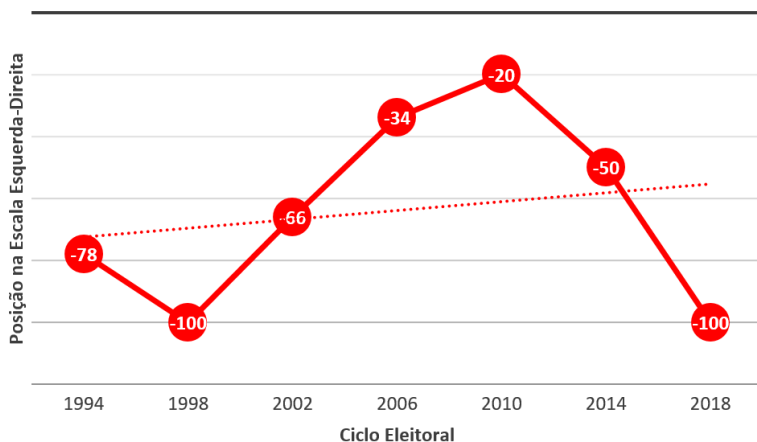
Tabela 14 – Programa Partidário de Política Externa do PT (2018)

Total de Políticas	8 (100%)
Políticas de Direita	0 (0%)
Políticas de Esquerda	8 (100%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	0 – 100 = -100

Fonte: COLIGAÇÃO O POVO FELIZ DE NOVO. **Plano de Governo 2019-2022**: Presidente Haddad é Lula. Brasília: S. Ed., 2018.

Analisando os sete programas partidários de política externa do PT conjuntamente, como considerado no gráfico presente na Figura 2, constata-se um posicionamento partidário à esquerda nessa área. Todos os programas de política externa petistas de 1994 a 2018 possuem valor abaixo de zero na escala esquerda-direita utilizada neste trabalho. Mais precisamente, quatro programas (1994, 1998, 2002 e 2018) são considerados de esquerda, enquanto os outros três (2006, 2010 e 2014), de centro-esquerda.

Figura 2 – Gráfico da Posicionamento Político da Política Externa do PT (1994-2018)



Fonte: elaborado pelo autor.

Percebe-se que 1998, 2010 e 2018 são ciclos-chave no programa de política externa do PT, anos que representam os valores de máxima representação à esquerda (-100) e à direita (-20) do partido, como também, apontam redirecionamentos nos anos que os seguem imediatamente, com exceção de 2018, por enquanto. Nota-se também, uma modesta linha de tendência apontando para a direita, resultante dos movimentos ocorridos entre 1998 e 2010, período prévio e posterior da ascensão do PT ao governo federal. A partir de 2010, contudo, é possível identificar um forte redirecionamento do programa de política externa petista à esquerda, semelhante ao movimento observado entre 1994 e 1998. A média aritmética dos sete programas de política externa do partido resulta em -64, um valor que consolida a proposta petista de

política externa no campo da esquerda do espectro político, sem nenhuma aproximação em potencial com o espectro direito.

2.4 O MDB E A SUA POLÍTICA EXTERNA

O MDB, que até 2017 se denominava PMDB, é o partido sucessor do partido de mesmo nome que constituía o sistema bipartidário do regime militar desde 1966. O PMDB era o partido de oposição oficial à ditadura militar e defensor da redemocratização do país. Com o resgate do pluripartidarismo no Brasil, funda-se o PMDB em 1980, que tem seu registro aceito pelo TSE em 1981. Por essa característica de concentrar todos os políticos opositores do regime passado, o partido possui uma vasta variedade de posições no espectro político com membros conservadores, liberais sociais, progressistas, nacionalistas, líderes empresariais e articuladores políticos. Dessa maneira, o partido se declara de orientação centrista. Grandes nomes influentes do partido desde o processo de redemocratização são Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, José Sarney, Orestes Quércia, Itamar Franco, Pedro Simon, Roberto Requião, Iris Rezende e Michel Temer.

O MDB nunca venceu uma eleição presidencial, porém em três ocasiões assumiu o cargo da presidência, em virtude de morte ou destituição do presidente, através de vice-presidentes emedebistas: José Sarney (1985-90), Itamar Franco (1992-94) e Michel Temer (2016-18). Nas eleições presidenciais de 1989, o partido lançou seu líder Ulysses Guimarães como candidato e foi derrotado, terminando em sétimo lugar com 4,73% da preferência eleitoral. Apesar disso, o MDB se mantém como o maior partido político brasileiro com mais de 2,3 milhões de filiados. O partido também, por diversas vezes, possuiu a maior bancada congressista, o maior número de prefeituras municipais e governos estaduais do Brasil. O MDB pontuava 5,10 (centro) na escala ideológica esquerda-direita de Power e Zucco (2011) em 1990, enquanto em 2013 pontuava 6,32 (centro-direita) (POWER; ZUCCO, 2011).

Como já levantado por Sartori (2005) e discutido no capítulo anterior, sistemas multipartidários são cêntricos, e esse caráter depende de um partido ou bloco partidário centrista. Também já se discorreu anteriormente sobre a característica centrista que o MDB representa no sistema partidário brasileiro. Outros partidos menores também atuam dessa forma, mas o MDB certamente é o protagonista do chamado *centrão*. Desde 1994, o MDB esteve na base de todos os governos brasileiros, seja PSDB ou PT, providenciando grande parcela da governabilidade de que esses governos se dispuseram. Sartori (2005)

também argumenta que sistemas cêntricos produzem coalizões de rotatividade apenas periféricas, isto é, apenas as lideranças das coalizões se alternam entre esquerda e direita, mas o governo em si somente sofre revezamento entre centro-esquerda e centro-direita, mantendo o atributo cêntrico em todos os governos e limitando o alcance ideológico nas políticas públicas.

Portanto, se de 1995 a 2002 o MDB configurou com o PSDB um governo de centro-direita e de 2004¹³ a 2016 um governo de centro-esquerda com o PT, era somente previsível que de 2016 a 2018 o partido organizasse um governo de centro-direita com o PSDB novamente. Apesar de o MDB ter sido eleito na chapa com o PT nas eleições de 2014, o PSDB foi um dos principais partidos que se aliaram ao vice-presidente Michel Temer no período de destituição da presidente Dilma Rousseff e o auxiliaram a compor um novo governo de posição ideológica diferente do que foi aprovado nas urnas.

Após a destituição da presidente Dilma Rousseff, assume o poder Michel Temer, eleito para a vice-presidência na chapa petista de 2014. O novo governo resolve alistar para a condução das relações internacionais brasileiros José Serra (2016-2017) e Aloysio Nunes (2017-2018), ambos de origem política e parlamentar, sendo senadores do PSDB de São Paulo. Serra renuncia ao cargo com menos de um ano de serviço por alegados motivos de saúde. A política externa brasileira tem seu rumo redirecionado novamente após 13 anos de governos petistas e a volta do PSDB ao Itamaraty.

A inclinação do novo governo em deixar a política externa nas mãos do PSDB se deve ao protagonismo desse partido na oposição à condução da política externa de Dilma Rousseff. Em 2015, senadores peessedebistas (entre eles Aécio Neves, José Serra e Aloysio Nunes) viajaram à Venezuela para prestar visitas a presos políticos de oposição ao governo Maduro e publicizar internacionalmente a posição contrária do PSDB aos governos brasileiro e venezuelano. A questão da Venezuela se tornou um eixo de polarização da política externa brasileira, condensando a disputa política entre esquerda e direita, entre apoio ao governo de Maduro e apoio à oposição venezuelana. Além do mais, o senador Aloysio Nunes era presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, que passou a promover sua própria agenda política em oposição ao governo Rousseff (GAMA, 2017, p. 1) O que aponta para uma ratificação da proposta levantada por Neves (2003) de que só há

¹³ O MDB somente aderiu à base do governo Lula em janeiro de 2004, um ano após a posse do presidente.

delegação da condução da política externa do Legislativo para o Executivo quando há consenso, quando surgem divergências o Legislativo retoma para si parte da condução da política externa.

A principal tarefa apontada por Serra ao assumir o Itamaraty é o que o ministro denomina de *desideologização* da política externa brasileira, que se trata de um redirecionamento das relações de eixo Sul-Sul para o eixo Norte-Sul. Isto é, a volta do paradigma americanista ou de alinhamento, segundo Hirst (2009). O contexto internacional, no entanto, é bem diverso do cenário dos anos 1990, última vez da condução peessedebista. Enquanto naquela década o padrão internacional seguia o sentido da globalização e do livre-comércio, neste novo período, após a crise de 2008, nem os Estados Unidos e a Europa praticam mais esses valores. O comércio mundial aumentou em vários graus o protecionismo econômico e comercial de seus mercados domésticos, principalmente os antigos advogados do livre-comércio. Isso não resulta numa ótima estratégia brasileira ao retomar o eixo Norte-Sul e disputar comercialmente com regiões mantenedoras de subsídios em áreas que o Brasil possui baixa competitividade internacional (REZENDE, 2016, pp. 2-3).

Além disso, o governo Temer busca diminuir o papel do Estado e seus gastos, indicações do Consenso de Washington dos anos 1990, mas que nem mesmo seus proponentes originais defendem, uma vez que os Estados Unidos e a Europa aumentaram o papel do Estado nos últimos anos. O ministro Serra também desestimula o exercício da diplomacia e das negociações internacionais por meio de foros multilaterais de decisão, privilegiando a condução de políticas por tentativas de acordos bilaterais com os Estados Unidos e a União Europeia (REZENDE, 2016, p. 3).

Pela primeira vez em muito tempo, a política externa brasileira se posiciona de forma diferente em relação à América do Sul. Sempre prezando pelo cuidado e cortesia diplomática na relação com seus vizinhos, a atuação do MRE com os demais países da região passa a causar desconfortos regionais com Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela (todos países com governos de esquerda no mesmo período). Essa mudança brusca causou surpresa entre a burocracia do Itamaraty, que tem como seus pilares a autodeterminação dos povos e a não-interferência nos assuntos domésticos de outros países, seja pelas políticas internas ou ideologias de seus governos (REZENDE, 2016, p. 4). Em agosto de 2017, o Brasil assina a Declaração de Lima junto com outros 11 países americanos, que passam a ser conhecidos como Grupo de Lima, um bloco de pressão alinhado às reivindicações da oposição venezuelana.

A concertação entre Brasil e Argentina, Temer e Macri, foi bem-sucedida ao conseguir suspender a Venezuela do Mercosul e isolá-la na região sul-americana. Mas fracassou ao tentar dar prosseguimento às negociações Mercosul-União Europeia, um dos motivos apontados para a paralização das negociações é a disputa entre Brasil e Argentina por mercados, investimentos e pelo protagonismo regional, num contexto em que Macri tenta otimizar a imagem machucada da liderança brasileira. Michel Temer adota a discreta diplomacia presidencial de sua antecessora, tendo um perfil baixo internacionalmente e realizando pouquíssimas viagens a outros países em comparação a Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e até mesmo Dilma Rousseff (GAMA, 2017, p. 2).

Nunes assume em 2017 e demonstra um perfil diferente de Serra na condução da política externa. Enquanto Nunes continua isolando politicamente a Venezuela na região através do discurso para o público doméstico, também aceita reatar as relações diplomáticas com o país rompidas no turno de Serra. Ademais, ressalta a importância das negociações em foros de discussão e do multilateralismo, resgata um pouco da autonomia em relação aos Estados Unidos ao contrariar a imposição de sanções para o Irã e a própria Venezuela e coloca o Mercosul como prioridade nas relações internacionais brasileiras novamente (SENRA, 2018).

2.4.1 A Política Externa nos Programas do MDB (1994-2018)

O MDB, pelo seu caráter cêntrico, não disputou todas as eleições presidenciais do período com candidato próprio. Em alguns ciclos o partido apoiou a candidatura dos principais partidos da polarização e em outros se absteve de posicionamento prévio. Durante o período estudado, o MDB lançou candidatura própria somente em 1994 e em 2018. Isso implicaria em possuir somente dois programas eleitorais com 24 anos de diferença entre eles para análise. O método do Projeto Manifesto, no entanto, aconselha a avaliação de que os partidos em coligações partidárias também respondem pelos planos de governo da coligação. Essa perspectiva acrescenta mais três programas eleitorais para a análise da política externa emedebista, conforme as coligações em que o MDB participou, relacionadas abaixo no Quadro 2:

Quadro 2 – Coligações Apoiadas pelo MDB nas Eleições Presidenciais (1994-2018)

Ciclo Eleitoral	Candidatura apoiada pelo MDB	Partido da Candidatura
------------------------	-------------------------------------	-------------------------------

1994	Orestes Quércia	PMDB
1998	Nenhum	Nenhum*
2002	José Serra	PSDB
2006	Nenhum	Nenhum**
2010	Dilma Rousseff	PT
2014	Dilma Rousseff	PT
2018	Henrique Meirelles	MDB

* Apoio informal do MDB à candidatura de Fernando Henrique Cardoso do PSDB.

**Apoio informal do MDB de Santa Catarina à candidatura de Geraldo Alckmin do PSDB.

O MDB teria sob análise também, dessa forma, os planos de governo do PSDB de 2002 e os do PT de 2010 e 2014. Nesse trabalho serão consideradas as duas modalidades de análise, considerando as coligações e considerando apenas os programas independentes.

Além disso, em 2015, prestes a assumir a Presidência da República, o MDB lançou um programa de governo próprio para mostrar ao povo brasileiro e à imprensa o que se poderia esperar do governo emedebista após a destituição do governo petista. O documento, que se chama *Uma Ponte para o Futuro*, foi elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães do MDB e aprovada pela cúpula do partido. Este programa também será considerado nessa análise um programa partidário eleitoral, pois corresponde a todas as intenções que um plano de governo eleitoral possui ao demonstrar previamente à tomada do governo suas propostas e políticas a serem elaboradas.

Na campanha de 1994, o MDB lançou a candidatura de Orestes Quércia para a Presidência da República. Seu plano de governo divulgado foi consideravelmente abreviado e o programa de política externa, ainda mais sucinto. Com apenas três propostas de políticas nessa área, poder-se-ia contestar a capacidade de expressar a real tendência política do partido à época. No entanto, as três políticas apresentadas são claramente um indício da inclinação à esquerda na política externa peemedebista do período, demonstrada na Tabela 15. Pois, além de defender maior aproximação com os países vizinhos sul-americanos e a consolidação do Mercosul, o partido também propunha a criação de um Merconorte, o qual seria uma área de livre-comércio no norte da América do Sul, agregando Brasil, Peru, Bolívia, Venezuela, Colômbia, Suriname e as Guianas num só mercado comercial (COLIGAÇÃO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL, 1994, p. 2).

Tabela 15 – Programa Partidário de Política Externa do PMDB (1994)

Total de Políticas	3 (100%)
Políticas de Direita	0 (0%)
Políticas de Esquerda	3 (100%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	0 – 100 = -100

Fonte: COLIGAÇÃO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL. **Desenvolvimento com Justiça Social**: é tempo de o Brasil voltar a crescer. Brasília: S. Ed., 1994.

Após sair derrotado das urnas presidenciais em 1994, o MDB ficou 24 anos, ou cinco ciclos eleitorais sem lançar candidato próprio. Porém, nesse meio tempo, aderiu às campanhas de José Serra do PSDB em 2002 e de Dilma Rousseff do PT em 2010 e 2014, ao indicar candidatas a vice-presidente nessas chapas. Foi com seu vice-presidente eleito em 2014 que o MDB voltou ao comando do país em 2016, através do processo de impedimento movido contra a presidente Dilma Rousseff do PT. Antes disso, em 2015, quando o ambiente político se tornou propício a uma troca de governo, o MDB, por meio de sua Fundação Ulysses Guimarães, lança o documento intitulado *Uma Ponte para o Futuro*. Esse documento – um plano de governo peemedebista, propriamente falando – possuía o objetivo de demonstrar para o mercado, a imprensa e a opinião pública, os objetivos e intenções de políticas de um hipotético governo PMDB.

A *candidatura* lançada era de Michel Temer, vice-presidente, e em seu plano de governo demonstra uma política externa muito diferente da qual foi eleita na chapa petista que compunha. Como observado na Tabela 16, o programa de política externa de Temer avançou abundantemente à direita em comparação com o de Rousseff. Dentre as políticas propostas, um retorno à ideia de abertura comercial brasileira, realizar a plena inserção da economia nacional no comércio internacional, alinhar normas comerciais aos padrões internacionais e buscar acordos comerciais com os Estados Unidos, a União Europeia e países asiáticos com ou sem a parceria do Mercosul (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 18).

Tabela 16 – Programa Partidário de Política Externa do PMDB (2015)

Total de Políticas	5 (100%)
Políticas de Direita	4 (80%)
Políticas de Esquerda	1 (20%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	80 – 20 = +60

Fonte: FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma Ponte para o Futuro**. Brasília: S. Ed., 2015.

Na esteira do governo Temer, o MDB decide voltar a lançar candidatura própria na disputa eleitoral presidencial em 2018 com Henrique Meirelles de cabeça de chapa. Poucas mudanças em política externa são notadas em relação à postura do partido em 2015. Entretanto, há um recuo ao centro no último programa emedebista, configurando-o como centro-direita, visto na tabela 17. Apesar de defender que o Mercosul retorne à categoria de livre-mercado, negociar a adesão brasileira à OCDE e trabalhar mais com os parceiros tradicionais do Brasil, o MDB ressalta prioridade na negociação com a União Europeia via Mercosul e a importância de trabalhar com novos atores no sistema internacional, como os BRICS (COLIGAÇÃO ESSA É A SOLUÇÃO, 2018, pp. 9-21).

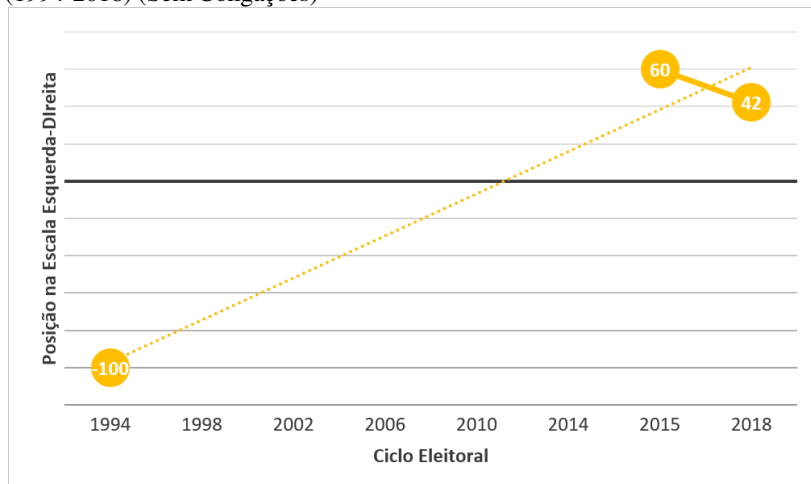
Tabela 17 – Programa Partidário de Política Externa do MDB (2018)

Total de Políticas	7 (100%)
Políticas de Direita	5 (71%)
Políticas de Esquerda	2 (29%)
Valor na Escala Esquerda-Direita	71 – 29 = +42

Fonte: COLIGAÇÃO ESSA É A SOLUÇÃO. **Pacto pela Confiança**: programa de governo da Coligação Essa é a Solução. Brasília: S. Ed., 2018.

Considerando-se todos os programas de política externa do MDB, vislumbrados no gráfico da Figura 3, percebe-se uma descontinuidade temporal esperada de um partido de centro num sistema partidário cêntrico. Com apenas três programas partidários próprios lançados nos últimos sete ciclos eleitorais, o MDB demonstra também uma grande disparidade de políticas entre o primeiro programa analisado, claramente de esquerda, e os dois últimos, de direita e centro-direita. Isso parece ir ao encontro do argumento defendido por Almeida (2004) de que quanto maior e mais difuso o partido, menos explícitas são suas posições de propostas para política externa.

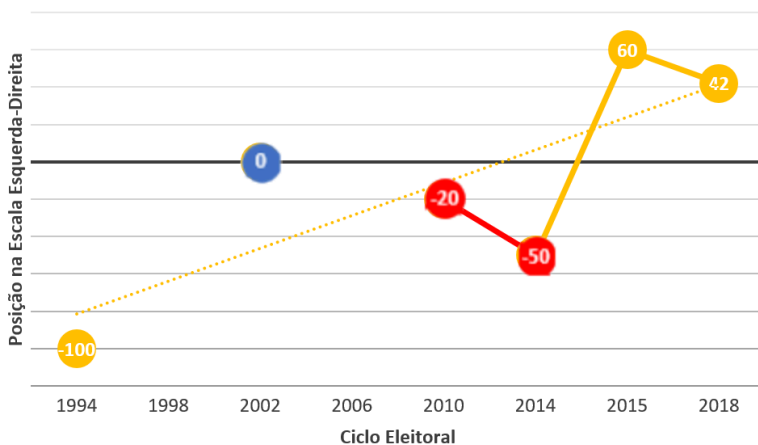
Figura 3 – Gráfico do Posicionamento Político da Política Externa do MDB (1994-2018) (Sem Coligações)



Fonte: elaborado pelo autor.

Há uma forte e evidente linha de tendência apontando à direita, resultante da drástica transição de programas entre 1994 e 2015, apesar da considerável distância temporal entre eles, de 21 anos.

Figura 4 – Gráfico do Posicionamento Político da Política Externa do MDB (1994-2018) (Com Coligações)



Fonte: elaborado pelo autor.

Considerando-se também os programas partidários em que o MDB formou coligação eleitoral, como sugerido pelo método do Projeto

Manifesto, e exibido no gráfico da Figura 4, é possível ter uma noção mais precisa das movimentações ideológicas realizadas pelo MDB no período analisado. Com a adição de três ciclos eleitorais, evidencia-se o caráter centrista do partido.

É possível identificar que em quatro dos seis programas em que o MDB participou o elemento centrista está presente: um de centro (2002), dois de centro-esquerda (2010 e 2014) e um de centro-direita (2018). Os dois programas não centristas também demonstram um certo equilíbrio: um de esquerda (1994) e um de direita (2015). As médias aritméticas também reafirmam o rótulo centrista ao MDB: a média dos programas exclusivamente emedebistas é de +0,67, enquanto a média de todos os programas nos quais participou é de -11,33. Valores muito próximos ao centro político representado pelo zero. É importante ressaltar que um partido de centro num sistema cêntrico não necessariamente se isenta de posições ideológicas, sendo mais comum que o partido centrista assuma posições vinculadas ao partido com prospecção de assumir o poder (SARTORI, 2005). Por isso, são observadas posições emedebistas à esquerda e à direita da escala, conforme as concertações partidárias são realizadas ao longo do período. A linha de tendência continua indicando uma inclinação à direita, mas essa tendência também foi registrada nos planos de governo de política externa de PSDB e PT, sinalizando, talvez, uma tendência do próprio sistema partidário brasileiro ou de causas externas que favorecem esse viés.

2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS SOBRE OS RESULTADOS

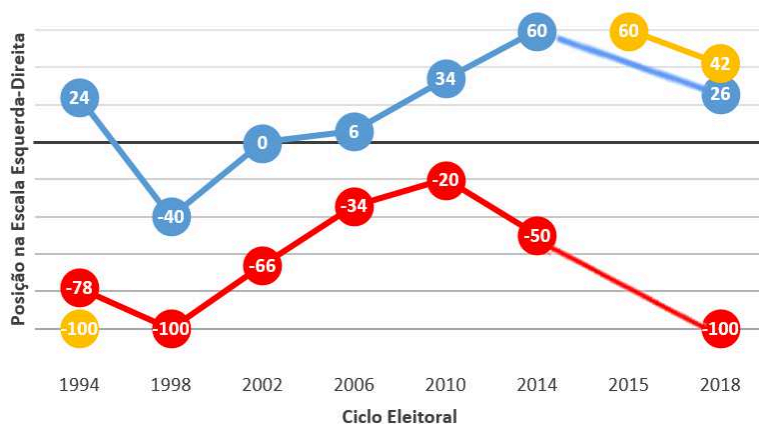
Este segundo capítulo desenvolveu a investigação proposta pela pesquisa de averiguar a diferenciação eleitoral atribuída à política externa pelos partidos que ocuparam a Presidência da República no período de 1994 a 2018 em seus programas partidários e de corroborar o posicionamento ideológico da política externa que se propõe PSDB, PT e MDB ao conduzir o governo federal brasileiro. Dessa maneira, é possível considerar os resultados de modo a atribuí-los valor.

Quanto ao primeiro objetivo, ficou constatado a relevância conferida à política externa pelos três principais partidos do sistema partidário brasileiro no período. Foram identificadas propostas e políticas para a área em todos os 17 programas partidários analisados. Mesmo os programas mais curtos, de até cinco páginas, reservam uma área textual dedicada apenas à política externa e em muitos casos, as propostas da área transbordam para outras áreas dos planos de governo. Observação que contraria uma parcela da literatura que afirmava a ausência de

diferenciação da política externa na competição eleitoral partidária, como escreveu Oliveira (2003). Este capítulo revela a falibilidade desse argumento com uma importante diferenciação ideológica entre as propostas de PT e PSDB. Num balanço quanto ao número de políticas propostas por cada partido, uma constatação que contraria o esperado pela literatura. Avaliando-se as médias de políticas apresentadas, o partido que mais elencou propostas em seus programas foi o PSDB, com 16,7 propostas de política externa em média por plano de governo. Enquanto o PT apresentou uma média de 10,3 e o MDB uma média de 3,3 (sem coligações) ou 8,5 (com coligações). Amorim Neto (2012) traz que os partidos fora do espectro da esquerda colocam menos importância à política externa em seus programas partidários. O que não corresponde à atenção dispensada pelo PSDB ao tema. Pode-se especular que o alto número de propostas em relação à política externa do PSDB se deve à grande relevância com que Fernando Henrique Cardoso destacou a área em seus planos de governo, por ter sido ministro das Relações Exteriores antes de se candidatar à presidência. Porém, mesmo sem considerar as competições de 1994 e 1998, o PSDB mantém a maior média de propostas com 14,6.

Quanto ao segundo objetivo, de comprovar posicionamentos ideológicos coerentes em cada partido, a análise também encontrou resultados. Confere-se, no período, que a política externa proposta pelo PSDB é majoritariamente de centro-direita; a política externa proposta pelo PT é majoritariamente de esquerda; e a política externa do MDB segue as características esperadas de qualquer política de um partido de centro inerente de um sistema partidário cêntrico. Ao avaliar a série de programas partidários de política externa de PSDB, PT e MDB entre 1994 e 2018 conjuntamente, como vislumbrado no gráfico da Figura 5, é possível apreciar algumas ponderações.

Figura 5 – Gráfico do Posicionamento Político da Política Externa de PSDB, PT e MDB (1994-2018)



Fonte: elaborado pelo autor.

A primeira delas é a definida diferença que há entre as propostas eleitorais de política externa entre PSDB e PT em todas as competições analisadas. De fato, em nenhuma das ocasiões pode-se presumir posições semelhantes no campo entre os dois principais partidos da polarização eleitoral brasileira no período. A maior aproximação numérica entre PSDB e PT deu-se em 2006, ainda assim, com uma considerável diferença (40). É possível identificar dois movimentos entre PT e PSDB: entre 1994 e 2006, iniciam altamente polarizados (diferença numérica de 102) e vão convergindo nos ciclos posteriores até o patamar obtido em 2006; após este ciclo, dão início a um movimento de polarização mais acelerado, competição após competição, até chegar a maior diferença entre PSDB e PT, alcançada em 2018 (126).

Nota-se também que os dois partidos se movem seguindo um padrão. Na maioria das vezes, os dois partidos caminham à direita ou à esquerda sincronicamente, o que aponta para um realinhamento em função de causas externas às ideologias partidárias, talvez até às posições brasileiras no sistema internacional. A única exceção é 2014, ano em que o PSDB torna à direita e o PT, à esquerda, demarcando forte polarização na política externa da época, causada, presumivelmente, pela adesão da Venezuela ao Mercosul e as díspares posições dos partidos em relação ao regime político daquele país. Este ponto de divergência provoca os dois partidos a reagirem nos planos de política externa, acentuando as diferenças e marcando posições opositoras em quase todas as políticas

apresentadas na área. Essa constatação confirma o que Oliveira e Onuki (2010) perceberam ao relatar um aumento da polarização da disputa esquerda-direita também na política externa, nesse caso, acentuado pela situação da Venezuela no Mercosul.

São notórias, também, as alterações em posicionamentos defendidos pelo PSDB em relação à integração econômica na América do Sul. Dessa forma, mais do que em outros partidos, as posições peessedebistas parecem mais ligadas à figura do candidato do que às posições partidárias. Em 1994 e 1998, sob as candidaturas de Fernando Henrique Cardoso, o partido defendia aprofundamento nas características de integração do Mercosul e de consolidação da união aduaneira no bloco. O que foi estabelecido no governo PSDB a partir de 1995 com a adesão da tarifa externa comum (TEC) no Mercosul, e continuado o processo de convergência comercial pelo mesmo governo. Contudo, a partir de 2002, o PSDB estabelece como um pilar de sua política externa a defesa do retorno do Mercosul apenas como área de livre-comércio. Muito provavelmente, a mudança de posicionamento se deve às consequências econômicas da crise argentina de 2001. Porém, desde lá, essa proposta ocupa cada vez mais espaço no programa peessedebista, ciclo após ciclo, afirmando sua política externa também como reação à postura defendida pelo PT. Essa característica da disputa eleitoral é levantada por Kitschelt (1994) ao ressaltar que as posições definidas pela estratégia de um partido são influenciadas pelas posições já tomadas por seus competidores.

Assim como, o posicionamento em relação à ALCA registrou mudanças acentuadas no PSDB. Se em 1994, o partido se demonstrava disposto a negociar com os Estados Unidos acerca de um acordo comercial hemisférico, essa postura mudaria já em 1998, num momento em que ficam claras as intenções assimétricas estadunidenses. Esse posicionamento é repetido em 2002, porém em 2006, a candidatura de Geraldo Alekmin propõe a retomada das negociações da ALCA com os Estados Unidos. Dificilmente há outras razões senão a oposição ao PT para defender essa proposta, uma vez que a diplomacia brasileira sob o governo Lula da Silva havia encerrado as negociações com os Estados Unidos em 2005, a fim de privilegiar a integração sul-americana. A partir de 2010, o PSDB não se refere mais à ALCA.

Em relação a esses dois assuntos a política externa petista nunca mudou de posicionamento. Desde 1994, o PT é contrário às negociações da ALCA e favorável à consolidação da união aduaneira no Mercosul. No entanto, uma das posturas um tanto flexíveis do PT perceptíveis em seus programas partidários é o seu discurso ante à hegemonia estadunidense. Em 1994, o partido defendia o rompimento do alinhamento automático

com os Estados Unidos, já em 2002, suaviza o discurso e promete corrigir desníveis nas relações com os Estados Unidos. Uma vez que o PT ascende à Presidência da República o discurso se atenua ainda mais. Em 2006, promete ampliar o acesso dos produtos brasileiros ao mercado norte-americano, em 2010, propõe manter as tradicionais relações com o país e em 2014, considera as relações com os Estados Unidos de grande relevância para o Brasil. Ao passo que, ao retornar para a oposição, o PT inclui no seu programa de 2018 a superação da hegemonia norte-americana no sistema internacional.

No tocante ao MDB, além do que já foi comentado durante o capítulo, constata-se a total afluência entre a proposta de política externa do PSDB em 2014 e a do MDB em 2015, salientada pelo mesmo valor numérico na escala esquerda-direita obtido pelas propostas dos dois partidos. Não coincidentemente, o governo emedebista entrega a condução da política externa ao PSDB em 2016 – ano em que ascendeu ao poder – até o seu fim, em 2018.

A partir dessas noções organizadas pela análise dos programas partidários, o próximo capítulo tem a tarefa de complementar este e aprofundar o debate ao averiguar a diferenciação de política externa entre os partidos referente à integração regional sul-americana, mais especificamente sobre a posição da política externa em relação às políticas de integração realizadas pelo governo brasileiro no âmbito do Mercosul.

3 O MERCOSUL PELAS LENTES PARTIDÁRIAS

Nos capítulos anteriores, foram estabelecidos conceitos e categorias teóricas para instrumentalizar o desenvolvimento da pesquisa e mensuradas as posições programáticas partidárias eleitorais de PSDB, PT e MDB em relação à política externa brasileira de 1994 a 2018. Com base nisso, este capítulo se propõe a agregar informações e a aprofundar a organização do conhecimento sobre o tema. Se o capítulo anterior abordou a política exterior eleitoralmente proposta, este capítulo trata mais especificamente da política exterior do processo de integração do Mercosul colocada em prática pelos partidos que ocuparam o governo no período de 1995 a 2018 observada por atores atuantes nos bastidores políticos do Mercosul.

Através de entrevistas de caráter retrospectivo e comparativo com indivíduos presentes no processo institucional do Mercosul durante o período, possibilita-se a análise dos posicionamentos partidários de PSDB, PT e MDB no decurso temporal. Ou seja, as diferenças partidárias de política exterior comprovadas e demonstradas pela análise realizada no capítulo anterior são detalhadas do ponto de vista mercosulino, buscando maior discernimento das propostas em jogo para a política exterior brasileira nas competições eleitorais presidenciais.

Para isso, foram realizadas entrevistas com 17 personalidades envolvidas no processo de integração do Mercosul durante a pesquisa de campo desenvolvida em Montevidéu, no Uruguai, no ano de 2018. Do total, 6 funcionários do Mercosul e do Parlamento do Mercosul, 3 parlamentares brasileiros, 2 funcionários de delegação e bancada, 3 diplomatas brasileiros, 2 diplomatas uruguaios e 1 assessora internacional da Presidência da República. Os contatos foram feitos por meio de relacionamentos acadêmicos e pelo método *bola de neve*, em que os entrevistados indicam outras pessoas a serem entrevistadas. Além dessas, junta-se à análise duas entrevistas realizadas em 2009 e cedidas por Clarissa Dri. De nenhuma maneira considera-se o número de entrevistas exaustivo sobre o tema, porém, julga-se o conteúdo suficiente para apreender as ponderações efetuadas na análise e para compreender o proposto inicialmente.

Portanto, este capítulo é dividido em oito seções. A primeira delas é encarregada de discutir e explicar o método empregado na execução das entrevistas e, posteriormente, na análise dessas. As seis seções seguintes são compostas pelas categorias de análise eleitas para melhor organizar a investigação desenvolvida. As categorias foram definidas posteriormente à análise das entrevistas e refletem os principais temas citados pelos

entrevistados, bem como intencionam melhor compreensão da análise, que segue os eventos cronológicos, majoritariamente. Na última seção do capítulo, são relacionadas algumas considerações parciais verificadas ao final da análise.

3.1 MÉTODO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

O método empregado é a realização de entrevistas semiestruturadas com autoridades que acompanham o processo de integração do Mercosul de perto. Sejam eles funcionários do Mercosul, diplomatas especialistas sobre o tema, parlamentares brasileiros no Parlamento do Mercosul (Parlasul) e outras pessoas ligadas profissionalmente à integração mercosulina. A proposta é baseada no pressuposto de que funcionários, diplomatas e parlamentares mercosulinos possam contribuir para a compreensão das divergências e semelhanças da integração regional promovida pelos distintos governos brasileiros estudados. A logística dessa atividade foi facilitada pela participação do pesquisador no programa de mobilidade da *Asociación de Universidades Grupo Montevideo* (AUGM), no qual a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) é conveniada, que possibilitou o deslocamento do pesquisador no primeiro semestre de 2018 até a cidade de Montevidéu, no Uruguai, onde são sediadas as instituições do Mercosul e do Parlamento do Mercosul. A proposta é a de que as entrevistas sejam um híbrido entre dois tipos de entrevista semiestruturada: a entrevista semipadronizada e a entrevista centralizada no problema, como sistematizadas por Flick (2014).

A entrevista semipadronizada possui como um de seus elementos a reconstrução dos conteúdos da teoria subjetiva na qual ela se suporta. O entrevistador aborda diversos assuntos, cada qual introduzido por uma questão aberta sobre o tema (respondida com o conhecimento que o entrevistado possui à mão), mediada por uma questão controlada pela teoria e direcionada para as hipóteses (baseadas nas suposições teóricas do pesquisador; podendo ser adotadas ou rejeitadas pelo entrevistado, além de explicitar os seus conhecimentos implícitos) e concluído com uma questão confrontativa (reexaminar criticamente as teorias e relações apresentadas pelo entrevistado à luz de alternativas concorrentes). Esta técnica de realizar entrevistas possui dois inconvenientes que se procurou atenuar no decurso da pesquisa. O primeiro é lidar com as possíveis irritações surgidas com as questões confrontativas. Para evitar qualquer situação constrangedora procurou-se introduzir pontos de vista alternativos com cautela e de forma leve (“alguém talvez possa ver o

problema que você mencionou da seguinte maneira...”, por exemplo). O outro contratempo surgido é a necessidade de dois encontros ou dois momentos para entrevista, em que no primeiro ocorreria o roteiro supraexposto e no segundo se pretenderia revisar as principais ideias que o entrevistado compartilhou após uma análise prévia. A agenda dos entrevistados da pesquisa não permitiu dois encontros, por isso a necessidade de integrar outro método de entrevistas (FLICK, 2014, pp. 95-100).

A entrevista centralizada propõe a condução da pesquisa com um guia da entrevista (roteiro) que reúna questões e estímulos narrativos para coletar dados caracterizados por três critérios: centralização no problema, orientação do objeto e orientação do processo. O guia da entrevista foi planejado para auxiliar a corrente narrativa desenvolvida pelo próprio entrevistado, mas também para levar a entrevista a um novo rumo em caso de estagnação. Beaud e Weber (2007) ainda destacam o guia como caução científico, que pode oferecer legitimidade e seriedade ao trabalho. Questões preparadas com antecedência dão peso à pesquisa e o status da entrevista é enobrecido, principalmente quando os entrevistados possuem elevado capital social e cultural, como no caso deste trabalho. O roteiro serve também para organizar e adaptar os temas já tratados, incluir ou retirar assuntos, dependendo do seu rendimento (BEAUD; WEBER, 2007, pp. 135-6). Além disso, ele deve ser utilizado para decidir o momento certo de apresentar o interesse centralizado no problema na forma de questões direcionadas. Dentre as estratégias comunicativas centrais para realizar tal tarefa estão a entrada conversacional (iniciar a discussão por um tema mais próximo do espaço e tempo com a intenção de direcioná-la), a indução geral (requerer mais detalhes sobre o exposto até então), a indução específica (para o entrevistador aprofundar a compreensão, resumir ou interpretar o que foi dito) e questões *ad hoc* (sem, contudo, desviar muito do tema em discussão). Este é um método indicado para pesquisadores iniciantes na realização de entrevistas, pois o centraliza em torno de um determinado problema. Todavia, pode apresentar perdas colaterais ao restringir a discussão e delimitar o campo de observação (FLICK, 2014, pp. 100-103). Decorrente, dessa maneira, a avaliação de que a abordagem mais adequada para a realização da pesquisa seria um amálgama entre os dois tipos de entrevistas semiestruturadas.

Os recursos disponíveis de tempo e financiamento não permitem uma quantidade exaustiva de entrevistados, sem prejudicar a realização dos objetivos da pesquisa. Conforme Beaud e Weber (2007), as entrevistas aprofundadas não possuem como objetivo produzir dados

quantificados e nem por vocação ser representativas do meio pesquisado. A lógica desse tipo de pesquisa é fazer escolhas e travar alianças que aproximam e distanciam de elementos relacionados. O mais interessante nessa abordagem é demonstrar a singularidade de cada ponto de vista entrevistado. Certamente, algumas entrevistas isoladas, mesmo que aprofundadas não são suficientes para a satisfação de uma pesquisa. Elas devem estar inseridas em um conjunto pertinente de dados de contextualização histórica, política e geográfica, de dados objetivos relacionados ao tema e outras observações relevantes, até mesmo para a seleção das entrevistas sobre as quais concentrará a interpretação (BEAUD; WEBER, 2007, pp. 119-120).

Beaud e Weber (2007) também definem que a neutralidade axiológica ou a postura neutra *é um princípio de análise após o fato, não um princípio de observação no local*. O que os autores querem dizer é que se o pesquisador se mantiver *neutro* durante a entrevista, nada de relevante notará a não ser o que já se esperava. Contudo, ressaltam que o pesquisador deve evitar expressar suas observações ao entrevistado, apenas notar mentalmente, pois a neutralidade não é um princípio científico, mas sim, um princípio de prudência (deontológico) (BEAUD; WEBER, 2007, p. 105). Kaufmann (2013), no mesmo sentido, questiona a abordagem neutra do processo de entrevistas. Para ele, o entrevistado precisa de referências para desenvolver sua narrativa, uma vez que *a ausência de tipificação do interlocutor inviabiliza a troca*. Isto é, manter-se reservado inibe o envolvimento do informante, que se comprometerá até na medida em que o pesquisador se comprometa. Uma presença forte e personalizada, porém, discreta, do interlocutor possibilita maior implicação do entrevistado (KAUFMANN, 2013, pp. 86-7).

O processo de transcrição das entrevistas é uma fase essencial do trabalho que permite a análise do material coletado. Uma boa transcrição é, em si só, um trabalho sociológico. Bourdieu (2008) escreve que esse processo é, na verdade, uma verdadeira tradução ou versão da entrevista, tamanhos os riscos ligados à atividade (BOURDIEU, 2008, p. 709). O empenho de decifrar literalmente a entrevista gravada é um procedimento repleto de escolhas importantes que influenciam a análise. Para facilitar, recomenda-se dividir o trabalho em dois estágios. No primeiro, a transcrição do trabalho, o pesquisador deve ser preciso, anotando subterfúgios, incoerências, gagueiras, lapsos, a duração dos silêncios, os diferentes tipos de riso, embaraço e incômodo. Assim como não deve censurar erros correntes da língua, afinal essa primeira versão é somente para os olhos do pesquisador interpretador, sem intenção de ser publicada. Já o segundo estágio, a transcrição final, é a publicada parcialmente no

trabalho final. Deve-se privilegiar a legibilidade e a fluidez da leitura, sem alterar o conteúdo ou desfigurar a palavra do entrevistado. É aconselhável apenas suprimir repetições, erros de concordância e *vícios de linguagem* que tornam a leitura enfadonha (BEAUD; WEBER, 2007, p. 161).

Ao interpretar os dados, o pesquisador deve se dedicar a não os teorizar ou generalizá-los a qualquer custo (BEAUD; WEBER, 2007, p. 171). Para evitar o risco da *superinterpretação* deve-se poupar a deformação da realidade e o exagero de traços comportamentais e dimensionais, que muitas vezes seriam secundários, para encaixá-los em teorias. O material empírico deve ser suficiente para sustentar a tese trabalhada na pesquisa. A *superprodução* de evidências que não deixam negar a interpretação proposta, ou seja, sem a presença da análise de casos que poderiam refutá-la, pode inverter o curso cientificamente normal da pesquisa (LAHIRE, 1996).

Com todas as precauções supramencionadas e procurando seguir as instruções do método apresentado, a pesquisa se desenvolveu com atenção ao rigor científico desejado. Em sequência, estão relacionadas as categorias de análise eleitas para melhor compreensão do material.

3.2 INFLUÊNCIA PARTIDÁRIA NA CONDUÇÃO DO MERCOSUL

Como já demonstrado no capítulo anterior, a política externa possui diferenciação eleitoral entre os partidos que ocuparam a Presidência da República nos últimos 24 anos. Nessa primeira categoria de análise das entrevistas o objetivo é explorar se há influência do partido no poder na condução do Mercosul e se há, de que forma a influência tomou forma. A maior parte da análise dessa categoria é composta das respostas diretas à pergunta: o partido na Presidência do Brasil influencia de algum modo na condução da integração do Mercosul? Ou das respostas a outra pergunta: você concorda que a integração do Mercosul é dependente dos governos de turno?

Como esperado, os entrevistados responderam positivamente a essas indagações. Três funcionários do Parlasul, os quais estão desde a sua criação em 2007 exercendo as mesmas funções – Rafael Reis (Secretário de Relações Institucionais e Comunicação Social), Maria José Abelenda (Chefe do Departamento Financeiro-Contábil) e Pablo Barrone (Chefe de Comunicações) – foram objetivos:

A orientação da política exterior, se ela influencia o processo da integração regional, né? Creio que sem dúvida. Sem dúvida influencia (...). (Influencia) sobre quais são os aspectos que são

prioritários para cada um desses governos, de acordo com o perfil ideológico (REIS, 2018).

Eles também acreditam que o mesmo acontece nos outros países membros, principalmente Argentina e Uruguai, ao priorizar suas políticas para o Mercosul: *Eu acredito que, como integração, acontece mais por ideologias políticas. Há ideologias políticas que são mais integracionistas e outras que são menos* (ABELENDA, 2018). No entanto, a posição política do Brasil é a mais determinante: *Eu acredito que sim. O Mercosul é dependente do governo (brasileiro) para continuar. Depende da ênfase que o partido (na Presidência) dá (na condução do Mercosul)* (BARRONE, 2018).

Os parlamentares brasileiros entrevistados – Humberto Costa (Senador do PT de Pernambuco) e Rocha (Deputado Federal do PSDB do Acre) – compartilham da mesma opinião:

Sim, eu acho que depende diretamente de quem estiver governando. Especialmente, no caso do Brasil e da Argentina que são países que têm o papel chave nesse processo de integração no Mercosul e hoje, lamentavelmente, os presidentes de ambos os países não estão comprometidos com essa integração regional (COSTA LIMA, 2018).

O Deputado Rocha vai mais além e condiciona a condução do Mercosul também à política econômica escolhida pelo partido no governo federal:

Muito. Muito porque, queira ou não queira, a política econômica do país, ela dá mais ou menos força para o bloco, dá mais ou menos força para a integração. Nós temos aí, ao longo desses últimos anos, os governos viram no Parlasul e no Mercosul mais um palanque ideológico e isso fez com que o atual governo tivesse um distanciamento e isso tem dificultado muito. Mas aqui, quando eu cheguei aqui, o discurso era só ideológico, não focava no interesse das pessoas, dos países, mas era um discurso ideológico. Puramente ideológico. Direita x esquerda, esse negócio todo, essa briga. Hoje não, a coisa deu uma assentada um pouco mais. Ainda existe, mas ela já diminuiu muito (ROCHA, 2018).

O Embaixador uruguaio Gustavo Pacheco, Diretor-Geral de Cooperação Internacional do Ministério de Relações Exteriores do Uruguai, expressa-se indicando a existência de políticas de origem partidária na condução do Mercosul pelo governo brasileiro, apesar de ser compensada parcialmente pela estrutura burocrática:

Há sempre um matiz da estrutura burocrática e de condicionalidades do que se vinha fazendo para a implementação, entre os modelos programados pelos partidos. Ou seja, há, claramente, umas direções políticas das políticas públicas, dos governos. Mas sempre se matizam com as existentes. É um processo de... há uma continuidade que vem. Há novas políticas que são estabelecidas a partir disso. Isso faz com que nem sempre as propostas dos partidos tenham a introdução imediata nos tempos que os programas partidários exigiriam ou haviam planejado como via para ação. Se tomar a via programática como uma via para a ação, isso sempre se gera nessa relação, que tem aspectos de continuidade política, de inércia burocrática e também guiado por lutas de poder e lutas por partidos diferentes, que acontecem em todas as sociedades, que acontecem, sem dúvida, em toda administração (PACHECO, 2018).

Dessa forma, o diplomata Gustavo Pacheco parece dar mais importância aos modelos de Comportamento Organizacional e Política Burocrática ao realizar sua análise de política externa. Conforme vistos no primeiro capítulo, esses modelos se referem no caso estudado, respectivamente, à atuação dos partidos políticos e das instituições presentes (Itamaraty, demais ministérios e o Congresso Nacional), conforme categorizado por Alisson (1969).

O Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, Antonio Ferreira Costa Filho, que está desde 2006 no cargo, e antes disso, já era secretário da extinta Comissão do Mercosul na Câmara Federal desde 1996, primeiramente confirma a mesma posição: *sim, claro. Influencia até porque, como o Mercosul, a mola propulsora é o comércio e a integração, ela se dá mais efetivamente ou não, de acordo com o segmento político que está no poder naquele momento* (COSTA FILHO, 2018). Logo depois, Antonio minucia seu ponto de vista e sugere que o contexto político-econômico dos países da região é o fator que mais influencia a condução da integração mercosulina, não tanto as posições partidárias:

Eu atribuo esse momento de integração – que dá uma acelerada, não dá – até aos momentos políticos da região, políticos e econômicos. Então, muitas vezes, a economia da Argentina está muito melhor, do Brasil está mais abaixo. Isso já ocorreu várias

vezes. Essa montanha-russa, de subida e descida do momento político de cada país e que influi diretamente na economia. Eu acho que independe da posição dos partidos. É o momento econômico. Não adianta o Brasil estar num momento econômico muito bom, querendo mais integração, se um outro país não está num momento bom. Então como é que você vai fechar acordos econômicos, enquanto num momento, um país que não está tão bem, tem que estar protegendo o seu plantel industrial, agropecuário para tentar evoluir? Então, o momento político. E as nossas diferenças, as diferenças dos países que compõem o Mercosul, a diferença é muito grande. Nós temos um Brasil gigantesco, que produz de tudo. E temos os países menores, que precisam proteger o seu plantel. Então tem que tomar medidas, não dá para jogar de igual. Aí, geralmente, se diz *ah, mas é o Brasil que cede mais*. Sim. O Brasil é o que tem que ceder mais. Se você olhar para o mapa, é aquilo. Só que aqui você tem diversos segmentos e na área de comércio principalmente. Se você me abre uma fronteira da Argentina para um produto do Brasil feito na Zona Franca de Manaus, que chegue lá dez, quinze reais mais barato, você vai desencadear aquela história: ficou na prateleira, não vendeu, blábláblá, demissão lá na fábrica. Então, assim, as proteções são necessárias e a parte política fica um pouco à mercê disso tudo (COSTA FILHO, 2018).

Felix Valois, diplomata brasileiro e Ministro-Conselheiro na Embaixada Brasileira em Montevideu, da mesma forma, não atribui às posições partidárias papel de destaque na condução do Mercosul por parte dos governos brasileiros e justifica seu ponto de vista pela previsibilidade dos acordos internacionais e pelo respeito ao Direito Internacional Público:

Há um dilema: ou se politiza o Mercosul ou não. Há outros dilemas no Mercosul. Enquanto não resolver esses dilemas, a questão de ser influenciado pelo partido que estará no poder ou não, é menor. Por causa de posição, por exemplo, os Estados Unidos, em que Democratas ou Republicanos (no poder) modifica a percepção deles em relação ao NAFTA, por exemplo. Concordo plenamente com isso. Mas aí tem uma

outra questão. Uma questão, digamos, jurídica de Direito Internacional Público: os acordos. Como é que você vai quebrar um acordo? Vai botar barreiras tarifárias? (VALOIS PIRES, 2018).

O aspecto da politização do Mercosul salientado pelo diplomata encontra ressonância na percepção de outros entrevistados. Para eles, essa questão esbarra no processo de institucionalização do Mercosul, ou melhor, de sua relação de dependência direta aos executivos nacionais. O Diplomata 2¹⁴, brasileiro e especialista em órgãos de integração na América do Sul, acredita que o caráter dependente de governos é intrínseco ao Mercosul pela opção de organização feita na assinatura do Tratado de Assunção. Ao se optar pela intergovernabilidade – modelo de integração dirigido pelos governos em consenso – ao invés da supranacionalidade – modelo em que é cedido ao órgão capacidades e poderes de autogestão – os países do bloco selaram o destino perenemente dependente do Mercosul. Para o Diplomata 2, o Mercosul se originou em um momento em que a democracia era a principal preocupação dos países da região e, com ela, a necessidade de manter as decisões político-econômicas sob a soberania nacional, como discutido por Novas e Iorcansky (2015). No entanto, concentrar as decisões nos governos nacionais é também concentrá-las nos executivos, uma vez que as relações exteriores nos países da América do Sul são protagonizadas pelos presidentes, com pouca participação dos legislativos (DIPLOMATAS 2, 2018).

Dessa forma, o caráter dado ao Mercosul é diretamente dependente e influenciado pelas presidências nacionais de turno, segundo o Diplomata 2. Se na época da assinatura de Assunção, no início dos anos 1990, o cenário era de adequação ao Consenso de Washington e de promoção da abertura comercial, defendidas por Fernando Collor (Brasil) e Carlos Menem (Argentina), o Mercosul ideal era o padrão que permitisse esses objetivos. Portanto, não foram dadas ao Mercosul fortes capacidades de institucionalização que garantissem sua autonomia e continuidade, fazendo com que o bloco fosse extremamente dependente de Brasília e Buenos Aires. A intenção era fazer pequenos avanços para evitar recuos, testando os limites do bloco. Segundo o Diplomata 2, a opção do Mercosul *à la carte* vem também da disparidade geográfica e econômica entre os países, o que gerava um receio por parte de Brasil e

¹⁴ Por preferir preservar o seu anonimato, em troca de informações confidenciais, optou-se por denominar nesse trabalho o segundo diplomata brasileiro entrevistado de Diplomata 2.

Argentina de ficar sob o controle dos *pequenos*, e por parte de Paraguai e Uruguai, de ficar sob controle dos *grandes*. E que, diferentemente da Alemanha no caso europeu, o Brasil não possuía os recursos para arcar com o desenvolvimento alheio. A solução de acomodar desejos e anseios, deste modo, foi através de um Mercosul *taylor-made* pois, segundo ele, os governos condicionam e limitam a integração porque, em última análise, um governo não vê importância e não se responsabiliza em seguir as decisões tomadas pelo governo anterior. Assim, o Mercosul é submetido às intenções dos governos nacionais que assumem o poder. Para o Diplomata 2, a influência no Mercosul pelo partido no governo brasileiro é notória (DIPLOMATAS 2, 2018).

Ana Carolina Albuquerque, assessora internacional, que de 2001 a 2004 trabalhou no Mercocidades ao representar a prefeitura de São Paulo sob a gestão Marta Suplicy do PT, de 2005 a 2010 trabalhou no Mercosul Social e Participativo sob a gestão Lula da Silva e de 2011 a 2014 trabalhou na Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF) sob a gestão de Dilma Rousseff, compreende a questão de modo similar:

Concordo. Mas acho que esse é um assunto muito cheio de detalhes e dimensões, na verdade, eu ainda, depois de todo esse tempo, ainda não cheguei numa opinião final a respeito dessa questão da intergovernabilidade versus supranacionalidade, é um assunto complicado. Eu não acho que seja óbvio. Durante algum momento, nós que militávamos pela causa do Mercosul, e eu acho que essa é a posição majoritária, desde as próprias instituições e da academia, que era uma reclamação geral por mais supranacionalidade. E eu tendo a concordar com isso, mas com reservas, com ressalvas (...). Dito isso, acho que não existe disputa sobre o entendimento de que em algum grau, a mudança de governos altera os projetos regionais que estão em curso, por quê? Porque acho que a questão principal aí, do meu ponto de vista, é a gente lembrar que a política externa regional é uma política pública como qualquer outra. É isso que eu advogo para a integração regional: a política externa é uma política pública. No sentido de que ela representa sempre um projeto de governo. Isso é bem evidente quando a política da integração regional está recebendo uma atenção maior, que não é o caso agora. Você vê que é nítida aí a

influência das opções distintas de integração regional como estratégia de política externa, que esses governos do Brasil, da Argentina, tomam essa opção em relação à UNASUL, por exemplo. Então eu acho que você negar que existe essa influência não é uma coisa que se sustente. Por outro lado, o grau dessa influência eu acho que varia muito. Eu acho que o Mercosul em si, diferente da CELAC e da UNASUL, estou comparando com essas duas porque entendo que o Mercosul de 2004 a 2010 teve uma mudança de agenda muito grande levada a cabo pelos governos progressistas de turno. Agora mudou e você vê que essas prioridades deixam de ser prioridades. Ainda assim, eu acho que tem uma diferença entre o Mercosul e as outras. Acho que o Mercosul tem mais resiliência do que essas outras experiências de um regionalismo alternativo autonomista, como a CELAC e a UNASUL. Eu acho que é difícil que o Mercosul deixe de existir. Se fosse para deixar de existir, no meu ponto de vista, não tinha sobrevivido a 2001. Então eu acho que o Mercosul tem essa questão de se prestar mais claramente do que um espaço como a UNASUL e a CELAC ao projeto do governo de turno (ALBUQUERQUE, 2018).

Além do tratamento da política externa como política pública pela entrevistada em conformidade com o argumento de Lima (2000), nota-se que essa suposta resiliência do Mercosul em se adaptar aos governos de turno, diferentemente da UNASUL e da CELAC, como destacado por Albuquerque, deriva justamente do modelo de integração conformado na origem do bloco. E que, como também ressaltado, possui vantagens e desvantagens. Rafael Reis comenta:

Nós temos instituições muito... débeis também, mas ao mesmo tempo, tímidas. Instituições com competências muito tímidas. Não só o Parlamento, mas a própria Secretaria do Mercosul, os institutos regionais que nós temos, há uma preponderância enorme dos ministérios de Relações Exteriores no processo de condução da política de integração regional e, muitas vezes, determinados interesses terminam travando o processo de construção regional. Alguém pode te responder e olhar por um outro viés *não, mas isso também é importante. A*

gente conseguir o máximo de consenso possível ao momento de construir uma política pública regional e ao momento de implementar porque senão a gente vai terminar virando uma União Europeia, onde há uma preponderância de determinados valores, de determinados recursos, dependendo das origens de onde venham, sobre determinados países. Então depende a partir de que olhar você olha esse processo de construção (REIS, 2018).

O Deputado Federal Ságuas Moraes, do PT do Mato Grosso, também defende a diminuição da dependência do Mercosul perante os governos nacionais:

O Mercosul é constituído pelos países partes, então quem está ocupando a Presidência tem a capacidade de melhorar essa relação entre os membros do Mercosul ou piorar. E nesse momento nós estamos passando por uma em que três presidentes têm contribuído para a piora da relação no Mercosul (...). Não deveria ser assim, né? Se tivesse bem fortalecido não deveria ser assim. O que pode é alguém que está dirigindo qualquer um dos países membros é ter mais interesse ou menos interesse pelo fortalecimento do Mercosul. Nesse momento, nós estamos vivendo uma situação de pouco interesse pelo fortalecimento do Mercosul. Então, por isso, entendo que deveria ser fortalecido o Mercosul para que não ficasse vulnerável à vontade de um ou de outro presidente (MORAES SOUSA, 2018).

Posição também defendida pelos funcionários do Mercosul e do Parlamento do Mercosul. Alexandre Andreatta, Diretor-Executivo do Observatório da Democracia do Parlamento do Mercosul desde 2017, explica:

O que a gente percebe, pelo menos dentro do Parlamento, é que sempre que tem qualquer mudança (de governo) em qualquer país, você tem alterações bem significativas. Então, por isso, que é sempre preciso bater na tecla de que a gente consiga, dentro do Observatório, institucionalizar. Porque apenas com a institucionalização, aconteça o que acontecer, seja o espectro ideológico que for, político-partidário, vai estar lá (...). Quando eu falo institucionalização é meio dúbio porque o

Observatório, ele é constituído, possui regulamento e tudo o mais. Mas eu falo, assim, do processo de fato, de você tirar o que existe no papel e colocar na prática (...). O Observatório não sou eu, o Observatório não é o Deputado Arlindo (Chinaglia do PT de São Paulo), o presidente, não são os deputados que são do conselho de representantes, eles estão. E se fala, como está no protocolo, que ele precisa cumprir com as cláusulas do compromisso democrático dos tratados de Ushuaia I e II¹⁵, é preciso institucionalizar. Pelo menos a minha visão como alguém que se formou na área e tudo o mais, é que eu conforme esse corpo técnico, esse corpo administrativo e que, no futuro, institucionalizar, de fato, e se tenha um processo seletivo, um concurso, que seja, como se definir dentro do Parlamento, e que pessoas qualificadas para esse trabalho sejam contratadas (ANDREATTA, 2018).

Na mesma linha, o Funcionário do Mercosul¹⁶, brasileiro que trabalha na Secretaria do Mercosul e estuda o Mercosul há muito tempo, resume que o bloco parte da premissa de que dependa das unidades dos governos de turno e, além disso, de que exista afinidade entre os governos de turno dos países membros para evitar a paralisação das atividades regionais. Nessa perspectiva, o Funcionário descreve que o Mercosul funciona desse jeito e foi feito para ser assim. O desenho institucional, de acordo com ele, prioriza governos e não o Estado. E que, por isso, as decisões por consenso são ao mesmo tempo uma trava e um catalisador, variando conforme a disposição ideológica dos governos da região (FUNCIONÁRIO DO MERCOSUL, 2018).

Consegue-se compreender, então, porque há influência partidária na condução do Mercosul pelo governo brasileiro em virtude da própria organização constitucional do bloco em suas origens. Da mesma forma, pode-se vislumbrar as razões dessa dependência atrapalhar o processo de integração em alguns momentos, que poderia estar nas mãos de funcionários do órgão, e ao mesmo tempo, as razões dessa característica ser salutar para a sobrevivência do Mercosul e para o desenvolvimento da

¹⁵ Os Protocolos de Ushuaia I e II foram assinados pelos membros do Mercosul em 1998 e 2011 para reafirmar o compromisso democrático do bloco.

¹⁶ Por preferir preservar o seu anonimato, em troca de informações confidenciais, optou-se por denominar nesse trabalho o funcionário brasileiro do Mercosul de Funcionário do Mercosul.

política externa regional, apesar dos governos de turno, salientando-se a perspectiva de uma política externa como política pública. Ou seja, uma política externa democratizada, debatida e aprovada eleitoralmente, como as demais políticas.

3.3 A INTEGRAÇÃO SOB FHC E SOB LULA

Uma vez compreendida a existência da influência partidária na condução do Mercosul, permite-se passar a entender quais as diferenças, de fato, entre as políticas mercosulinas priorizadas pelos distintos governos brasileiros desde 1995 até 2018. Nessa segunda categoria de análise o objetivo é aferir as diferenças do Mercosul sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) do PSDB e sob a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) do PT, ambos presidentes do Brasil por dois mandatos ou oito anos.

O governo Fernando Henrique Cardoso se inicia à mesma época que o Mercosul inaugura suas funções institucionais. A partir desse momento, portanto, o governo brasileiro pode exercer ainda mais sua influência política na condução do bloco. Como afirma o diplomata Felix Valois, ao discutir as origens mercosulinas:

Os três países (Brasil, Argentina e Uruguai) estavam voltando à democracia. Então eles tinham medo do retorno ao regime de exceção. Então, enfim, a ideia era que com a criação do Mercosul se fortaleceria os países e fortaleceria também a questão democrática. O Brasil via o Mercosul mais como um processo de integração local para se expandir para fora. Essa era a intenção do Brasil. Ao passo que os outros viam o mercado brasileiro porque, era óbvio... Então o Mercosul tinha um objetivo puramente, acredito eu, econômico-comercial no começo e depois, com o advento do PT ao poder, houve uma divisão dentro do governo brasileiro em relação ao que se fazia e ao que não se fazia. Ou seja, a América do Sul foi muito vinculada à Presidência da República e o Itamaraty cuidaria do resto – isso você sabe melhor do que eu (VALOIS PIRES, 2018).

Com um perfil internacionalista, o Presidente Cardoso puxa para a Presidência a responsabilidade de dirigir a integração na América do Sul. Característica que seria muito bem aproveitada no seu governo e mais ainda no de Lula, como já discutida a atuação desses dois presidentes e sua diplomacia presidencial, apontada por Amorim Neto (2011).

Por mais que diplomatas e funcionários do Mercosul concordem com a intenção inaugural de bloco puramente comercial, há discordâncias quanto às intenções originais do Mercosul por parlamentares do PT e do PSDB. O senador Humberto Costa, do PT, vê a integração política como objetivo primordial do Mercosul desde seu princípio:

Sim, desde o início a ideia, que inclusive foi bastante desenvolvida na primeira e segunda décadas do século XXI, com os governos de Lula e de Dilma, era exatamente que nós pudéssemos, num crescente, criar algo que envolvesse, inclusive, a América Latina como um todo. Não apenas os países que hoje compõem o Mercosul. E hoje nós vemos ao contrário: que outros mecanismos de integração regional, envolvendo América Latina e Central, estão sendo esvaziados pela diplomacia do atual governo. Não só o do Brasil, mas também da Argentina e do Paraguai, que têm uma visão diferente daquela que nós temos. Então todos esses países não querem dar ao Mercosul essa característica de ser, quem sabe até no futuro, um mercado comum (COSTA LIMA, 2018).

Ao fazer uma crítica à condução do Mercosul pelo governo emedebista, de Michel Temer, o senador também expõe sua posição quanto à política externa exercida pelo PSDB, sob os ministros de relações exteriores José Serra e Aloysio Nunes, os quais, segundo ele, não desejam a constituição de um mercado comum no futuro. O Deputado Rocha, do PSDB, discorda. Para ele, assim como para os demais entrevistados, o Mercosul teve seu início intensamente marcado pelos objetivos comerciais e ainda permanece com tais intenções:

Não, acho que foi se construindo, por uma questão natural. Hoje o principal parceiro econômico de todos os países que fazem parte do bloco é o Brasil. Então nada mais natural que o Brasil começasse a se voltar para seus vizinhos. Lógico: unidos nós somos a quinta economia do mundo. Essa é uma força muito grande. Mas a ideia original era constituir um bloco econômico, como foi a União Europeia, e ainda está em processo de construção (...). Mas nós estamos caminhando, mesmo a passos lentos. Mesmo com dificuldade, nós estamos caminhando (ROCHA, 2018).

Embora o objetivo seja destacar as diferenças entre os governos, há que salientar a importante continuidade de políticas em relação ao Mercosul durante a transição de governos em 2002-2003. Esse momento de transição específico parece ir ao encontro do argumento de Amorim Neto (2011) sobre a continuidade de políticas promovida pelo Itamaraty. Para alguns entrevistados, como Rafael Reis, o impulso ao Mercosul Social realizado por Lula foi possível em virtude de Fernando Henrique ter dado início a essa esfera de políticas já em seu último governo, tal qual verificado na análise programática contida no capítulo anterior, em que a política externa de Cardoso caminha à esquerda em 1998:

Ainda que no Brasil, acho que durante o final do governo Fernando Henrique e no governo do Lula houve uma transição bastante mais amena no que diz respeito a vários pilares da política exterior, em especial no que diz respeito à integração regional. Por exemplo, durante o governo Lula se priorizou, no âmbito da integração regional, aquelas áreas mais voltadas a aspectos sociais e cidadãos. Claramente a gente observou isso, sobretudo depois do fim das negociações da ALCA, a partir daí nós temos um estancamento, pelo menos, nas negociações comerciais extrarregionais – fora da América Latina – e uma prevalência de avanços na área de integração social e cidadã: a criação do Instituto Social, do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos, a área de livre circulação de pessoas também avançou muito. E a gente vê uma certa continuidade no final do governo Fernando Henrique para o governo do Lula nesses aspectos (REIS, 2018).

A percepção dos diplomatas entrevistados é muito similar. Isto é, eles também defendem que a integração de caráter social começou durante o segundo governo de Cardoso. Porém, essa característica foi muito aprofundada com a política exterior petista. Os diplomatas defendem que isso se conformou como resposta à crise na Argentina e no Uruguai em 1999, como aponta o Diplomata 3¹⁷, brasileiro e também especialista em processos de integração na América do Sul. Para o Diplomata 3, a dimensão político-social se desenvolveu devido ao estancamento da esfera comercial do Mercosul. Nesse contexto, o

¹⁷ Por preferir preservar o seu anonimato, em troca de informações confidenciais, optou-se por denominar nesse trabalho o terceiro diplomata brasileiro entrevistado de Diplomata 3.

protecionismo comercial do governo argentino sob Néstor Kirchner limitou a esfera de ação do bloco, o que resultou na adoção pelos novos governos de esquerda da região de uma frente mais política no Mercosul. Desse modo, o Parlasul, o FOCEM, a Cúpula Social do Mercosul e o combate às assimetrias receberam a atenção dos governos de turno. Dessas ações, o combate às assimetrias entre os países era a única que não constava no Tratado de Assunção ou no Protocolo de Ouro Preto. De acordo com o Diplomata 3, essa ideia foi trazida pela política externa de Lula para conformar uma compensação social para os menores países do bloco. Essa iniciativa tomou forma, de fato, através do novo entendimento de que as contribuições para o desenvolvimento do bloco passariam a ser proporcionais ao PIB de cada país. Isso só foi possível, conforme o Diplomata 3, devido à postura ideológica convergente dos países membros em focar seus esforços internamente, com um forte espírito anti-ALCA e sem desejo de assinar um tratado de livre-comércio com a União Europeia – o que só seria retomado em 2011 no governo Dilma Rousseff (DIPLOMATAS 3, 2018).

Segundo o Diplomata 2, o pilar social estabelecido no Mercosul após 1999 foi o único estímulo vislumbrado perante um cenário de crise econômica nos países da região (DIPLOMATAS 2, 2018). O diplomata Felix Valois também concorda:

Duas percepções: uma era que se criasse, dentro da América do Sul, governos que tivessem a mesma percepção política e social que o governo brasileiro tinha e isso começaria o processo iniciado no Mercosul; e a outra era que, como o Mercosul já tinha evoluído muito em termos de integração, o que se conseguia mexer eram as exceções à TEC, ou seja, a lista negativa e a positiva, e também as barreiras não-tarifárias que existiam, porque, na verdade, a integração já tinha chegado a 96% da pauta de comércio. Então resolveram, para fortalecer o Mercosul, criar o chamado Mercosul Social, que nunca foi o objetivo do Brasil. Então isso era cara mesmo do PT, ou seja, essa linha de fortalecimento social é claramente do PT, por razões essas. Aí vão as críticas se quiserem ser feitas: por exemplo, a história da invasão da Bolívia na refinaria e ficou por isso mesmo, enfim. Na época eu me lembro que havia já, como existia o Bolsa Família, vários, digamos, *hispo-hablantes* da fronteira brasileira: Bolívia, Paraguai, vinham ter filho no lado brasileiro e, por o filho ser

brasileiro, ganhavam Bolsa Família. Em vez de criar mecanismos de controle e tudo o mais.... Nós somos miseráveis. O Brasil tem uma parcela muito grande de miseráveis, em vez de você tentar incluir eles e melhorar a vida deles, eles queriam um apoio político maior. Então a ideia deles era fortalecer os postos de saúde da fronteira para poder atender também esses. Para poder atrair os outros países para o Brasil ser o, digamos, ser o referencial, inclusive, ideológico. Existiu uma briga dentro do PT. Existe uma ala ideológica do PT, que cada vez mais se afastou do PT, é uma ala *pura*, enfim (...). Se há no governo um partido que teve um viés ideológico, foi o do PT. Eu não vejo o PSDB ter um viés ideológico em relação ao Mercosul (VALOIS PIRES, 2018).

O ex-Secretário de Relações Internacionais do PT, Valter Pomar, tende a concordar com os entrevistados ao distinguir as intenções originais comerciais do Mercosul das demais intenções impulsionadas pelo PT no seu período no governo federal:

Então assim, o Mercosul, quando ele foi criado, ele tinha dentro dele duas tradições disputando: tinha uma tradição integracionista, da qual a gente pode dizer que nós somos herdeiros, e tinha uma tradição de transformar o Mercosul em escada para Área de Livre Comércio das Américas, o que posteriormente viria a se chamar a Área de Livre Comércio das Américas. Ou seja, como um espaço de liberalização comercial etcetera, que servisse de uma antessala da integração do continente sob a orientação, sob a égide norte-americana. Essas duas correntes disputaram no interior do Mercosul. E durante os anos 1980 a égide foi dessa segunda corrente. Por isso, por exemplo, que o Pepe Mujica uruguaio gosta de falar que o Mercosul é fenício, o que é isso merco-sul? É a integração de mercados, a construção que predominou nos anos 1980 e durante os anos 1990, desde o processo inicial de construção até bem recentemente, é uma constituição do Mercosul como união aduaneira, como espaço de integração comercial, de mercados. Portanto, essa concepção que já estava prevista na origem, foi reforçada pelo ciclo neoliberal. Então o Mercosul que nós herdamos

quando a gente chegou no governo, quando outros governos progressistas chegaram na América Latina, é uma instituição hegemônica por um objetivo comercial. Os objetivos estritamente políticos, institucionais, estratégicos de integração estão em segundo plano. Bom, quando nós chegamos, a correlação de forças na América Latina não é a que é hoje. Então quando a gente chega nós estamos vivendo um momento de transição. Então o que se busca fazer é adaptar o Mercosul, usar o Mercosul não mais como uma escada em favor da ALCA, mas sim como uma escada, um degrau de uma escada em favor de um projeto de integração, certo? O que tem aspectos positivos e negativos, porque do ponto de vista no mundo ideal, melhor seria jogar tudo fora e começar do zero. Só que isso não tem nada a ver com o mundo real. Então, o que acontece é que o Mercosul é completamente insuficiente, como estrutura, para as demandas da integração tal como elas se colocam agora. Por isso é muito difícil julgar o que aconteceu com o Mercosul de agora para antes, porque houve uma mudança completa na situação econômica, política, é difícil. E os governos foram se adaptando a isso. Então eu posso reconstruir, engenharia de obra feita, de trás para frente, te dizer isso. Mas na verdade os atores que participaram nesse processo, eu não sei se todos tinham consciência dele. Acho que tinha muita gente que achava que o Mercosul ampliado ia virar uma coisa completamente diferente, que o Mercosul ia conseguir fazer... Quando na verdade ele está mostrando que não, né? Que a herança institucional do Mercosul está muito mais vinculada a esse passado, hegemonicamente liberal dele, do que ao futuro da integração sul-americana. Por isso que se instituições como a UNASUL, ou futuramente, uma organização dos Estados latino-americanos, ou o que seja vão ganhar mais dinamismo, tá certo? Então esse é um elemento, e tem que levar isso em conta, ou seja a política do governo brasileiro foi de apostar no Mercosul, mas não se restringir a ele, sempre olhando um passo além. O quanto tinha de consciente, o quanto tinha de pragmatismo nessa atitude, isso você teria que

investigar. Na minha opinião tem um pouco de cada coisa. Ou seja, alguns de nós tínhamos muita consciência do Mercosul como, pegando uma máquina que tinha sido feita para outra coisa, e direcionando um outro sentido, como havia gente com a ideia de Mercosul, Mercosul e Mercosul e a vida vai... Bom, um componente dessa postura nossa de tomar o Mercosul e utilizá-lo com sentido ampliado, é exatamente essa ideia de injetar a participação, primeiro da sociedade civil, e construir uma institucionalidade democrática do Mercosul (POMAR, 2009)¹⁸.

A transfiguração do Mercosul efetuada pelo governo de Lula da Silva parece ser um consenso entre as pessoas envolvidas com a história do Mercosul. Mas a razão pelo qual isso ocorreu é disputada. Maria Claudia Drummond, Assistente Jurídica no Senado Federal desde 1988, especialista em processos de integração e muito responsável pelo desenho jurídico do Mercosul, pondera pela prevalência das intenções petistas:

O Presidente Lula, no momento em que ele fez a apresentação – acho que foi na campanha dele, no início da campanha – ele apresentou a plataforma dele, plataforma política para relações exteriores. Então ele veio aqui, foi quando todos os candidatos foram convidados a apresentar o que eles pretendiam fazer, plataforma de campanha para relações exteriores. Ele veio a uma reunião da Comissão de Relações Exteriores da Câmara e do Senado. Ele veio aqui na Câmara, eu estava. Então ele, no momento em que ele expunha, ele disse que queria fortalecer a integração regional, Mercosul e tudo mais, e disse que queria um parlamento. Então desde aquele momento ele já falou em parlamento. E mencionou o parlamento eleito diretamente – o que me surpreendeu, eu quase caí para trás. A gente mal pensava em parlamento, achava que estava pensando muito para frente demais, e ele já queria eleito. Mas foi, fez parte (DRUMMOND, 2009)¹⁹.

Já o então Secretário de Relações Internacionais do PT, Valter Pomar, vê essa questão de forma diferente. De forma similar à

¹⁸ Entrevista concedida à Clarissa Dri em 07 de abril de 2009 e gentilmente cedida para a pesquisa.

¹⁹ Entrevista concedida à Clarissa Dri em 13 de abril de 2009 e gentilmente cedida para a pesquisa.

categorização de Allison (1969), que traz os modelos de Comportamento Organizacional e Política Burocrática, Pomar acredita que foi uma conjunção de fatores que permitiu essa transformação do Mercosul, um deles sendo a política petista:

A política externa no sentido estrito da palavra, ela combina duas tradições diferentes. Ela combina uma tradição que existe no PT e, de maneira geral, na esquerda brasileira, com uma tradição que tem origem no próprio Itamaraty, que é uma corrente democrática progressista nacional, que existia no Itamaraty há muitos anos. Ela tem no Samuel Pinheiro Guimarães, no Ítalo Zappa, e outros suas expressões. Então a política externa do governo Lula não é petista, tá certo? Ela tem influência do PT, mas eu te diria que ela tem muito mais a influência dessa tradição que existe na diplomacia brasileira, e que existia num setor democrático de uma política de não alinhamento, soberania nacional, de desenvolvimento e integração regional, de relações com a África. Quer dizer, vou dar um exemplo, foi no governo Geisel, pelo qual eu não tenho nenhuma simpatia, em que se estabeleceram relações com Angola e Moçambique, logo depois da expulsão dos portugueses. Quer dizer, mesmo sendo governos de partidos de esquerda, que tomaram o poder através da luta armada, e o mesmo governo que aqui no Brasil estava reprimindo a esquerda. Isso é por que? Porque há também uma tradição de, há também uma tradição de um pedaço inclusive da direita nacional que não é entreguista. Então essas duas tradições se misturaram, na minha opinião, no governo Lula, na política externa do governo Lula (POMAR, 2009).

Para Rafael Reis e Sebastián Valdomir, Coordenador da Bancada Progressista do Parlamento do Mercosul desde 2015, a mudança no Mercosul só pôde ocorrer com a participação, anuência e vontade política também do governo argentino. Essa coordenação de políticas exteriores entre os dois governos ficou conhecida como Consenso de Buenos Aires, o qual foi denominada a reunião oficial entre Lula da Silva e Néstor Kirchner em que os dois presidentes discutiram e conformaram uma nova posição política para fazer frente ao *status quo* representado pelo Consenso de Washington:

Definitivamente foi no início do governo Lula, quando se estabeleceu o Consenso de Buenos Aires – aquela reunião entre o Néstor e o Lula – é que se definiu que um dos pilares a serem promovidos dentro do âmbito do Mercosul seria o pilar político e uma das instituições mais representativas dele seria a criação de um parlamento. Então isso casou também com uma iniciativa que já vinha de muitos anos de parlamentares de todo o espectro político, de todos os países, em criar esse parlamento (REIS, 2018).

Antes de 2003 era muito distinto ao que foi entre 2004 e 2005, com o impulso político que teve, que aconteceu a partir do governo Lula e a coordenação entre Argentina e Brasil, que se manifestou no Consenso de Buenos Aires, aquele acordo entre Kirchner e Lula. Então o papel que assume tanto Argentina quanto o Brasil, particularmente o Brasil, no sentido de que é o que monitora com mais abrangência a situação regional e mundial, que influencia o ritmo do Mercosul, o que quer fazer e o que quer se convergir e etcetera (VALDOMIR MUSTERA, 2018).

Assim, percebe-se que o papel do Brasil parece ser mais destacado na condução do Mercosul e no direcionamento tomado pelo bloco de países. Como enfatiza o Senador Humberto Costa do PT:

Quem está à frente dos diversos países. No caso do Brasil, que é um país geograficamente maior, economicamente mais forte, se o Brasil não tem uma posição de firmeza em prestigiar e promover e desenvolver o Mercosul, a tendência é que nós tenhamos um processo em que os passos do Mercosul são muito lentos (COSTA LIMA, 2018).

E a posição do Brasil em relação ao Mercosul, segundo todos os entrevistados, registrou mudanças relevantes entre a década de 1990 e a primeira década do século XXI. Como traz Sebastián Valdomir:

O Mercosul como foi na década de 1990, tinha uma orientação mais de articulação comercial. Basicamente a negociação da Tarifa Externa Comum e suas respectivas exceções. E a partir de 2002, 2003, começa a desabrochar toda a outra face da integração, um processo de integração real assentado não só numa zona de livre-comércio, em função de uma Tarifa Externa Comum para os

quatro sócios, mas também uma construção política de, sobretudo um tratamento das assimetrias entre os dois sócios maiores e os dois sócios menores, da expansão do Mercosul com outros sócios, da geração de instâncias políticas, como o Parlamento, como outros objetivos de médio prazo para que se converta num real processo integrador. Essa é a principal diferença. Quando o Mercosul começou na década de 1990 não tinha nada disso. Não era um objetivo e tampouco estava desenhado para isso. A partir de 2002, 2003, se inicia todo um processo de fortalecimento institucional e adequação de novas dependências dentro do progresso de integração para fazê-lo muito mais sólido do ponto de vista da legitimidade que tem ante os povos, as sociedades. Aí a diferença é substantiva. É muito grande (VALDOMIR MUSTERA, 2018).

O diplomata uruguaio Daniel Enrique Rótulo Decuadra, Analista no Departamento de Cooperação Internacional do Ministério de Relações Exteriores do Uruguai, traça um panorama explicando a alteração da política externa brasileira com a ascensão do PT ao governo:

Eu acho que, assim, se você olhar na etapa fundacional do Mercosul não era nem tanto. Porque não era, tinha um certo consenso partidário que o Mercosul era muito importante, muito relevante. Estou falando dos anos 1990. Mesmo tendo uma ideologia liberal, havia um consenso na medida em que.... Tem dois ou três fatores. Um: o Mercosul foi entrando em crise. Dois: as coalizões internas de atores políticos e empresariais e outros fatores que apoiavam o Mercosul também foram entrando em dificuldades. Três: a política externa virou uma política pública de debate, uma política que está muito na agenda pública. Eu acho que isso começou a acontecer, houve uma virada nesse primeiro período mais fundacional, quando os governos de esquerda chegam ao poder e parte da agenda desses governos é integração regional. No caso do Brasil, e o Uruguai é muito parecido – a Argentina é mais complexo porque a Argentina é um país que você não sabe se é esquerda, se é direita – mas todos eles chegaram com uma agenda: o PT (no Brasil), aqui a Frente Ampla.

Nessa agenda deles o Mercosul era o coração da política externa. O primeiro círculo, primeira relevância. Particularmente, também, especialmente no Brasil, aqui mais ou menos, nem tanto, porque houve um debate interno contíguo entre a esquerda, lá não. Lá, segundo Maria Regina Soares de Lima e Fábio Wanderley, eles discutiam justamente dizendo que a política externa para o PT, junto com a política social, foram as duas políticas públicas que lideram a identidade socialdemocrata. O resto das políticas, por exemplo a política econômica foi uma política ortodoxa, não foi uma política.... Teve heterodoxia depois na política econômica, mas foi uma política de estabilidade, a política inflacionária foi igual. Mas a política social, o Bolsa Família, tudo isso, e a política externa foram políticas que passaram a ter uma fisionomia e um peso grande para você dizer: *esses caras são de esquerda*. E aqui foi parecido. Isso aconteceu de 2003 para frente (RÓTULO DECUADRA, 2018).

Dessa maneira, pode-se identificar que a política externa do PT, e particularmente, a política de condução do Mercosul, tornou-se uma política distintiva no sistema partidário brasileiro da mesma forma e importância que a política social executada pelo governo petista. Muito provavelmente por essa razão o PSDB, a partir de 2006 – como demonstrado no capítulo anterior – pauta sua proposta de política externa a fazer oposição à política externa do PT como estratégia de diferenciação eleitoral, mesmo que seja uma política muito similar àquela praticada por Fernando Henrique Cardoso no seu segundo mandato, momento em que o governo brasileiro inicia o investimento no pilar social do Mercosul.

3.4 A INTEGRAÇÃO SOB DILMA EM RELAÇÃO À LULA-FHC

Identificadas as principais diferenças de abordagem na condução do Mercosul entre os governos de Fernando Henrique Cardoso do PSDB e Luiz Inácio Lula da Silva do PT, ainda se demanda a análise de dois governos no período estudado: Dilma Rousseff e Michel Temer. Isto é, parte-se para a análise de diferenças interpartidárias, no caso do governo Rousseff, também do PT e ainda de diferenças registradas no governo MDB. Nesta categoria de análise o objetivo é identificar as ações no Mercosul do governo Dilma Rousseff que se distinguem dos governos anteriores.

Ao início do governo Rousseff, em 2011, tudo indicava que a política externa de Dilma seria uma continuação da política executada pelos oito anos prévios do PT. Para os entrevistados, essa impressão não durou muito. De acordo com Maria José Abelenda, a presidente não se mostrou logo interessada pelo Mercosul:

Há gente que entra no governo com um Mercosul muito forte e não termina.... Eu não sei. Creio que no processo se dão conta de que *oh, não é tão ruim*. Acho que é um pouco assim. Há alguns governos que fizeram assim. Iniciaram contra o Mercosul, mas, no entanto... (...). Aconteceu com a Dilma, também. Dilma, no começo, questionava e terminou o mandato com apoio total. Acredito que demoram. A posição inicial de Dilma foi muito mais aberta, enquanto a posição inicial de Lula era muito mais fechada ao Mercosul. Mas depois, em seu governo, seguiu puxando e terminou puxando muito (ABELENDAS, 2018).

Para Sebastián Valdomir, o que difere a posição de Dilma da posição de Lula é claramente a ausência por parte do Brasil de exercer a liderança regional:

Acredito que o Brasil não estava tendo era uma posição de liderança positiva para orientar o Mercosul e o processo de integração sul-americano para um novo patamar, para um novo nível. Então, é claro, ao falhar o sócio majoritário, o país referente, acho que todos os demais países estão articulando suas próprias estratégias. Os países do Pacífico com a Aliança (do Pacífico), o México já está na órbita dos Estados Unidos, igual a América Central e o Caribe, e os países do Mercosul muito mais olhando-se para dentro (questões domésticas). Isso é evidente, sobretudo, com a falta de sintonia dos planejamentos dos países, como o Uruguai, que o Uruguai teria uma capacidade muito muito muito pequena e o Brasil muito submetido a outras necessidades nesse momento (VALDOMIR MUSTERA, 2018).

Ao mesmo tempo que reconhecem a divergência nas políticas de Lula e de Dilma, os entrevistados também conseguem apontar as causas dessa variação, como aponta Rafael Reis:

O próprio Amado Cervo escreveu um *paper* que chama *O Declínio: Inserção Internacional do Brasil (2011-2014)* durante o governo Dilma e não

é o único *paper* que tem escrito sobre isso. Há vários que revelam claramente que a política exterior deixou de ser uma prioridade durante o governo dela. Por diversos fatores, desde o fator de perfil do presidente – que é outro, completamente diferente – até fatores relacionados à economia, que a partir de 2010 a gente começa a sentir os efeitos da crise econômica internacional e a política doméstica começa a pesar mais que a política exterior (REIS, 2018).

Tratando-se do perfil presidencial, o Diplomata 3 qualifica a Presidente Dilma como uma personalidade muito mais pragmática que o Presidente Lula. O diplomata também julga que a presidente possuía uma posição econômica mais concreta, no sentido de ser mais responsável com o orçamento que o Presidente Lula, a quem o diplomata julga ser irresponsável fiscalmente, de forma que *o dinheiro parecia inesgotável*. Enquanto a Presidente Dilma, devido à realidade econômica diferente, demonstra mais apreço aos cofres públicos. A posição mais firme de Dilma também ficou explícita, segundo o Diplomata 3, com o aumento da pressão protecionista do governo argentino e a não cessão por parte do governo brasileiro em negligenciar os interesses comerciais nacionais. No governo de Lula, o posicionamento padrão era *passar a mão na cabeça dos hermanos*, de acordo com o Diplomata 3. O governo Dilma Rousseff também demonstrou mais disposição do que seu antecessor em se relacionar comercialmente com países de fora do Mercosul e da região sul-americana (DIPLOMATA 3, 2018).

O governo Rousseff não negligenciou totalmente o Mercosul, todavia. Foi durante um dos momentos mais vulneráveis domesticamente de seu governo, em 2015, que foi aprovada a renovação do FOCEM para um novo período de dez anos. Segundo o Diplomata 3, no entanto, o núcleo do governo era o principal opositor da ideia. O Itamaraty era favorável à renovação, mas os ministérios do Planejamento e da Fazenda resistiam ao projeto. O repasse anual que cabe ao Brasil para o Fundo é de 70 milhões de dólares. Os principais beneficiados dos recursos totais do FOCEM são Paraguai e Uruguai, em virtude do combate à desigualdade regional. Porém, no próprio ano de 2015, o Brasil apresentava déficit de 120 milhões de dólares não repassados ao Fundo. É importante destacar que durante o governo Lula, a responsabilidade de repassar aportes financeiros para organismos e acordos internacionais foi transferida do Itamaraty para o Ministério do Planejamento. No governo Dilma, o Planejamento e a Fazenda somente cederam à renovação com o condicionamento de que o FOCEM II teria um grupo de trabalho que

estudasse uma reforma interna do Fundo para realizar uma fusão com outro projeto de mesma natureza. O FOCEM foi renovado, mas o grupo de trabalho nunca tomou forma (DIPLOMATA 3, 2018).

A alteração do contexto econômico parece ter tido grande peso na condução da integração mercosulina. O Diplomata 2 resgata que Lula e Dilma governaram sob momentos econômicos muito diferentes: enquanto Lula pôde aproveitar um momento favorável da economia, o governo Dilma foi limitado por um grande déficit fiscal (DIPLOMATA 2, 2018). Ana Carolina Albuquerque interpreta o êxito da política de Lula da mesma maneira: *é um papel nosso, de esquerda, reconhecer que tanto doméstica, quanto regionalmente, quanto internacionalmente, todos os avanços foram feitos em cima do excedente de recursos que vinham do ciclo do boom dos preços de commodities* (ALBUQUERQUE, 2018). Já no governo Rousseff, a integração teve recursos reduzidos, como observa Rafael Reis:

No âmbito do Mercosul nós sentimos isso também com alguns recortes orçamentários, com atrasos nos pagamentos dos aportes do Brasil às instituições.

Só do Brasil ou de outros países também nessa época?

Olha, se observou notoriamente uma mudança com relação ao Brasil. Geralmente há atrasos em pagamentos de aportes, mas isso é comum não só no Mercosul, em organizações internacionais em geral. A manutenção dos organismos internacionais não é prioridade número um dos países, né? Mas com relação ao Brasil a gente notou claramente uma dificuldade a partir de 2011 com a chegada, em especial, da Miriam Belchior no Ministério do Planejamento (risadas). E no Brasil a gente viu também como o Itamaraty sofreu alguns cortes orçamentários também. Não só o Itamaraty como toda a Esplanada sofreu cortes orçamentários por conta do déficit fiscal e etcetera (REIS, 2018).

O fato mais importante da política externa de integração do governo Dilma Rousseff, no entanto, foi, para alguns, a adesão da Venezuela ao Mercosul em 2012, o que gerou consequências regional e domesticamente, como demonstrado no capítulo anterior em que se viu o recrudescimento do posicionamento da oposição e do PSDB em relação ao Mercosul. Além disso, segundo o Diplomata 2, a adesão da Venezuela ao bloco pode ser considerada como um grande erro diplomático por parte

do Brasil. Isso porque essa decisão política só pôde ser concretizada após a suspensão do Paraguai do bloco causada pela ruptura à cláusula democrática. O Diplomata 2 considera que a suspensão do Paraguai em virtude do *expresso* processo de *impeachment* sofrido pelo Presidente Fernando Lugo pelo congresso paraguaio é razoável e compreensível, uma vez que foi um processo político altamente questionado internacionalmente e potencialmente enviesado. A decisão controversa não foi essa, mas a adesão também *expressa* da Venezuela foi como um trauma para o bloco, explica o Diplomata 2. Segundo o diplomata, não há nada juridicamente substantivo que dê suporte à adesão de qualquer país sem a ratificação interna de todos os países membros, suspensos ou não (DIPLOMATAS 2, 2018).

Para o Diplomata 2, o Brasil deveria ter sido mais responsável na sua decisão, uma vez que o Paraguai é o segundo país mais importante no bloco para o Brasil, pois os dois são sócios da Usina de Itaipu. Após a Itaipu, os laços diplomáticos paraguaios se deslocaram da Argentina – com quem possui intenso relacionamento por conta das navegações dos rios binacionais – para o Brasil, por conta também das centenas de milhares de brasiguaios (brasileiros habitantes em regiões de fronteira no Paraguai, que nunca deixaram de falar português ou de usar os serviços públicos brasileiros). Além desses motivos práticos, o Brasil possui uma dívida histórica com o Paraguai nascida com o fim da Guerra do Paraguai (1864-1870), em que o governo brasileiro financiou uma guerra responsável por dizimar mais de 60% da população paraguaia. Por essas razões, a decisão brasileira de *passar por cima* do Paraguai ao decidir pela adesão da Venezuela, foi uma decepção para o Paraguai e um trauma para o Mercosul. Afinal de contas, o Paraguai é o satélite *dependente* do Mercosul – em contrapartida ao satélite *rebelde*, o Uruguai. De acordo com o Diplomata 2, o governo brasileiro deveria ter sido mais razoável às soberanias de seus vizinhos e pondera que o Presidente Lula da Silva teria mais sensibilidade à situação paraguaia que a Presidente Dilma Rousseff, pois *uma humilhação em diplomacia fica e será respondida em dois ou dez anos* (DIPLOMATAS 2, 2018).

A assessora internacional do PT, Ana Carolina Albuquerque, tende a concordar com essa posição:

O que eu sei é que essa posição foi tomada pela Dilma. Isso foi uma decisão que a Dilma tomou e bancou, no sentido de que ela tinha uma leitura ali que eu acho bastante acertada de que havia outras intenções por trás do golpe parlamentar no Paraguai, os interesses estadunidenses que estavam

ali também. Os Estados Unidos vinham negociando uma nova base no Paraguai e o Lugo estava impedindo. Acho que a Dilma tomou essa decisão de peitar, de alguma forma, dar uma resposta ao golpe parlamentar, *dar uma lição*. E sei também, tenho bastante certeza, que essa decisão partiu da Dilma. E eu sei que a maior parte do Itamaraty foi contra. Eu acho que o Lula ouviria o Celso (Amorim), se o Celso dissesse que não era uma boa de jeito nenhum, eu acho que ele era um cara mais sensível do que a Dilma para tratar essa decisão (ALBUQUERQUE, 2018).

Sobre esse assunto, o Diplomata 3 aponta que a decisão de promover a entrada da Venezuela apesar da suspensão do Paraguai foi um erro e confirma que partiu inteiramente da Presidente Dilma Rousseff. De acordo com os diplomatas, o Itamaraty resistiu fortemente à ideia, mas a Presidente ignorou a opinião do Ministro Patriota. Em questões como essa, torna-se evidente a utilização do modelo do Ator Racional, categorizado por Allison (1969), onde o chefe de Estado protagoniza a tomada de decisão. Segundo o Diplomata 3, após tomar a decisão, a Presidente Rousseff se reuniu com os demais presidentes do bloco para informá-los da decisão. De prontidão, a Presidente Cristina Kirchner da Argentina concordou com a estratégia, porém o Presidente José Mujica do Uruguai discordou. Após uma reunião privada entre os três, o Presidente Mujica muda de ideia e ao chegar em Montevideo declara à imprensa que *o político prevaleceu sobre o jurídico*. O Diplomata 3 reafirma que mesmo suspenso, a adesão de um país ao bloco não dispensa o aval de todos os membros. Para o diplomata, essa foi uma decisão que a Presidente Rousseff, provavelmente, arrependeu-se pouco tempo depois, uma vez que a Venezuela *atrapalhava* todas as negociações do bloco, que chegavam a ser *impossíveis* diante da *teimosia* dos venezuelanos, que, de acordo com o Diplomata 3, *ideologizavam assuntos que não precisavam ser ideologizados*. O diplomata conta que em uma das reuniões para renegociação do Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº 59 (Mercosul-Colômbia e Equador), após muitas reuniões *barradas* pela Venezuela, que não desejava comercializar com a Colômbia, a Presidente Dilma perdeu a paciência, *deu uma bronca* nos venezuelanos e decidiu por abandonar as negociações – as quais seriam retomadas e assinadas sob o governo Temer em 2017, já com a Venezuela suspensa do bloco (DIPLOMATAS 3, 2018).

Pode-se evidenciar, desse modo, duas características relevantes à condução da integração do Mercosul sob o governo Dilma Rousseff. A

primeira é a de que a diminuição do crescimento econômico brasileiro e o aumento do déficit fiscal impactou na importância relativa do Mercosul pelo governo, considerando-se a redução do empenho de recursos financeiros por parte do Brasil. A segunda característica é o fato de que, pela primeira vez nos governos do período estudado, o perfil pessoal do ocupante da Presidência deixa de ser um fator catalizador para a integração, em outras palavras, a diplomacia presidencial destacada por Amorim Neto (2011) nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva deixa a diplomacia brasileira com a chegada de Dilma Rousseff e também não retorna durante o governo de Michel Temer.

3.5 A INTEGRAÇÃO SOB TEMER EM RELAÇÃO À DILMA-LULA-FHC

O último governo do período analisado no trabalho é também o mais curto. Michel Temer ascende ao poder em 12 de maio de 2016, interinamente, e definitivamente em 31 de agosto do mesmo ano e termina seu mandato em 31 de dezembro de 2018. Portanto, é um governo de um pouco mais que dois anos e meio. Mesmo assim, os entrevistados notaram profundas diferenças na condução do Mercosul nesse ínterim em relação aos governos anteriores do PT e do PSDB. Nesta categoria de análise, portanto, trata-se de como o governo Temer redirecionou e conduziu a agenda mercosulina.

Michel Temer e seus ministros de Relações Exteriores peessedebistas, José Serra e Aloysio Nunes, ocuparam-se de transformar a agenda do Mercosul mais uma vez. Para os entrevistados, sai o foco político-social conferido ao bloco pelos governos petistas durante 13 anos e retorna ao foco mormente comercial. O Diplomata 3 acredita que o governo Temer inicia com uma clara *vontade neoliberal* de abertura econômica. O desejo do governo era facilitar negociações com terceiros e realizar acordos comerciais amplos com Canadá, Coreia do Sul e Japão, por exemplo. No âmbito do Mercosul, os novos governos do Brasil, da Argentina e do Paraguai mudam drasticamente o discurso mercosulino presente na última década para uma *volta às origens* da plataforma econômica de inserção no mundo em busca de desenvolvimento econômico através de alguns sacrifícios no orçamento interno também (DIPLOMATA 3, 2018).

Sobre a gestão do PSDB no Itamaraty de Temer, o Diplomata 3 não vê muitas diferenças entre José Serra e Aloysio Nunes, que pretenderam trazer o Mercosul *de volta às origens do desenvolvimento econômico*. O diplomata destaca na gestão de Serra o pagamento das

dívidas brasileiras nas organizações internacionais de que participa, principalmente na ONU, *as quais já estavam vexatórias*. A principal diferença entre os dois seria o apoio à continuação do FOCEM, menosprezado por Serra e garantido por Aloysio. Além disso, também se destaca durante a administração de Aloysio, a aproximação do Mercosul com a Aliança do Pacífico, mesmo que o ministro não tenha responsabilidade sobre isso, segundo o Diplomata 3. Para ele, foi a Presidente do Chile, Michelle Bachelet, quem diminuiu a resistência de aproximação entre os dois blocos sul-americanos, enquanto o Mercosul apenas viu com bons olhos o movimento que o diplomata julga *natural*. Isso só foi possível com a saída do PT do governo, afirma o Diplomata 3, uma vez que o partido possuía *rancor* com esses países e uma visão preconceituosa da abertura completa, em virtude dos riscos de desindustrialização para o Brasil (DIPLOMATAS 3, 2018).

O Secretário de Comunicação do Parlamento do Mercosul, Rafael Reis, concorda com o novo foco conferido ao Mercosul pelo governo Temer:

(...) A gente vê uma diferença muito clara. Por exemplo, agora mesmo no governo do Temer a prioridade está sendo claramente o âmbito comercial em detrimento de outras áreas. Inclusive, estamos vendo que em outras áreas está vendo um tipo de retrocesso. Então o perfil da política exterior, a orientação da política exterior, (o partido no poder) certamente influencia sim (REIS, 2018).

Perspectiva compartilhada pelo Senador do PT, Humberto Costa:

Bem, eu acho que depois do processo de *impeachment*, o golpe que foi dado contra a Dilma, e a assunção de Temer e seu governo, nós diminuimos significativamente o grau de integração no Mercosul. Hoje há questionamentos fortes dentro do próprio governo e dessas forças sobre qual o papel que o Mercosul deve ter. E na visão desses segmentos o Mercosul seria única e simplesmente um entendimento do ponto de vista alfandegário. Quando nós achamos que ele é muito mais, é a possibilidade de criação de uma área de desenvolvimento articulado, harmonizado e que pode ocupar um espaço importante na geopolítica e na economia mundial (COSTA LIMA, 2018).

Pablo Barrone enfatiza o foco comercial trazido pelo governo Temer, mas relativiza um suposto menosprezo pelo Mercosul:

Com Temer, a condicionante interna política do Brasil é também dependente do nível regional e internacional. É uma realidade. Me preocupa mais algumas opiniões de alguns ministros de Temer do que o próprio Temer. (Como as do José) Serra, que depois, enfim, não se foram aplicando tais situações. Porque eu sei que o empresariado de São Paulo tem muito interesse, da produção de sua indústria, aqui. Então foi um momento de se dar conta: *vamos seguir* (...). Funciona assim. Essa é uma realidade. Mas Temer falou sim de uma abertura do Brasil ao mundo, mas nunca disse de deixar o Mercosul ou de alguma questão assim. Inclusive, não se pode dizer que seu governo tenha sido contra o Mercosul. Tiveram algumas medidas, mas foram de alguns ministros. Claro, não é uma coisa que diga *muchacho, vamos com tudo!* Tirando o tratado do Mercosul e União Europeia, mais nada (BARRONE, 2018).

O funcionário mercosulino resgata a situação de dependência de qualquer governo com a intersecção do plano doméstico e do internacional, como trazido por Putnam (2010). Porém, Barrone traz à tona a extinção do cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul criado durante o governo Lula da Silva. O cargo possuía a função de proposição política para o desenvolvimento da integração, de coordenação de trabalhos e representação do Mercosul em reuniões com outros organismos internacionais. Atuaram como Alto Representantes o diplomata aposentado Samuel Pinheiro Guimarães e o ex-Presidente do Parlamento do Mercosul, o petista Dr. Rosinha, que foi demitido por Michel Temer após a extinção do cargo em janeiro de 2017. Sobre isso, Barrone ressalta a posição de Temer em negar espaço para o pilar político-social no Mercosul:

Mas um tema que é em relação ao Executivo, é o Alto Representante, que era um cargo executivo. Que depende do Executivo. Não queriam uma pessoa que se destacava mais do que eles próprios. E o Rosinha, que foi o último, se destacava mais que todo mundo. Foi isso que aconteceu (BARRONE, 2018).

O diplomata uruguaio, Daniel Rótulo, concorda que o foco do Mercosul sob a condução de Temer é comercial, mas faz uma ressalva importante:

Sim, sem dúvida. Aqui ainda não. O Uruguai está ficando isolado. Mas agora essa mudança de contexto, que começou em 2015 com a Argentina, a caída da Dilma, o Paraguai, sem dúvida. Aí mudou tudo. Todo esse contexto regional não é a favor do Mercosul para nada. O Uruguai está ficando isolado aí. Mas o Uruguai também não tem condições de fazer uma defesa. O que o Uruguai pode fazer sozinho para manter o Mercosul? O Uruguai tem mantido algumas posições mais moderadas contra a Venezuela, foi o último a decidir que a Venezuela tinha que ser suspensa. Mas também agora ficou isolado (...). É um momento muito confuso que você mantém acordos que estão funcionando. Porque o Mercosul tem uma estrutura mínima que funciona, isso continua. Por exemplo, um dado interessante que você pega: a quantidade de dinheiro que financia projetos de cooperação técnica nos países do Mercosul, o FOCEM foi o que mais gastou dinheiro. Gastou mais dinheiro que o BID, mais dinheiro que a CAF (Charities Aid Foundation). O FOCEM, na realidade, funcionou. Eu acho que o FOCEM foi uma grande criação e ainda funciona (RÓTULO DECUADRA, 2018).

A Chefe do Departamento Financeiro-Contábil, Maria José Abelenda, também traz a exceção que o FOCEM representa num contexto de corte de gastos generalizado no Mercosul sob o governo Temer:

A princípio, tem uma missão claramente econômica de Temer. Há outros fatores, além disso, que impulsionam o Mercosul de outros modos. Mais sociais. São deixados de lado, mas seguem sendo naturais. Seu aporte financeiro, bem, aconteceu um vai-e-vem (...). Há uma política de cortar gastos onde mais se pode dentro do Mercosul. Há alguns outros órgãos que também estão com dificuldade de financiamento. Porém, por exemplo, o FOCEM se prorrogou. O FOCEM tinha terminado ano passado, se obteve a prorrogação (ABELENDA, 2018).

Para o Diplomata 2, o governo Temer tentou preservar a parte institucional do Mercosul, *podando o que poderia ser podado*, e preservando as áreas em que havia consenso de ação entre os quatro países, após a suspensão da Venezuela. Como os governos da Argentina

(Mauricio Macri) e do Paraguai (Horacio Cartes) não possuíam nenhum interesse do plano social no Mercosul, o governo Temer decide por *turbinar* o pilar comercial, que havia sido deixado de lado pelos governos do PT. Segundo o *Diplomata 2*, as negociações comerciais durante o último governo petista estavam travadas, possivelmente pela presença da Venezuela, por isso, Temer resolve avançar as questões que estavam paradas no bloco (DIPLOMATA 2, 2018).

Para o também diplomata brasileiro Felix Valois, apesar de Temer conferir um foco essencialmente comercial ao Mercosul, isso não significa que o bloco volta às suas origens dos anos 1990 sob o governo Fernando Henrique Cardoso:

Não, nunca mais voltou. Por uma razão simples: porque nos anos 1990 a inserção do Brasil no mundo era diferente do que é hoje. Então, como eu te disse, o Mercosul era o mecanismo que o Brasil encontrava para se inserir no mundo. E hoje não precisa mais disso. Tem os caminhos dele próprio. E o Mercosul está num dilema, ou seja, já cumpriu a parte dele, então, realmente, ninguém sabe se nós queremos a integração plena absoluta ou se deixa como está. Esse é o ponto, ou seja, ver o Mercosul como a tábua de salvação para um comércio mais eficiente do Brasil com o mundo, já acabou isso. Porque o processo de globalização também foi depois disso. O que fazia sentido no final dos anos 1980, começo dos anos 1990, hoje em dia não faz mais sentido. Eu acho, pelo menos espero, que as democracias estejam consolidadas nesses quatro países (VALOIS PIRES, 2018).

Ana Carolina Albuquerque também contempla o contexto internacional ao comparar os governos do PSDB e do MDB:

Eu não sei, eu nunca pensei sobre isso. Mas eu acho que igual não dá para ser. Porque essas opções e estratégias estão necessariamente conectadas à conjuntura. E a conjuntura dos anos 1990 é diferente da conjuntura de hoje. Acho que existe uma contraofensiva que é de natureza neoliberal também, mercadológica, mas tem uma coisa que, infelizmente, gostemos ou não gostemos, não podemos dizer que, diferente da Argentina, que o governo Macri foi uma opção eleitoral, o Brasil está num governo que tem sua legitimidade questionável, para dizer o mínimo. Esse não era o caso do FHC. Eu acho que essa questão política é

determinante. O fortalecimento do Mercosul já vinha do governo FHC, só que com signos políticos distintos. Mas também era uma prioridade para o governo FHC, o Mercosul e a América do Sul. Eu acho que o que o Mercosul está fazendo hoje sob o governo Temer é isso que eu chamo do *rame-rame*, do cotidiano, do que tem que rolar ali. O CMC, o GMC, aquela ruma de GT, aquela ruma de reunião especializada – algumas se mantiveram, outras não – algumas reuniões especializadas não estão acontecendo sob o governo Temer, e não existiam sob o governo FHC. Então o grosso do Mercosul continua nesse estrato intermediário, são as pessoas que trabalham ali, de fato (ALBUQUERQUE, 2018).

O Deputado Ságuas Moraes do PT avalia que os governos Temer do MDB e Fernando Henrique Cardoso do PSDB são convergentes quando se trata da posição da política externa brasileira em relação aos Estados Unidos e ressalta que não é à toa que as Relações Exteriores de Temer são conduzidas por parlamentares do PSDB:

O Fernando Henrique era um governo aliado com os Estados Unidos exclusivamente. Os Estados Unidos é importante parceiro comercial do Brasil e será sempre, maior economia do mundo e tal. No entanto, não pode ser um parceiro quase exclusivo como foi no governo Fernando Henrique e como é no atual governo golpista, tentando ser quase que exclusivo com os Estados Unidos. O eixo do mundo mudou para a Ásia, o eixo do mundo mudou, de certa forma, para a África. Então nós temos que buscar novas relações comerciais, novas relações culturais e relações políticas, geoestratégicas e não só com os Estados Unidos porque senão nós vamos ser subservientes dos Estados Unidos sempre (...) (O governo Temer) é um governo que tem feito, provocado um desmonte do Estado brasileiro, a retirada de direitos, a venda do patrimônio nacional. E ele, para se curvar aos Estados Unidos, porque a tentativa dele é de se curvar, de ajoelhar, de se entregar aos Estados Unidos, mesmo que esse não tenha tanto interesse assim, pelo menos pelo Presidente Trump, que é outro maluco e não tem reconhecido isso com a intensidade que eles gostariam, mesmo com isso,

eles tentam se opor à Venezuela para dizer *olha, nós estamos bem com os Estados Unidos*, para ficar bem com os Estados Unidos. Porque, a partir do governo do Presidente Lula, estabeleceu uma outra relação com o mundo. Se criou o G20, depois criou os BRICS, então o Brasil começou a se relacionar com outros territórios, com outros continentes, como a África, a Ásia, a Índia, a China. Então o Brasil buscou outros parceiros comerciais, além dos tradicionais, que era Estados Unidos e alguns outros. Então o governo que aí está, fraco como é, golpista como é, ele fica tentando se contrapor a tudo e se entregar aos Estados Unidos e esse não tem demonstrado tanto interesse assim do ponto de vista político, vamos dizer, do ponto de vista comercial obviamente que sim, mas do ponto de vista político... então o Michel Temer fica falando sozinho. Se entregando e o cara (Presidente Donald Trump) nem... (MORAES SOUSA, 2018).

Conforme trouxe Amorim Neto (2011), uma política externa mais aliada aos interesses estadunidenses é uma característica da direita brasileira. O Brasil, de fato, alterou sua posição em relação aos Estados Unidos no governo Temer, contudo, o principal evento da política externa de Temer foi outro. Se o evento principal do governo Rousseff foi a adesão da Venezuela ao Mercosul, o de Temer foi justamente a suspensão da Venezuela do bloco em dezembro de 2016. A participação do país governado por Nicolás Maduro no Mercosul estimula os ânimos de todos os espectros políticos. Os posicionamentos sobre a relação do Brasil com a Venezuela costumam ser muito intensos tanto na oposição como na base governista, o que acentuou o processo já observado por Oliveira e Onuki (2010) de crescente polarização ideológica nas relações exteriores brasileiras. O Deputado Ságuas Moraes do PT explicita sua opinião, similar à estratégia de ampliação do Mercosul citada por Malamud (2011):

Eu avalio com bastante preocupação o atual estágio do Mercosul porque a partir do golpe no Brasil com Michel Temer, a partir da eleição do Macri na Argentina e a partir de Cartes no Paraguai, eles começaram a trabalhar no sentido de excluir a Venezuela. Sempre justificando o modelo democrático da Venezuela. Então eu acho isso muito ruim porque o Mercosul, ele precisa, na minha opinião, ampliar os países participantes do

Mercosul, até porque não é muito fácil porque a Colômbia tem uma relação muito estreita com os Estados Unidos. Então nós sabemos que não é muito fácil você estar colocando todos os países da América do Sul no Mercosul. Seria fantástico porque a América do Sul tem mais de 400 milhões de habitantes, tem uma relação territorial muito próxima, então do ponto de vista comercial é fantástico, uma população extraordinária. E nessa relação o Brasil sempre seria ganhador, não no sentido da exploração, mas ganhador porque o Brasil tem o maior parque industrial da América do Sul. Então o Brasil, do ponto de vista comercial, seria o grande beneficiado dessa ampliação do Mercosul. Mas nem sempre há possibilidade de ampliação porque alguns países da América do Sul têm outras relações com outros continentes. No entanto, o que nós não podemos é permitir ou trabalhar para que o Mercosul possa encolher, porque da forma que está, com uma resistência danada para a Bolívia entrar. A Venezuela, que faz parte do Mercosul, foi excluída por esses presidentes que eu acabei de citar, então isso é muito ruim. Então nós podemos ficar um mercado comum muito restrito, o que não tem sentido de ser. Então eu continuo defendendo a tese de que nós temos que garantir quem já está dentro e tentar buscar mais aliados para o Mercosul (...) A exclusão da Venezuela por parte do governo brasileiro é por conta do entendimento equivocado que eles têm nessa relação da Venezuela, para contrapor a Venezuela, por exemplo, para poder, para tentar dizer que ideologicamente são contrários à política na Venezuela. Só que eles esquecem de observar que lá na Venezuela em 22 anos teve 23 eleições e esse governo brasileiro assumiu o governo no golpe. Então quem é golpista é esse governo que está aí. Talvez seja por isso, ele não consegue conviver com a democracia. Então, na verdade, não é só para se contrapor ao nosso governo (do PT), ele quer se contrapor ao governo da Venezuela e obviamente que era um aliado importante do Brasil e, de certa forma, contrapõe a política do governo anterior e ele tem feito isso em todos os sentidos. Não tinha sentido ele dar o golpe

no governo da presidenta Dilma e continuar com as mesmas políticas (MORAES SOUSA, 2018).

A questão da presença ou ausência da Venezuela no Mercosul, para Sebastián Valdomir, é um dos pivôs na política externa brasileira na década atual e o governo de Temer não se omitiu de sua posição:

Agora evidentemente que com a mudança da situação política no Brasil e também na Argentina com a mudança de governo, por meio da vitória das eleições de Macri, é mais natural a mudança porque o que era oposição passou a controlar o poder Executivo com Macri. Mas eu acho que o Brasil nunca teve um convencimento muito forte acerca de que Venezuela, Bolívia passaram a ser membros plenos porque, claro, Venezuela teria sua própria plataforma de inserção internacional. Não têm esse convencimento de que Venezuela é um sócio importante para um bloco como o Mercosul. Então, a partir disso, tudo o que tem a ver com a presença da Venezuela se complica muito mais e a partir do momento com a mudança política com o *impeachment* e tudo isso, bem, evidentemente que a mudança da situação regional é muito forte e o Mercosul está dentro dessa reorientação da política externa brasileira. Não só o Mercosul, como também a UNASUL e etcetera (VALDOMIR MUSTERA, 2018).

O Diplomata 3 não acredita em um posicionamento exclusivamente político na decisão de suspender a Venezuela do Mercosul. Como o diplomata explica, o país que havia ingressado em 2012 no bloco não cumpriu com suas obrigações de país-membro. De acordo com o Tratado de Assunção, o novo membro deve incorporar todos os tratados e normas mercosulinas ao legislativo nacional em um prazo de até quatro anos. Em 2016, completou-se os quatro anos da adesão da Venezuela e o país só havia incorporado 20% do que deveria de normas comerciais mercosulinas. O diplomata brasileiro diz que a *bomba caiu no colo de Temer*, mas a Venezuela teria o mesmo destino se Dilma fosse presidente. Além disso, após o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff no Brasil, o Diplomata 3 relembra que a Venezuela rompeu completamente as relações diplomáticas com o Brasil e, inclusive, direcionou ofensas e desaforos ao novo presidente do Brasil e a José Serra, o então novo ministro das Relações Exteriores (DIPLOMATAS 3, 2018). As relações diplomáticas entre os dois países

retornariam sob a condução do Ministro Aloysio Nunes, pois a Venezuela é um grande comprador de produtos brasileiros.

Os parlamentares emedebistas se recusaram a conceder entrevistas, mas a condução do Mercosul sob o governo Temer, dessa forma, pode ser entendida como uma antítese à agenda política petista na região. Isso fica mais evidente pela atribuição da política externa do governo MDB ao PSDB, através de grandes nomes do partido que foi oposição ao PT durante todo seu governo e eleitoralmente, por mais de vinte anos. Da mesma maneira, não se pode equiparar a atuação mercosulina do governo Temer ao primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, particularmente pelos discrepantes contextos internacionais nos quais cada governo está inserido. Por isso, após analisar a condução do Mercosul pelos governos brasileiros de 1995 a 2018, faz-se um panorama das principais políticas de PSDB, PT e MDB na próxima categoria de análise.

3.6 A POLÍTICA MERCOSULINA PARTIDÁRIA DE PSDB, PT E MDB

PSDB, PT e MDB ocuparam a Presidência da República do Brasil nos últimos 24 anos através dos governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Dilma Rousseff (PT) e Michel Temer (MDB). Há um consenso entre os entrevistados da pesquisa de que diferentes governos significam diferentes conduções do Mercosul, na mesma proporção em que significam diferentes conduções de políticas no plano doméstico. Depois de analisar as atuações dos governos no Mercosul individualmente, esta categoria se propõe a explorar a existência de políticas partidárias específicas para o bloco regional dentro de cada partido.

Para o Diplomata 2, é evidente uma preferência de determinadas políticas por determinados partidos. Durante esses 24 anos, segundo o diplomata brasileiro, pode-se resumir a condução do Mercosul em dois pilares distintos: o comercial e o político-social. O caráter proeminente da integração é atribuído pelo partido que ocupa o governo brasileiro. Dessa forma, o PSDB optou pela integração comercial, o PT pela integração político-social e o MDB retorna à integração comercial. O Diplomata 2 acredita, que além de escolher um pilar preferencial, os partidos também optam pela indiferença em relação ao outro pilar, de modo geral. Para ele, foi o que aconteceu nos governos do PSDB e MDB, indiferentes ao pilar político-social, enquanto o governo do PT foi indiferente ao pilar comercial do Mercosul (DIPLOMATAS 2, 2018).

O Diplomata 3 concorda, de maneira geral, com essa avaliação, mas acredita que a diferença seja mais no discurso do que no processamento interno das políticas. Para ele, a burocracia e seu processo de funcionamento não se alteram de governo para governo. O diplomata sugere que nesse campo não houve mudança durante os governos dos três partidos políticos. Mas também se contradiz ao afirmar que a maior diferença durante os governos petistas foi o considerável aumento de recursos financeiros para a área social do Mercosul, percepção contrária ao argumento de que só houve diferenças notáveis no discurso. Porém, ressalva que isso só se deu em virtude *da sorte do ciclo do boom das commodities brasileiras* e que a situação já mudou em 2015, dentro do governo petista (DIPLOMATAS 3, 2018).

Como se esperava, os parlamentares entrevistados compreendem as diferenças de outro modo, dando muito mais ênfase à esfera política das decisões em relação ao Mercosul. O Senador Humberto Costa do PT comenta as principais diferenças das propostas mercosulinas de seu partido e das propostas do PSDB e MDB para o bloco:

O PT (possui) não somente uma posição de integração econômica, mas também de integração política e cultural. O PT defende que o Mercosul seja uma prioridade na nossa diplomacia, no nosso mercado, no nosso comércio internacional, que nós possamos fortalecer os laços, tanto do ponto de vista político quanto do ponto de vista social e cultural, tentar aparar todas as arestas existentes nas diversas áreas, termos uma integração do mercado de trabalho também. A nossa visão é de que a maneira de nós adquirirmos força dentro do cenário internacional é, entre outras, o fortalecimento do Mercosul e, que, a partir daí os países que o conformam se tornam grandes protagonistas internacionais (...). Tanto o PSDB quanto o PMDB têm uma posição diferenciada. Procuram estabelecer as prioridades de relacionamento internacional, as prioridades de integração, a uma subalternidade muito fortemente vinculada à União Europeia e aos Estados Unidos. Nós não somos contrários a esse aprofundamento dessa relação, mas nós acreditamos que essa diversificação na relação política e comercial do Brasil é essencial para nos tornarmos uma potência mundial (COSTA LIMA, 2018).

O Deputado Ságuas Moraes também do PT entende a integração proposta pelo seu partido de forma semelhante à explicada por Humberto Costa, mas tende a considerar a condução peessedebista mais próxima da condução do PT que da condução do MDB, ao comentar:

As diferenças, mesmo no governo do PSDB, trabalharam para fortalecer essa relação. Os governos do PT mais ainda. E agora o governo golpista Michel Temer é que aconteceu essa situação de tentativa de exclusão de um dos países-membros, o que é muito ruim (...). Eu entendo que para o fortalecimento do Mercosul nós temos que consolidar esses países membros e aprofundar na relação, não só comercial, mas cultural, turística, que nós, a América do Sul tem um potencial turístico extraordinário. Então nós precisamos fortalecer não só na área comercial, mas cultural e turística também para que a gente possa criar uma unidade mais consolidada para não ficar ao bel-prazer de presidentes de plantão. Então eu acredito que além de a gente ter que fortalecer a unidade entre os países-membros, nós temos também que buscar novos aliados para que a gente possa negociar com outros mercados em igualdade de condições, vamos dizer assim, seria para que a gente pudesse... olha, se nós tivéssemos todos os países da América do Sul, ia dizer: *o Mercosul são 400 milhões de pessoas, então se vocês pretendem ter alguma vantagem comercial, nós temos que ter contrapartida nisso*. Então é mais ou menos nesse sentido que a gente entende como a importância do fortalecimento do Mercosul (MORAES SOUSA, 2018).

Assim, o deputado se mostra alinhado à intenção com o Mercosul delineada por Oliveira e Onuki (2000) e Malamud (2011), em que o Brasil estrategicamente conformaria uma unidade sul-americana sob sua liderança para aumentar seu poder relativo internacional e usá-lo como moeda de troca em negociações internacionais.

O Deputado Rocha do PSDB, naturalmente discorda das avaliações de seus colegas petistas. Para o peessedebista, os governos do PT foram prejudiciais aos interesses do Mercosul e ao que o PSDB havia começado a construir no bloco:

Nos últimos treze anos, com os governos do PT, nós tivemos uma aproximação mais ideológica e menos voltada para os interesses comuns dos

países. Por exemplo, nós não quebramos as barreiras alfandegárias, essa integração aduaneira nós não fizemos, nós tínhamos processos que estão em andamento desde aquela época. Agora que está se falando em uma placa de veículo única. Então durante treze anos passamos parados. Mais buscando aspectos ideológicos do que mesmo buscando os interesses dos países e da população mesmo, que mora (no Mercosul). Então nós paramos mesmo no tempo. Acho que nós também não estamos correndo ainda, mas espero que no próximo governo a gente possa dar prioridade a isso ou então se extingue de vez o bloco, ou então se enfraquece. Nós temos muita coisa para avançar para que isso se consolide mesmo como um bloco econômico. Veja, Argentina impõe subsídios, sobretaxa produto brasileiro, o Brasil retalia. Isso vai na contramão do que nós queríamos, que era a integração. Acho que nós passamos muito tempo trabalhando mais ideologicamente do que mesmo fazendo o fortalecimento desse processo de integração. O congresso brasileiro, o congresso argentino, vão ter que abrir mão de parcela do seu poder e é natural que isso aconteça. Foi assim na conformação do bloco da União Europeia. Houve uma resistência grande. Houve uma resistência à moeda única. Houve resistência a tudo isso. Isso é um processo que nós vamos ter que enfrentar (ROCHA, 2018).

Ao comentar o Mercosul sob o governo emedebista de Michel Temer, que tem ministros de Relações Exteriores do PSDB, o deputado tenta distanciar as decisões tomadas nesse último governo das posições peessedebistas:

Em contrapartida, o (atual) governo brasileiro, parece que ele se distanciou um pouco do Mercosul. O ex-Ministro, o chefe do Itamaraty, o Serra, ele era avesso ao Parlasul, ao Mercosul, à integração com os países aqui do Cone Sul. Isso prejudica e muito. Isso no governo Temer. Só que o Aloysio, não. O Aloysio é mais...

De acordo com a política externa do PSDB?

Eu não diria do partido, é muito uma questão pessoal do chefe do Itamaraty. O Serra era avesso à integração dos países do Cone Sul. Preferia

buscar outros mercados. E aí isso enfraqueceu um pouco a gente. O Aloysio a gente já vê que ele não tem tanta aversão a essa integração (ROCHA, 2018).

Diferentemente dos parlamentares petistas entrevistados, quando perguntado sobre a política mercosulina proposta pelo seu partido, o Deputado Rocha parece não saber explicá-la seguramente:

Eu acho que esse debate acontece com mais intensidade quando você está dentro do governo. Mesmo o ministro do Itamaraty sendo alguém do PSDB, mas ainda assim não era a visão do partido. Veja que o Serra tinha uma postura diferente do Aloysio. Então acho que é muito pessoal. Agora o Fernando Henrique apostou nessa integração. São quase 320 milhões de pessoas nessa região nossa. Lógico que isso dá muito mais força para negociar com qualquer bloco, com a União Europeia, até com o bloco do Pacífico, que foi criado depois com os Estados Unidos e com quem quer que seja.

O último candidato do PSDB ao Planalto, Aécio Neves, defendia o que o governo Temer está priorizando agora, não é isso?

Uhum.

Então essa é a posição atual do PSDB?

Não, não. Acho que é um assunto para ser debatido ainda dentro do partido. Qual seria uma prioridade no caso de um governo do PSDB? Senão, acho que tem que se adequar dentro da realidade do próximo governo e tentar construir pontes para fortalecer o Mercosul (ROCHA, 2018).

Portanto, contrariamente ao esperado por Sartori (2005), parece que não é sempre, ou pelo menos não em todas as políticas, que partidos com maior fração interna (mais facções partidárias) demonstram menos consenso em suas propostas. É possível observar que membros petistas demonstram estar mais definidos em relação às diretivas partidárias do que membros do PSDB. Como demonstrado no capítulo anterior, a proposta do PSDB para a integração regional se transformou consideravelmente desde o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, que possuía muito mais semelhança às propostas petistas do que às propostas dos candidatos peessedebistas mais recentes. Parece que essa disparidade também se encontra nos membros atuais do partido, que ao não saberem o porquê das diferentes interpretações intrapartidárias, responsabilizam as predisposições individuais de cada ator político.

Contudo, esse argumento não se sustenta ao se avaliar os últimos quatro ciclos eleitorais presidenciais e se constatar que todas as candidaturas do PSDB vêm defendendo as mesmas políticas ao Mercosul postas em prática pelo governo Michel Temer do MDB e seus ministros peessedebistas.

Quanto à posição do PSDB de oposição ao governo da Venezuela, desde 2012, Ana Carolina Albuquerque interpreta como um discurso de estratégia eleitoral, capitalizando a suposta interposição da Venezuela contra a assinatura do tratado de comércio entre Mercosul e União Europeia, como explica:

Eu acho que é um discurso politicamente caro para o PSDB dar um *status* para essa oposição venezuelana, que ela, de fato, não teve. E poder dizer que o Brasil perdeu, o que eles consideram que seja, uma oportunidade com a assinatura do tratado com a União Europeia porque o Mercosul atrapalha, segura, *por conta desses governos espúrios, fica acorrentando o pobre Brasil, que caso contrário, poderia assinar um acordo bilateral*. Ou seja, eu acho que é uma conveniência política deles porque houve durante o governo Dilma, que a equipe econômica e a chancelaria queriam assinar sim para mostrar que estavam funcionando. Isso o PSDB nunca quis dizer porque não casava com o discurso que eles precisavam. Eu acho que houve um uso político dessa informação pela oposição, pelo PSDB. Sobretudo, por isso, por essa razão bastante simples que é que para isso fosse outra coisa além de uma exploração política, a gente precisaria poder dizer que a União Europeia queria assinar e o Mercosul que não queria. Só que isso não se pode dizer. É uma narrativa. Não assinou porque a Europa nunca quis assinar (ALBUQUERQUE, 2018).

Ao se pensar a condução do Mercosul pelos quatro governos dos três partidos em questão, Rafael Reis consegue sistematizar um panorama geral:

Vamos dividir em áreas. Falando da área comercial, eu acho que uma diferença importante que houve entre a política externa de PMDB, PSDB e PT, no quesito comercial, eu acho que nós tivemos um processo evolutivo. Evolutivo em que sentido? Nós começamos com o Mercosul com o Itamar Franco, onde havia uma prevalência bem

importante de uma abertura comercial sem muitas preocupações com relações a setores que deveriam ser protegidos, setores que eram sensíveis a essa abertura generalizada. Isso começou no governo Collor, quando ele assinou o Tratado de Assunção, e recaiu sobre os braços do Itamar Franco e ele, naquele momento, fechou algumas arestas, tentou proteger alguns setores, mas ainda assim, houve uma abertura meio generalizada. Isso afetou em especial alguns setores do Brasil que não eram competitivos naquele momento com produtos argentinos, por exemplo, linha branca. Depois daí, já no final dos anos 1990, nós tivemos que fazer acordos bilaterais para monitorar o comércio entre esses dois países em alguns setores: automobilístico, linha branca, etcetera. No governo PSDB, acho que seguiu prevalecendo a questão comercial, mas aí também pesou alguns setores da indústria paulista da necessidade, daí o que eu já antecipei, da necessidade de proteger alguns setores da indústria brasileira frente ao desequilíbrio que estava havendo com a Argentina. Ao mesmo tempo, a diferença substancial também no governo do Fernando Henrique para os governos anteriores, no início do Mercosul, foi que o Mercosul deixou de ser um tema só comercial e começou se abrir para outras áreas, em especial, educação. Aí a gente nota claramente como a reunião de Ministros de Educação cresceu muito em termos de coordenação de políticas públicas. E a partir daí, para o governo Lula, o que a gente nota é uma ampliação das áreas de atuação do bloco, uma manutenção das negociações no âmbito comercial entre os quatro países, uma tentativa de seguir abrindo o mercado, se tentou inclusive eliminar a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum ao interior do bloco, o que se alcançou em parte. E, desde o ponto de vista comercial, se começou a olhar o comércio reconhecendo as assimetrias que haviam entre os países, do ponto de vista econômico. Então o Mercosul teve a necessidade de criar o FOCEM, para investir em infraestrutura, e não só infraestrutura, investir também na redução de assimetrias na área social. E o Mercosul também se abre para a área social,

criando novos organismos, trabalhando muitíssimo na área de desenvolvimento social e também o surgimento de um novo pilar, que é o que eu comentei, que não existia previamente nos governos PSDB e Itamar Franco. O que dá, desde uma perspectiva de uma foto de longo prazo, uma diferença clara onde aqui o Mercosul no início era só comercial, aqui passou, além de ser comercial, a atuar em algumas áreas incipientes na área social e aqui o Mercosul adicionou um terceiro pilar, que seria o político. E agora (no governo Michel Temer), o que nós estamos vendo, é que esse pilar político fica um pouco de lado, esse pilar social, se recorta um pouco e se concentra bastante na área comercial e de relacionamento externo, de negociações externas. Essa área de negociações externas, acho que tinha sido mais ou menos abandonada desde o final do governo Fernando Henrique. A retomada de negociações com a União Europeia, agora EFTA (Associação Europeia de Livre Comércio), Canadá, Japão. Durante o governo Lula a gente se concentrou bastante, pela própria orientação da política externa desse governo, a gente priorizou dentro do Mercosul negociações vinculadas a países latino-americanos ou países com os quais havia iniciativa de Cooperação Sul-Sul, por exemplo, África do Sul, Índia. Não demos tanta ênfase a retomar as negociações com a União Europeia ou com países desenvolvidos. Isso é o que está se fazendo agora.

E a estrutura social agora?

O FOCEM continua existindo, O FOCEM em 2015 foi renovado. Mais dez anos. Ele tinha um prazo de funcionamento. Foi renovado por mais dez anos, mas ele precisa passar por aprovação legislativa para ser renovado o aporte financeiro. Então ele foi renovado formalmente, mas ainda precisa de aportes... mas continua funcionando! Ainda têm aportes residuais desses primeiros dez anos que ainda estão sendo aplicados em projetos. Isso acho que já é um consenso, assim, sabe? Apesar de que nós tivemos grandes dificuldades para aprovar no Parlamento Brasileiro o FOCEM, se você analisar, esse é um caso interessante, as discussões relacionadas ao FOCEM e à Itaipu, durante o

governo Lula, houve grandes dificuldades na Câmara dos Deputados para ser aprovados. E, hoje, já acredito que o FOCEM, por exemplo, seja reconhecido por todos os partidos políticos como algo mais próximo de uma política de Estado que de governo, ainda que eu não acredite nessa distinção (REIS, 2018).

Nesse sentido, o diplomata uruguaio, Gustavo Pacheco, também consegue diferenciar os dois últimos partidos que ocuparam o governo federal brasileiro, de acordo com suas atuações no Mercosul:

(...). Eu acredito que o partido mais programático era o PT, que foi o partido que subiu ao governo durante a minha gestão no Mercosul, e agora esta etapa de Temer – esta tão singular situação institucional do Brasil – em matéria de Mercosul Social e da disponibilidade a cooperar políticas públicas, aperfeiçoamento, de intercâmbio. Quando for uma posição muito aberta a consolidar o espaço, a constituí-lo de matéria e substância, não somente retórica, aí teremos avanços interessantes como o fortalecimento da reunião de ministros de Desenvolvimento Social, uma verdadeira matriz de cooperação muito potente, que no caso do Uruguai, é de muita utilidade. Compartilhamento de informações de forma sistemática, sem nenhum contrapeso, sem nenhuma censura, toda a experiência do Bolsa Família, do Fome Zero, do Minha Casa, Minha Vida, são programas interessantes e os sistemas de valoração das políticas públicas sociais, tudo isso, para nós, foi de um acesso muito livre. Plenamente, uma faceta muito interessante. O mesmo acontece com a consciência institucional do Mercosul. Tanto na construção da reunião de ministros, como dos Planos Estratégicos de Ação Social, o PEAS, como na criação dos institutos sociais, sobretudo o de Políticas Públicas e Direitos Humanos, mas também todas as reuniões setoriais de matéria social: gênero, juventude, pessoas com deficiência, afrodescendência. E o Brasil sempre como organizador e um ator muito importante na hora de pensar o que trabalhar na agenda social do Mercosul. Então o fortalecimento institucional dessa dimensão, o Brasil sempre esteve presente e a própria introdução no FOCEM de um capítulo

social também teve no Brasil um guardião zeloso da proposta que era só infraestrutura. O Brasil entendeu e promoveu a introdução desse capítulo social no FOCEM. Aí foi uma aposta do fortalecimento do Mercosul pela etapa do PT. Havia dificuldades, obviamente, operacionais, tal a complexidade e as posições constitucionais do Brasil em torno de, por exemplo, os aportes do Brasil ao Instituto Social do Mercosul até hoje não foram fornecidos pelo Brasil, por conta do trâmite parlamentar, pela avaliação do Ministério da Fazenda, todos esses mecanismos burocráticos, constitucionais no Brasil não estavam alinhados com as definições políticas. Não tinham os instrumentos de dinamização de financiamento disso. A exceção é FOCEM, com uma importância muito destacada, com o aporte importante, mas no resto da estrutura social de integração regional, não havia esse correlato de definição política e aporte financeiro. Com o governo Temer, nessa situação institucional e crise econômica, no período pós-Dilma, digamos, não foi tão dinamizador por parte do Brasil. Mas, dentro das circunstâncias, tampouco foi de abandono total (PACHECO, 2018).

O Secretário da Representação Brasileira no Parlasul, Antonio Costa Filho, que trabalha no Congresso Nacional com o Mercosul há mais de vinte anos, sintetiza o posicionamento dos partidos em relação à integração do Mercosul de um modo que compreende quase todas as interpretações dos entrevistados:

Mas assim, nós não podemos dizer que esquerda ou direita trabalhem mais porque nós tivemos um governo Fernando Henrique Cardoso, no caso brasileiro, onde foram feitos muitos acordos. Tivemos o primeiro governo Lula, que era oposição ao primeiro, com muitos acordos, no segundo menos. E tivemos dois mandatos de Dilma, em que não se firmou quase acordo (...). Olha, o interesse é sempre de integração. A forma de ver é distinta, mas o interesse de mais integração todos têm. Todos têm. Por caminhos distintos, mas no final é mais integração. Você quer mais povos, mais gente, mais direitos humanos e qualquer que seja o partido...

Também no atual governo?

Não... até com os governos atuais também. É o que eu te falei, você teve no Brasil um presidente de um segmento político, que fez muito pelos direitos humanos, pelas pessoas, pelas minorias, blábláblá. E você tem um outro governo agora que está mais interessado na parte comercial e que esse (o campo político-social) não é tanto o objetivo dele. Mas em compensação, se aparecer uma proposta, essa proposta segue. Eu vejo integração lá na frente, os caminhos é que são distintos (COSTA FILHO, 2018).

Por meio das entrevistas realizadas com indivíduos envolvidos na história do processo de integração do Mercosul, verifica-se que a percepção geral é a de que o governo do PSDB, com Fernando Henrique Cardoso, atribuiu à integração do Mercosul grande importância na política externa, sendo que no seu primeiro mandato a prioridade foi comercial e, no segundo, já impactado pela crise argentina, inicia-se o pilar social com foco na educação. Os governos do PT, de Lula da Silva e Dilma Rousseff, instalam o pilar político no Mercosul, através do que ficou conhecido como Consenso de Buenos Aires. No governo de Lula, a prioridade é a conformação do pilar político – facilitada pela ascensão de governos de esquerda na região – a ampliação do caráter social – principalmente com a tentativa de correção de assimetrias regionais, representada pelo FOCEM – e a manutenção do caráter comercial, mas focado nos acordos intrarregionais com outros países latino-americanos ou relacionados à Cooperação Sul-Sul. Enquanto no governo de Dilma, a intenção inicial é manter as mesmas políticas construídas nos governos anteriores, porém a crise econômica brasileira atrapalha a consecução do pilar social e a ausência de diplomacia presidencial frustra o pilar político. O governo do MDB, com Michel Temer, assume a partir desse contexto e tenta levar o foco para o pilar comercial do Mercosul, contudo priorizando a negociação de acordos extrarregionais em detrimento dos países latinos ou do Sul.

Conforme o Diplomata 2 afirma, o pior dos cenários para a integração do Mercosul é o desinteresse. Caso contrário, não importa qual for o interesse do governo ou sua inclinação ideológica, a integração tende a caminhar. O diplomata destaca que durante o governo Temer, mais precisamente na gestão José Serra no Itamaraty, o Brasil flertou com o desinteresse completo pelo Mercosul. Mas foi o único momento nesses últimos 24 anos. Para o Diplomata 2, o desafio para o governo que assumir a partir de 2019 é abordar e investir em outros interesses para a

integração ficar mais robusta. Num cenário persistente de crise econômica, talvez uma saída para o Mercosul seria redefinir a agenda, incluindo áreas ainda não tocadas no processo de integração, como a segurança e a migração, temas relevantes para os países do bloco (DIPLOMATA 2, 2018).

3.7 A ESCALA ESQUERDA-DIREITA NA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

Investigando-se a condução partidária do Mercosul pelos partidos políticos brasileiros, através de entrevistas com indivíduos conectados à história do bloco de integração, é possível conceber também uma polarização entre esquerda e direita no processo de regionalismo sul-americano, em que os opostos espectros políticos atuam e investem em projetos de políticas distintos, numa disputa ideológica tal qual definida por Kitschelt (1994).

Esse fenômeno ocorre tanto dentro do Mercosul quanto externo ao bloco. Mas no seu interior, a disputa de poder fica mais evidente no órgão mais político do Mercosul, o seu Parlamento. No órgão parlamentar, esquerda e direita possuem interesses diversos e trabalham pela vitória de questões mais próximas ao seu espectro. Como analisa a funcionária do Parlasul, Analaura Soto:

Os parlamentares aqui são de diferentes partidos políticos e estão investindo na integração, porque ao Brasil interessa a integração. Podem dar mais ou menos ênfase nos temas. De repente pode ser que dão mais ênfase no tema comercial ou um tema mais da agenda social, mas nunca deixaram de trabalhar. Então seja qual for a integração, seja qual for as maiorias, as delegações brasileiras sempre trabalharam para a integração (...) A nível político, o diferente peso que depositam alguns dos países, segundo a direção que se tenha no momento, de governo. O interesse político é o mesmo, mas depende de que tipo de governo e de que orientação tenha. O que vimos é que se passaram distintos tipos de governo, mas o Parlamento segue funcionando, continua vindo parlamentares, continua tendo uma agenda para tratar de temas a todo tempo em cada uma das delegações (...). Eu acho que se tivesse uma negação ao Parlamento, a nível de governo, se suspenderiam as atividades, os

aportes e isso não aconteceu (SOTO ROMERO, 2018).

A Assistente Jurídica do Senado ligada ao Mercosul, Maria Claudia Drummond, relembra que a organização da disputa política interna do Parlasul se configurou também baseada na tradicional e quase universal oposição na esfera política entre esquerda e direita:

E a outra diferença, é que os parlamentares já começaram a ter consciência de que eles não estão representando os países, eles não são representantes do Brasil (...). Estão começando a ter consciência disso. Isso foi uma estratégia muito interessante usada pela esquerda, a esquerda dos quatro países. Porque eu me lembro muito do Dr. Rosinha (do PT) me dizendo, ele também percebia que eles pensavam que eram só representantes dos países. Então ele falou assim: *nós vamos fazer o seguinte, nós vamos formar o nosso grupo político, de esquerda, e com isso nós vamos forçar os outros a formar também. A direita vai ter que formar a sua e... eles vão ter que entender que não é país.* E então é o que aconteceu. Já existe um grupo progressista, que chama Bancada Progressista (DRUMMOND, 2009).

Atualmente, além da Bancada Progressista, composta por parlamentares do espectro esquerdo de todos os países membros, existe também a Integração Democrática, que congrega parlamentares de direita e centro-direita dos quatro países-membros em um único grupo parlamentar supranacional. Apesar de ainda não ser tão articulado e institucionalizado quanto a Bancada Progressista, a Integração Democrática se reúne por demanda parlamentar e, muitas das vezes, votam conjuntamente.

Essa ausência de organização política entre partidos de direita da região, todavia, passam a impressão de que a direita não possui interesse na integração do Mercosul. Como argumenta Sebastián Valdomir, Coordenador da Bancada Progressista do Parlasul:

Eles não têm muito intenção que a integração (no Mercosul) avance. Apostaram na negociação com a União Europeia, a Argentina apostou na Aliança do Pacífico, e não têm uma necessidade de fortalecer politicamente isto porque, na realidade, se converteu num espaço contrário à presença de organizações sociais, sindicais, movimentos sociais, outras identidades políticas. Então o

melhor para isso é deixar quieto aí. Porque se vai a desmantelar o Mercosul, certamente teria toda uma reação e o que não querem é justamente incentivar muita discussão sobre esses temas (...). Os partidos de direita, eu falo que desconheço se têm um projeto de integração. Eu acho que querem incorporar a suas respectivas parcelas de poder nos circuitos de valorização, nos circuitos de geração de valor do capital e, para isso, não necessitam de integração, não necessitam mais normas, necessitam menos normas, menos regras. Em todo caso, necessitam capacidade de negociar com os centros de poder, com as transnacionais, com os industriais, com o agronegócio por si mesmo. Na realidade, expressam os objetivos econômicos e políticos dos setores de poder, da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), da CNI (Confederação Nacional da Indústria), do agronegócio, etcetera. Então, para eles não é necessário um projeto de integração, para eles é necessário um projeto de acumulação de oportunidades de negócio com os circuitos globais (VALDOMIR MUSTERA, 2018).

Mas na realidade, não é que a direita não tenha interesse no Mercosul, afinal, foram governos de direita, tanto no Brasil quanto na Argentina, que assinaram o Tratado de Assunção e deram continuidade à institucionalização do bloco. Porém, no momento que os governos de esquerda assumem e imprimem sua marca distintiva no Mercosul, por meio do chamado pilar político, a direita reage se distanciando do bloco. Em um movimento parecido, a esquerda se aproximou do Mercosul no início da década passada em reação às intenções de conformação de uma área de livre-comércio continental capitaneada pelos Estados Unidos, como relembra Maria Claudia Drummond:

Por exemplo, a ALCA que é um fator exógeno ao Mercosul, ela fez o Mercosul avançar porque ela trouxe a esquerda. Ela fez a esquerda apoiar fortemente o Mercosul. Antes a esquerda era nacionalista. Achava que o Mercosul era só de empresários, de multinacionais. Com a ALCA, a esquerda passou a dar um apoio, a se inteirar do Mercosul (...). Virou a bandeja (...). Para fazer contraposição à ALCA. Por isso que esses fatores têm que ser considerados também (DRUMMOND, 2009).

Como apontado por Drummond, a esquerda brasileira e sul-americana deixa de lado seu nacionalismo e decide por adotar o internacionalismo regional como defesa, desmistificando a preocupação de Onuki e Oliveira (2006) em relação ao nacionalismo da esquerda. Dessa forma, a esquerda não só se inteirou do Mercosul, como investiu pesadamente no seu processo de integração, realizando uma ressignificação do bloco para a região. Assim, é possível estabelecer, com anuência dos entrevistados, de espectros políticos diferentes, que o Mercosul sofreu influência ideológica da esquerda sul-americana, como retrata o diplomata uruguaio Daniel Rótulo:

Para mim é claro que isso influenciou muito no debate interno e sim, influenciou no Mercosul, sem dúvida alguma porque você tem várias políticas que foram definidas para o Mercosul nesse período. E aí o ator mais importante, o *player* mais importante é o Brasil, que passou a ter uma política de... o FOCEM, por exemplo, a criação do FOCEM. Assumir e admitir que nem todos são iguais, que tinham assimetrias. O tema da agenda do Mercosul mais política e menos mercantil, menos comercial. Toda uma agenda densa dentro do Mercosul, nas reuniões dos ministros, toda uma agenda social, tudo isso. A criação da Unidade de Política Social. Vários órgãos e várias políticas foram influenciados por essa visão. Uma visão na qual a ênfase do Mercosul era mais política do que comercial. Porque do ponto de vista econômico-comercial, o Mercosul já estava em crise. Mas teve um impulso, um impulso relativamente forte, por essa ideologia, que aliás se você, pelo menos para muitos, uma forma de você olhar a inserção internacional e colocar essa relação entre inserção global e inserção regional, como duas dimensões. Quanto mais eu puxo para a dimensão regional, estou mais para a esquerda. Quanto mais eu puxo para a dimensão global, estou indo mais para a direita, do ponto de vista ideológico. É uma forma, mas eu acho que é uma forma relativamente correta porque a integração regional passou a ser, nesse tempo, objeto da agenda da esquerda e passou a ser alvo de uma crítica cada vez mais dura da direita. Então é bastante lógico você pensar que tem ali uma clivagem ideológica que divide os partidos. Então, nesse período todo, 2003 até 2008, 2009,

2010, que coincide com os governos do PT e aqui com os dois governos da Frente Ampla, com uma política externa muito focada na região (...). Nesse tempo todo, a divisão entre pessoas que veem a inserção internacional da integração regional como eixo principal e os que veem a inserção global, está sendo cada vez mais pronunciada. Se você for ver aqui no Uruguai, no Brasil, o debate esquerda-direita, você vai encontrar que a direita não quer saber de nada e critica muito o Mercosul, tem uma crítica muito dura. Aí tem também uma diferença de ênfase. A visão mais liberal, mais à direita, na qual a economia é quem manda, para eles o Mercosul só faz sentido como grande polo comercial, não faz nenhum sentido como uma questão política, parece uma perda de tempo, aliás, parecem que não chegam a nenhum consenso, a nenhuma possibilidade de acordar nada. Para a esquerda não. A esquerda ainda guarda um espaço importante para a visão mais política do Mercosul, para a relevância político-estratégica. Mas isso cada vez está mais difícil. A defesa dura, vamos dizer assim, do Mercosul cada vez está mais difícil. Mas essa diferença tem. Você ainda vê nos programas, ainda vê nos discursos, você vai ver isso. Mas tem toda uma mídia e tem toda uma opinião pública, que na realidade, pelo menos aqui, está contra o Mercosul. Se você for ver as últimas pesquisas de opinião pública, que eu me lembro, sei lá, te dava 60-70% de pessoas dizendo que não funciona, que não sei o quê. Então no campo ideológico a direita ganhou isso, até agora, não sei o que vai acontecer (RÓTULO DECUADRA, 2018).

Como destacado pelo diplomata, no entanto, não se pode negligenciar a influência ideológica da direita no Mercosul. Apesar de se mostrar relativamente indiferente ao bloco atualmente, foi a ideologia de direita que criou o Mercosul. Os entrevistados resgataram a origem do bloco comercial em um contexto de governos neoliberais no Cone Sul, com o objetivo de satisfazer o *status* predominante do cenário internacional à época, conhecido como Consenso de Washington. Padrão esse que estimulava regionalismos abertos num contexto de pós-Guerra Fria, recrudescimento da União Europeia e nascimento do NAFTA. Além disso, após a tomada de controle do Mercosul por governos de esquerda,

a ideologia de direita na região sul-americana também é responsável por outros projetos de regionalismos e integração, os quais são concorrentes diretos do Mercosul. Ana Carolina Albuquerque explica esse aspecto com detalhes:

Apesar de não ter muito tempo, existe um pré-Mercosul antes da assinatura do Tratado de Assunção, que corresponde às negociações que foram feitas pelo Brasil e a Argentina e tem muito a ver com o distensionamento das relações entre Brasil e Argentina na redemocratização. Ali naquele momento, um projeto de integração que estava sendo gestado pelo Alfonsín e pelo Sarney tinha uma série de aspectos que a gente podia dizer, a grosso modo, que era um projeto desenvolvimentista. Por isso que eu digo, a questão tem muito a ver com as prioridades internas dos governos de turno. Elas não estão divorciadas. Então quando entra o Collor e o Menem é um momento que a gente já está falando de auge da hegemonia neoliberal na nossa região. Então o Tratado de Assunção é um reflexo disso e você vê que é um documento totalmente neoliberal, que cria um instrumento de liberalização comercial, de abertura comercial, de resposta regional, não acho que foi sem intenção de responder à política mundial, era uma tentativa de resposta regional neoliberal aos desafios globais do neoliberalismo, digamos assim. Então essa é a terminologia do regionalismo aberto e o Mercosul, tanto do Itamar quanto do Fernando Henrique foram esse Mercosul *fenício*, que alguns chamam, mercantilista, que tinha essa preocupação e essa razão de ser que nem chegava a ser econômica, meramente comercial. Nessa época, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, já existiam instâncias políticas, mas que sempre foram acessórias e não importantes dentro do jogo. No Protocolo de Ouro Preto tem a previsão da participação social e que tem a previsão também da criação do Parlamento. Mas isso não era para valer. Essa é que é a questão. Quando entra o Lula, a gente pode falar sobre as contradições internas do governo do Lula, mas eu não acho que se repita na política externa do Lula, com oito anos do Celso Amorim na chancelaria e o Marco Aurélio

Garcia na (Assessoria da) Presidência da República. Eu acho que a gestão de uma política complicada como a política externa não é fácil, não vou dizer que foi perfeita, mas os grandes problemas que eu vejo na política externa do governo Lula são, de alguma forma, externos ao centro de tomada de decisão, por exemplo, certas atuações das empresas privadas e algumas empresas estatais num comportamento, talvez, um pouco *subimperialista* para com os vizinhos. E aí eu realmente acho que no governo Lula, com esses personagens, e também, de certa forma, acho que não podemos esquecer do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que foi Secretário-Geral do Itamaraty durante um bom tempo da gestão do Celso Amorim – eventualmente ele teve que sair porque fez 70 anos e foi aposentado. Eu acho que foi tomada a decisão estratégica e feito por onde, no sentido de que a integração regional foi elevada ao *status* de prioridade da política externa. Isso você vê no fortalecimento do Mercosul e, posteriormente na criação da UNASUL e da CELAC, mas mais como um desdobramento. Então você vê um Mercosul que cresce em agendas, é o que a gente chama de inflexão na agenda. Agendas que eram simplesmente inexistentes ou que tinham muito pouca prioridade. A agenda da participação, a agenda da produção e a agenda da redução de assimetrias, com o FOCEM. Eu acho que essas são as diferenças reais dessa época. Acho que são esses os três eventos principais que acontecem aí nesse momento de 2004 até 2010. A Dilma, ela manteve para o Mercosul a agenda do Lula. Não acho que existam mudanças notáveis. A mudança notável durante os anos que a Dilma governou é que ela reduziu a questão da contribuição orçamentária do Brasil. O Brasil ficou deficitário em relação ao Mercosul de novo, coisa que o Lula tinha aumentado muito a questão do apoio financeiro, inclusive mudando a lógica anterior que era de dividir pelos quatro a conta igualzinho e durante o governo Lula teve essa mudança de tentar que as contribuições orçamentárias se assemelhassem em porcentagem à questão do PIB de cada país. E a Dilma não pagou

direito o Mercosul não. Mas tirando isso, ela não mudou grandes coisas. Aí o que é que você quer que eu diga do governo que eu considero golpista? Eles não têm esse entendimento, o que eu acho importante você levar em consideração em algum momento, embora esse não seja o centro da sua pesquisa, é que nunca, jamais, provavelmente, mas, sobretudo, dos anos 2000 para cá, nunca houve um projeto só de integração acontecendo na América Latina. Existem muitos projetos em disputa. Isso volta lá atrás na história das relações internacionais da América Latina, na questão do latino-americanismo versus o pan-americanismo estadunidense. Então esses mesmos anos 2000, que a gente está falando de um fortalecimento do Mercosul por essa via e da criação da UNASUL e da CELAC, também têm Aliança do Pacífico, TPP (Parceria Transpacífico), têm todos esses programas ligados à questão da segurança que os Estados Unidos têm na América Central, no México e na Colômbia. Tem o NAFTA, se a gente tomar o continente americano como padrão. Então, quer dizer, existem projetos autonomistas em permanente disputa com projetos, digamos assim, subalternos, projetos que continuam apostando numa integração regional que é condicionada, direcionada e gerida pelos interesses dos Estados Unidos. Então a gente sabia que esses caras pensam dessa outra forma. Acho que se eles pudessem, eles entravam era na Aliança do Pacífico. O que eu sei é da minha área, a minha área foi, naturalmente, desmantelada. O Brasil não vai fazer Cúpula Social. Do meu ponto de vista, em resumo, eu acho que o Mercosul está esperando a próxima onda. Não digo nem próximo governo, mas em algum momento vai entrar algum grupo político, seja do ponto de vista liberal, seja do ponto de vista mais à esquerda, que vai entrar com um projeto real para o Mercosul. Eu não acho que o governo golpista tenha um projeto real (ALBUQUERQUE, 2018).

O que se pode depreender do panorama traçado por Albuquerque é que, como já adiantado no início da análise dessa categoria, a disputa política entre os espectros da esquerda e da direita está muito presente na condução política do Mercosul pelos governos brasileiros e de outros

países da região – na própria estrutura mercosulina – mas mais do que isso, a disputa entre opositos políticos envolve, implica e embala a integração regional na América do Sul, interna e externa ao Mercosul, de modo conivente a ele (UNASUL e CELAC) e concorrente (ALCA, Aliança do Pacífico e TPP).

3.8 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS SOBRE OS RESULTADOS

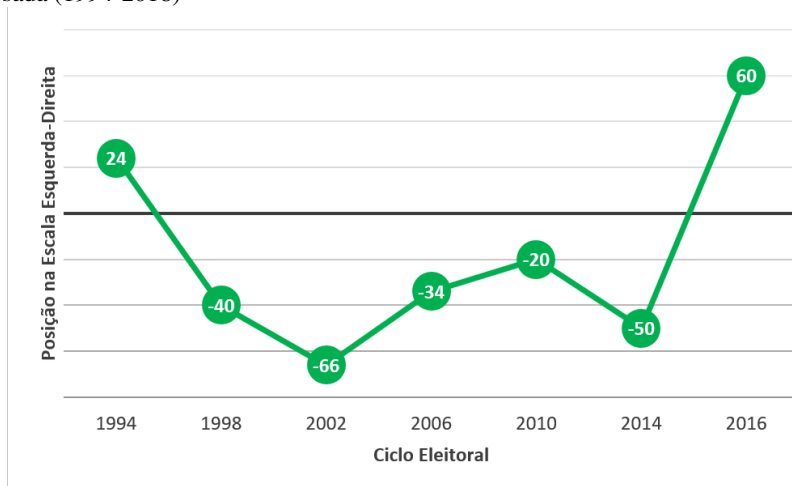
O objetivo proposto para este terceiro capítulo foi o de analisar as entrevistas realizadas em Montevidéu, no Uruguai em 2018, com indivíduos envolvidos no processo de integração do Mercosul, de modo a complementar as verificações demonstradas no capítulo anterior em relação à condução política do Mercosul por governos brasileiros de partidos distintos – PSDB, PT e MDB. De maneira que o segundo capítulo demonstrou a inclinação ideológica dos três partidos sobre suas propostas eleitorais de política externa, este terceiro capítulo teve como finalidade a abordagem mercosulina nas políticas partidárias de integração.

Foi possível constatar, dessa maneira, que, conforme se esperava, os três partidos conduziram a integração do Mercosul de forma distinta entre si. A diferenciação de políticas não se materializa somente nas políticas reais aplicadas, mas se observa nos programas partidários em períodos eleitorais, como demonstrado no capítulo anterior, e orientam a forma em que ocorre a integração regional na América do Sul. Da mesma forma, verificou-se que, consoante ao deduzido em relação aos programas eleitorais, as políticas exteriores postas em prática pelo PSDB estão mais alinhadas com o espectro direito ou da centro-direita, definida em termos do Mercosul pelo seu pilar *comercial*. As políticas exteriores praticadas pelo PT estão mais engajadas com o espectro esquerdo ou da centro-esquerda, definida em termos do Mercosul pelo pilar *político*. O pilar denominado de *social* parece ter sido praticado tanto pelo PSDB quanto pelo PT, apesar de que todos os entrevistados concordarem de que esse pilar foi muito mais aprofundado e investido na gestão petista, principalmente pelo maior aporte financeiro desempenhado. A gestão do MDB foi caracterizada pelos entrevistados como direita ou centro-direita, por suas práticas no bloco estarem mais próximas das políticas defendidas por esse espectro, ressaltando-se o fato de que as relações exteriores nesse governo foram conduzidas pelo PSDB.

Dessa forma, a política externa brasileira foi conduzida nesse período estudado pelo caminho indicado pelo gráfico na Figura 6, resultante da análise realizada no capítulo anterior e coincidente com o resultado encontrado nas entrevistas. Como pode ser observado, a política

externa brasileira nesse período parte da direita no primeiro governo Cardoso e adentra o campo da esquerda no segundo governo Cardoso – principalmente pelo pilar social do Mercosul e a nova posição do governo perante a ALCA – de onde só emerge à direita novamente com a destituição de Rousseff e a posse de Temer. Somando um total de dezessete anos sucessivos da política externa inclinada à esquerda e sete anos intervalados à direita.

Figura 6 – Gráfico do Posicionamento da Política Externa Brasileira Eleita ou Empossada (1994-2018)



Fonte: elaborado pelo autor.

Foi notado, da mesma forma, que as propostas e linhas de políticas contidas nos programas eleitorais dos partidos corroboraram com as políticas praticadas pelos governos aprovados na disputa eleitoral, ou seja, os três partidos políticos, de fato, conduziram a integração do Mercosul conforme haviam se comprometido durante as campanhas presidenciais ou, no caso do governo MDB, previamente ao processo de impedimento de 2016. Além disso, foi possível apurar que a condução do Mercosul pelo partido que ocupa a Presidência da República do Brasil sofre influência das convicções e dos princípios vinculados ao partido do presidente, cuja capacidade de assim o fazer é resguardada pela própria estrutura institucional do Mercosul. Assim, a despeito da relevante atuação burocrática do Itamaraty – o qual preza pela continuidade e manutenção de políticas já existentes, porém deve seguir rigorosamente as decisões tomadas pelo chefe do Executivo – evidencia-se o tratamento ideológico atribuído ao Mercosul pelos governos de turno no Brasil.

Com base neste e nos demais capítulos deste trabalho, as Considerações Finais, que seguem, têm a intenção de agregar e conciliar as principais deduções resultantes das análises produzidas, destacar as principais inferências e vislumbrar novos questionamentos intencionando a continuidade dos estudos sobre o tema e o aprofundamento de sua compreensão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a investigar as diferenças entre os posicionamentos partidários de PSDB, PT e MDB sobre a política externa e sobre a integração do Mercosul entre as campanhas presidenciais de 1994 e 2018, com a intenção de examinar relações ideológicas nas políticas propostas por cada partido para a área. Além disso, apontar variações dos posicionamentos políticos no tempo e de acordo com o pêndulo situação-oposição dos partidos em questão. Para entender, primeiramente, as categorias e os conceitos a serem utilizados, foram revisadas bibliografias das Relações Internacionais e da Ciência Política consideradas afins das abordagens realizadas e das discussões temáticas desenvolvidas. A partir disso, foram oferecidas contribuições originais ao estudo de partidos políticos e sua relação com a política externa no Brasil, por meio da análise e codificação de um conjunto de 17 programas eleitorais de PSDB, PT e MDB e, complementarmente, de 19 entrevistas semiestruturadas com pessoas relevantes à história do processo de integração do Mercosul.

A permissível adaptação do método elaborado pelo *Manifesto Research Group* propiciou a execução da primeira parte das análises realizadas no trabalho. Embora laborioso, tanto pela adaptação ao problema de pesquisa quanto pela codificação, o método proporcionou a efetuação do que a pesquisa se propôs a fazer em seu primeiro objetivo específico. A consecução do segundo objetivo específico, dependente da realização de entrevistas, foi facilitada pela participação do pesquisador no *Programa Escala Estudantes de Posgrado*, promovido no âmbito do acordo de cooperação internacional entre a Universidade Federal de Santa Catarina e a AUGM, que permitiu mobilidade acadêmica até a *Universidad de la República* em Montevidéu, no Uruguai. Apesar da inexperiência nesse método de pesquisa, a generosidade dos entrevistados tornou o material derivado importante conteúdo que permitiu o apontamento de algumas conclusões que, juntamente com o produto da análise efetuada sobre os programas partidários de política externa, são delineadas a seguir.

A primeira delas é a de que os partidos políticos definitivamente não negligenciaram a política externa nos seus programas partidários nos ciclos eleitorais presidenciais de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Em todos os programas do PSDB, do PT e até mesmo do MDB, que contou somente com três programas próprios num período de 24 anos, a política externa teve destaque o suficiente para possuir uma área própria de propostas políticas e em muitos casos as propostas de política externa

extravasaram para outras esferas políticas dos programas de governo. Fator que contraria o argumento de Onuki e Oliveira (2006) de que os partidos políticos brasileiros não consideram a política externa como central nas suas propostas de governo. Talvez a política externa não costumava assumir primazia na campanha eleitoral em relação às outras políticas, mas certamente não é ignorada pelos partidos em nenhum momento desse período estudado.

Quanto à relevância das propostas de política externa na decisão do voto do eleitor apontada como ausente por Onuki e Oliveira (2006), não pode ser confirmada pelos resultados da pesquisa. No entanto, o seu papel na campanha eleitoral não pode ser descartado completamente, uma vez que a política externa se mostra presente nas discussões partidárias e, mais do que isso, comprovou-se a existência de diferenciação de políticas efetuadas pelos partidos na área de política externa. Como abordado por Downs (1999), a diferenciação de políticas em qualquer área é uma necessidade compartilhada pelos partidos políticos para incentivar e direcionar votos durante as disputas eleitorais numa democracia. Pelos resultados obtidos na pesquisa, os partidos brasileiros que ocuparam a Presidência nesse ínterim diferenciaram suas políticas de política externa através do eixo ideológico esquerda-direita conformado pela tradição política nas democracias ocidentais e definido por Kitschelt (1994). Ao longo do tempo, dessa forma, o PSDB demonstrou maior inclinação de sua política externa ao eixo da direita, enquanto o PT consolidou a sua política externa no eixo da esquerda. O MDB, por ser um dos principais partidos que conformam o sistema cêntrico brasileiro, da forma como foi definido por Sartori (2005), apresentou o comportamento esperado de um partido centrista.

A participação da instituição burocrática do Itamaraty na condução da política externa brasileira, principalmente em relação ao Mercosul e à integração sul-americana, pode e deve ser relativizada. Ainda que o Ministério de Relações Exteriores exerça, através de seus altamente qualificados funcionários, monopólio na condução das políticas de relações exteriores governamentais, o processo de tomada de decisões é intensamente concentrado na Presidência da República em sintonia com o ministro encarregado do MRE. Isto quer dizer que o presidente define, sem contestações institucionais, a orientação política a ser incumbida ao corpo diplomático do Itamaraty em suas ações cotidianas. Os funcionários do MRE de nenhuma forma são coibidos de preferências políticas e ideológicas e, justamente por essa razão, permitem que a condução política seja alinhada às preferências do presidente, pois o chefe do Executivo tem a prerrogativa de escolher aqueles que ocuparão os cargos

de maior hierarquia decisória no órgão. Esses cargos definem e redefinem a estrutura burocrática do Itamaraty para se adequar aos interesses do governo de turno. No cargo de Ministro das Relações Exteriores, Secretário-Geral do Itamaraty e de Embaixador nas missões brasileiras consideradas mais significativas para a política externa, o que foi apontado é que, invariavelmente, estão pessoas alinhadas politicamente com a preferência ideológica do presidente.

O Executivo possui predominância nas tomadas de decisão da política externa, como esperado e trazido pela literatura da área. Porém, apesar de o Legislativo delegar essas competências ao Executivo, ele não as abdica, conforme lembrado por Neves (2003). Muitos parlamentares brasileiros estão profundamente envolvidos com a política externa e principalmente com a integração do Mercosul. Os parlamentares representantes do Brasil no Parlamento do Mercosul, de diferentes partidos políticos, também fazem parte da rotina da Secretaria do Mercosul em Montevidéu, seja se informando sobre assuntos da integração, colaborando com seus colegas ou propondo novas políticas, os parlamentares brasileiros que viajam a Montevidéu todo mês para as sessões plenárias pensam, debatem e propõem políticas regionais. Evidentemente esse não é o caso da maioria dos deputados federais e senadores brasileiros. Os representantes no Parlasul parecem ser uma exceção. Ainda falta muito para uma efetiva participação legislativa na política externa, como destaca Antonio Costa Filho:

Agora, precisa de muito mais integração envolvendo, direcionada ao cidadão porque o déficit democrático no Mercosul, quem legisla é o Executivo, não é o Legislativo. Agora, isso sim. Isso precisa ser revisto. Eu acho que os movimentos sociais têm que pressionar mais os seus representantes e buscar mais ações. Tem aí a questão dos títulos e graus universitários do exercício da profissão, que é uma coisa muito mal resolvida, pelas pressões internas de cada país. O Brasil, por exemplo, o Conselho Regional de Medicina não libera nada. Então hoje, em quase quarenta anos de integração, você tem uma profissão regulamentada, que é Letras. Isso aí é a política de cada segmento dentro do seu Estado. Os parlamentares não se deram conta da importância deles no processo internacional. Porque eles não participam do processo decisório, da negociação dos acordos internacionais, mas, no entanto, ele

atua integrante do processo porque ele tem que aprovar o acordo para que ele entre. Então, quando o acordo chega no seu parlamento, para o parlamentar, que não participou do processo, aquilo eu costumo dizer que é pior do que caviar: nunca vi, nem comi e nem ouvi falar. Então os legislativos dão um cheque em branco aos executivos. Então os legislativos precisavam se organizar mais para participar mais do processo decisório (COSTA FILHO, 2018).

Apesar disso, um grupo importante de senadores, dentro da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, passou a atuar ativamente na área após a adesão da Venezuela ao Mercosul, possibilitada pela Presidente Dilma Rousseff do PT em 2012. Presidida por Aloysio Nunes do PSDB, a Comissão executou suas funções praticamente em aberta oposição ao governo federal, particularmente a partir de 2015. Essa dinâmica despertou o interesse de outros parlamentares brasileiros pelo assunto, talvez por parecer uma forte bandeira de oposição, que ressonava com o eleitorado descontente com os rumos políticos que o país havia tomado à época. Esse é, na verdade, o maior exemplo de uma variação de posicionamento político que a pesquisa propôs averiguar: a mudança de posição em relação à integração do Mercosul pelo PSDB. Enquanto no governo, o PSDB defendia o aprofundamento da integração regional através do Mercosul com a implantação da TEC e de políticas comerciais comuns, objetivando a união aduaneira e a adesão de mais sócios sul-americanos ao bloco. Já na oposição, o PSDB passou a se opor à adesão de novos membros ao Mercosul e transformou em uma bandeira partidária a defesa da flexibilização mercosulina para um retorno total à zona de livre-comércio, criticando veementemente o PT por defender as mesmas políticas em relação ao Mercosul que o PSDB defendeu sob o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Outra conclusão a ser destacada através dos resultados das análises é a de que existem outros fatores que influenciam as posições tomadas na política externa pelos partidos políticos. Esses fatores podem ser externos ao sistema partidário e até mesmo ao Brasil, uma vez que muitas conjunturas internacionais foram apontadas como participantes nas mudanças de política externa observadas no período. A análise dos programas partidários demonstrou que uma dessas importantes mudanças – a virada à esquerda do PSDB em 1998 – foi produto direto das negociações da ALCA entre os governos brasileiro e estadunidense. Enquanto as entrevistas revelaram também que o governo Dilma Rousseff

deixa de estimular o Mercosul no início do seu governo em função das crises econômicas acontecendo nos países-membros.

Ao analisar a política externa conduzida pelos governos de turno após a redemocratização, sob o prisma do Mercosul, talvez seja necessário atualizar a definição de paradigmas elaborada por Hirst (2009). Após o paradigma de *ajustamento-afirmação* representado pelos governos de Fernando Collor e Itamar Franco (1990-1994), há o retorno ao paradigma do *alinhamento* durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e um ensaio à troca de paradigma no seu segundo governo (1999-2001). Diferentemente de Hirst, que considera o primeiro mandato de Lula da Silva a manutenção do paradigma de alinhamento, ao se analisar a condução do Mercosul, pode-se perceber uma mudança de paradigma já na troca de partidos no Planalto com o estabelecimento do Consenso de Buenos Aires. A partir de Lula e até o fim do governo Dilma Rousseff (2003-2016), portanto, há uma mudança definitiva para o paradigma da *autonomia*. E durante o último período estudado, durante o governo de Michel Temer (2016-2018) registra-se a terceira mudança de paradigma após a redemocratização com um retorno ao *alinhamento*. Dessa forma, o período pós-redemocratização trouxe três mudanças paradigmáticas em 28 anos. Comparando-se com o período anterior à redemocratização, desde 1902, a política externa brasileira também registrou três mudanças de paradigmas, segundo Hirst (2009). Isto quer dizer que o país, em 88 anos registrou a mesma movimentação paradigmática na política externa que nos últimos 28 anos. O que isso pode indicar? Primeiramente, responde afirmativamente à indagação lançada durante o trabalho de que após a redemocratização se acentuou a alternância de ideologia na política externa. E essa observação pode indicar que as posições ideológicas sejam relevantes na disputa eleitoral brasileira e de que talvez a política externa também seja.

Não coincidentemente, as mudanças de paradigma pós-redemocratização da política externa acontecem simultaneamente às mudanças de partidos na Presidência da República. A pesquisa demonstrou que o PSDB possui uma política externa de centro-direita, o PT possui uma política externa de esquerda e de que o MDB assumiu a política externa do PSDB durante o seu governo. Da mesma maneira, atribuiu-se os paradigmas de política externa de alinhamento aos períodos sob condução peessedebista e emedebista e de autonomia ao período de condução petista. Em relação ao Mercosul, a diferenciação de políticas entre os governos de partidos distintos é ainda mais evidente. Pela classificação designada pelos entrevistados, é possível rotular o Mercosul através de três pilares: comercial, social e político. O *pilar comercial* foi

o ponto de partida do Mercosul num momento de neoliberalismo vigente no Cone Sul e, portanto, sua prioridade é atribuída à direita do espectro político, nesse caso, ao PSDB e ao MDB. O *pilar político* surge a partir do Consenso de Buenos Aires, efetuado por partidos de esquerda, e, da mesma forma, sua prioridade é atribuída a esse espectro, nesse caso, ao PT. O *pilar social* teve início sob o governo do PSDB, mas seus investimentos foram multiplicados marcadamente pelos governos do PT, portanto alguns o tratam como um pilar comum aos dois espectros e outros o consideram indissociável do pilar político, formando um pilar político-social.

Conforme demonstrado no curso do trabalho, o governo brasileiro possui capacidades e habilidades de determinar a orientação do Mercosul por dois motivos: o primeiro consiste na estrutura institucional do bloco, o qual privilegia a intergovernabilidade em detrimento da supranacionalidade; e além disso, o governo brasileiro é o mais poderoso no sentido internacionalista do termo, ou seja, possui maior capacidade de exercer influência sobre os demais Estados. Em outras palavras, como colocado pelos entrevistados, inclusive os diplomatas, *o Mercosul é o que o Brasil quer que ele seja*. Assim, está nas mãos da Presidência da República do Brasil e do MRE definir o caminho a ser trilhado pelo Mercosul. Da mesma forma que a Presidência é um cargo político, também serão as decisões tomadas pelo seu ocupante, resultando num Mercosul político e ideológico.

Nesse sentido, não é somente o Mercosul que sofre a influência das posições partidárias e ideológicas presentes no governo, mas a integração regional como proposta. Diferentes projetos de integração regional estão sobre a mesa da política externa sul-americana. As forças políticas de cada Estado têm a incumbência de optar pelo projeto que consideram mais benéfico e relativamente vantajoso para o seu país. Essa decisão é tomada por uma perspectiva política e ideológica. Países cujos governos costumam ser mais inclinados à direita geralmente escolhem projetos capitaneados ou apoiados pelo governo dos Estados Unidos como a Aliança do Pacífico, o TPP e a suprimida ALCA. Colômbia, Peru, Chile e Paraguai – este último mesmo estando no Mercosul – são países usualmente mais governados por partidos de direita e tendem a decidir por esses projetos. Em contrapartida, países cujos governos fizeram parte da *onde cor-de-rosa* na América do Sul por mais tempo na última década e elegeram partidos progressistas de esquerda tomaram a iniciativa de tentar contrapor o poder estadunidense na região através de projetos de integração autônomos, como a Comunidade Andina (CAN), a Aliança

Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a UNASUL, a CELAC e o Mercosul pós-Consenso de Buenos Aires.

No sistema partidário brasileiro, recentemente, o Mercosul deixou de ser unanimidade como melhor projeto de integração para o Brasil. A esquerda continua defendendo o bloco e as outras iniciativas petistas de integração, como a UNASUL. Mas os partidos de direita acenam para a Aliança do Pacífico desde a adesão da Venezuela ao Mercosul. O PSDB é um desses partidos que se movimenta ao apoio de outros projetos regionais. Como já mencionado, desde que ocupou a oposição, o PSDB vem inflando seu discurso de forma contrária ao Mercosul e nas eleições de 2014 a discussão se tornou uma temática na campanha presidencial quando o partido acusou o governo petista de *bolivariano* por não denunciar o regime de governo autoritário de Nicolás Maduro na Venezuela. Se em 2014 a posição brasileira perante seus vizinhos entrou na disputa eleitoral, em 2018 ela foi quase protagonista. O discurso peessedebista de quase criminalização da política externa do PT se transformou num alarme coletivo contra o *comunismo* que estaria ameaçando o Brasil e a América do Sul. O PT ao retornar à oposição também encrudesce seu discurso e se volta mais à esquerda, como demonstrado na análise do trabalho. Esse movimento pode ser observado no gráfico da Figura 5 pelo aumento do distanciamento entre as políticas externas propostas pelos dois partidos já em 2014, porém de forma intensificada em 2018. Essa diferenciação de políticas, mesmo que mais por aversão do antagonismo do que por propostas originais, resulta numa forte polarização ideológica presente na política externa brasileira que se mostrou relevante para a disputa eleitoral presidencial. Além disso, essa conjuntura pode auxiliar a diminuição da percepção do mandato representativo no Brasil como personalista e aproximá-lo à natureza partidária e ideológica.

Uma das principais contribuições intencionadas pela pesquisa é a de tratar a política externa como uma política pública. Pois, da mesma forma que as demais políticas públicas, a política externa precisa passar por *accountability* – ou prestação de contas – pela sociedade em relação a sua condução definida pelos governantes do Executivo federal. Os partidos políticos imprimem em suas propostas de política externa posições políticas, ideologias e interesses. Como ficou mais evidente no resultado da política externa eleitoral do PT, por exemplo, em que a política externa seguiu às demais políticas propostas pelo partido nos anos em que saiu vitorioso nas eleições por caminhar em direção ao centro.

A recente proeminência da política externa como política de diferenciação eleitoral pode despertar o interesse da sociedade, enquanto

corpo civil, eleitorado ou consumidores de informação, para essa esfera da política pública tão relevante para o cidadão quanto qualquer outra. Essa exposição também permite maior esclarecimento sobre as posições políticas e ideológicas que cada partido possui ao definir suas propostas de governo, elucidando publicamente seus interesses e enriquecendo o debate político para a informação do eleitor. Para dar seguimento ao estudo, sugere-se uma ampliação nos casos para uma maior abrangência do sistema partidário brasileiro com a inclusão dos demais partidos que lançaram candidaturas presidenciais, assim como seria pertinente acompanhar os desdobramentos nos ciclos vindouros, principalmente pela ascensão de um novo partido político à Presidência da República nas eleições de 2018. O Partido Social Liberal (PSL), de direita, assume a partir de 2019, com o Presidente Jair Bolsonaro, o governo brasileiro e a condução da política externa e do Mercosul. É impreterível examinar se a política de integração executada pelo novo governo segue as posições desempenhadas pelos demais governos do espectro direito ou se configurações de caráter inédito tomarão espaço na política externa brasileira.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRAFIA

ALCÂNTARA, Lúcio. Os Paramentos e as Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 44, p.13-21, 2001.

ALLISON, Graham T. Conceptual models and the Cuban missile crisis. **American Political Science Review**, v. 63, n. 03, p. 689-718, 1969.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Partidos Políticos e Política Externa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 91, n. 23, p.173-216, jul. 1986.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 12, p.53-69, jul. 1990.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.

AMORIM, Celso. **Discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, 02 jan. 2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7547-discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BARROS, Sebastião do Rego. A Execução da Política Externa Brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 41, p.18-28, jul. 1998.

BEAUD, Stéphane; WEBER, Florence. **Guia para a Pesquisa de Campo: produzir e analisar dados etnográficos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. Tradução de Sérgio Joaquim de Almeida.

BOURDIEU, Pierre. Compreender. In: BOURDIEU, Pierre (Org.). **A Miséria do Mundo**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 693-713. Vários tradutores.

BRASIL. **Lei nº 12.034**, de 29 de setembro de 2009.

BRÄUNINGER, Thomas. A Partisan Model of Government Expenditure. **Public Choice**, v. 125, n. 3-4, p. 409-429, dez. 2005.

BURGESS, Sean. Auto-Estima in Brazil: the logic of Lula's South-South foreign policy. **International Journal**, Toronto, Canadá, v. 60, n. 3, set. 2005.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O Sistema Partidário Brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 14, p.255-295, ago. 2014.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **1808-2008 Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty**: Volume 2 - 1979-2008. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CEPAL. **CEPALSTAT**: bases de datos y publicaciones estadísticas. 2016. Disponível em: <<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>>. Acesso em: 01 out. 2017.

CERVO, Amado Luiz. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, pp. 5-25, 2003.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. 292 p. BRASIL.

CORAZZA, Gentil. O "Regionalismo Aberto" da CEPAL e a Inserção da América Latina na Globalização. **Ensaio Fee**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. Tradução de Celso Mauro Pacionik.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio. Acordos Internacionais e Controle Parlamentar no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p.75-92, out. 2010.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião Pública e Política Externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p.80-97, jul. 2008.

FLICK, Uwe. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2014. Tradução de Sandra Netz.

FONSECA, Gelson Jr. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FREITAS, Andréa. **O Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. **Conquistas e Desafios da Política Externa de Dilma**. 2014.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. **Nostalgia sem Prumo: a política externa de Michel Temer após a saída de José Serra**. 2017.

HIRST, Monica. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: FVC Editora, 2009.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor – Specific Theory and the Ground of International Relations, **Foreign Policy Analysis**, vol. 1, n. 1, p. 1–30, 2005.

IANDOLI, Rafael. **Os Protestos do G20: e o papel da sociedade civil nas cúpulas internacionais**. 2017. Publicado por Nexo Jornal. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/07/07/Os-protestos-do-G20.-E-o-papel-da-sociedade-civil-nas-c%C3%BApulas-internacionais>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A Entrevista Compreensiva: um guia para pesquisa de campo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. Tradução de Thiago de Abreu e Lima Florencio.

KITSCHOLT, Herbert. **The Transformation of European Social Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

KLINGEMANN, Hans-Dieter et al. **Mapping Policy Preferences II: estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, Europe Union, and OECD 1990-2003**. New York: Oxford University Press Inc., New York, 2006.

LAHIRE, Bernard. Risquer l'Interprétation: pertinences interprétatives et surinterprétations en sciences sociales. **Enquête**, Marselha, n. 3, p.1-21, 1996.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Entrevista concedida a Roni Lima para o jornal Folha de São Paulo**. Rio de Janeiro, 23 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/23/brasil/5.html>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, pp. 27-46, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional: journal of global connections**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p.265-303, out. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Brasil e Polos Emergentes do Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. Renato Baumann (org.).

O Brasil e os Demais Brics: comércio e política. Brasília: CEPAL & IPEA, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. **O Congresso e a Política de Comércio Exterior.** São Paulo: Lua Nova, 2001.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 29, p.34-58, mar. 1991. Tradução de Otacílio F. Nunes Jr..

MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em Novas Democracias:** o caso do Brasil. Rio de Janeiro/porto Alegre: Fgv/mercado Aberto, 2001. Tradução de Vera Pereira.

MAIR, Peter. Os Partidos Políticos e a Democracia. **Análise Social**, Lisboa, v. 38, p.277-293, 2003.

MALAMUD, Andrés. A Leader Without Followers?: the growing divergence between the regional and global performance of brazilian foreign policy. **Latin American Politics And Society**, Miami, v. 3, n. 53, p.1-24, 2011.

MELLADO, Noemí B.. Estado, Sociedad Civil e Integración: hacia su rearticulación. In: RUIZ, José Briceño (Ed.). **El Mercosur y las Complejidades de la Integración Regional.** Buenos Aires: Teseo, 2011. p. 271-300.

MENDES, Gabriel. **Sufrágio Direto no Parlasul:** representação e democratização da política externa. 2016. 109 f. Monografia - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. **Itamaraty, Política Externa e Partidos Políticos Brasileiros:** institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula. 2013. 266 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

MILANI, Carlos R. S. et al. **Atlas da Política Externa Brasileira.** Rio de Janeiro: Eduerj, 2014.

MILNER, Helen. **Interests, Institutions and Information:** domestic politics and international relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A Política Externa do Governo Lula: aspirações e dificuldades. **Idéias**, Campinas, v. 2, n. 2, p. 119-132, jan. 2011.

NEVES, João Augusto de Castro. O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p.103-138, jan. 2003.

NOVAS, Stefanía; IORCANSKY, Natan. Bases Históricas del Mercosur: la vuelta a la democracia de los Estados miembros como factor determinante. In: MAFFEI, Brenda Luciana; ECHAIDE, Javier (Org.). **El Parlamento del Mercosur:** Aspectos amplios y estrictos de la cuestión democrática en el bloque. Montevidéo: B de F Ltda., 2015. Cap. 2. p. 51-80.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a Segurança Regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.108-129, 2000.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 1, p.144-185, 2010.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul:** atores políticos e grupos de interesses brasileiros. São Paulo: Editora da Unesp, 2003.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; SILVEIRA, Isadora Loreto da. De Lula a Dilma: mudança ou continuidade na política externa brasileira para a América do Sul?. **Revista de Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 6, n. 27, p. 134-159, 2015.

ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, Política Externa e Integração Regional. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 27, p.145-155, nov. 2006.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, pp. 305-35, 2000.

POMAR, Valter. **A Política Externa do Governo Lula**. São Paulo: Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores, 2010.

POOLE, Keith T.; ROSENTHAL, Howard. **Congress: a political-economic history of roll call voting**. Oxford: Oxford University Press, 1997. 320 p.

POPKIN, Samuel L.. **The Reasoning Voter**. Chicago: University Of Chicago Press, 1991.

POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. **Brazilian Legislatives Surveys**. 2011. Disponível em: <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/14970>>. Acesso em: 17 out. 2018.

PUTNAM, Robert D.. Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p.147-174, jun. 2010.

REZENDE, Lucas Pereira. **O Dissenso de Washington e a Política Externa de Temer e Serra**. 2016.

RODER, Ariane Cristine. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. 2009. 255 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROMA, Celso. A Institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 71-92, jun. 2002.

SANCHEZ, Michelle Ratton et al. Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p.125-143, nov. 2006.

SANTOS, Fabiano. Integração Regional e as Eleições Presidenciais de 2006 no Brasil. **Análise de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 2, fev. 2006.

SARAIVA, Miriam. A Diplomacia Brasileira e as Visões Sobre a Inserção Externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 45-52, 2010.

SARTORI, Giovanni. **Parties and Party Systems: a framework for analysis**. Colchester (Reino Unido): ECPR, 2005.

SENES, Ricardo. **As Mudanças da Política Externa Brasileira nos Anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SENRA, Ricardo. **Bolsonaro não traria 'nenhum retrocesso' a relações internacionais, diz Aloysio Nunes**. 2018. Elaborado para BBC News Brasil. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45663950>>. Acesso em: 27 set. 2018.

SERRA, José. **Discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, 18 mai. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

SOUZA, Rafael Martins de; GRAÇA, Luís Felipe Guedes da; SILVA, Ralph dos Santos. Politics on the Web: using Twitter to estimate the ideological positions of Brazilian Representatives. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 11, n. 3, p.1-26, nov. 2017.

SILVA, André Luiz Reis da. O Brasil diante da Globalização: a política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 20-34, jan. 2012.

SINGER, André. **Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

TAROUCO, Gabriela da Silva. Brazilian Parties According to their Manifestos: political identity and programmatic emphases. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 5, n. 1, p.54-76, 2011.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, Programas e o Debate sobre Esquerda e Direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p.149-165, mar. 2013a.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Esquerda e Direita no Sistema Partidário Brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p.93-114, maio 2013b.

THACKER, Strom C.. The High Politics of IMF Lending. **World Politics**, Cambridge, v. 52, n. 1, p.38-75, 1999.

TORRELLA, Adrián Fernández. **Partidos Políticos na Integração Regional: o caso do MERCOSUL**. 2010. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul. 2007.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: SIERRA, Gerónimo de (Comp.). **Los Rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: Clacso, 2001. p. 183-228.

VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e Regiões nas Políticas Externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 1, p. 70-96, 2011.

VOLKENS, Andrea et al. **Mapping Policy Preferences from Texts: statistical solutions for manifesto analysts**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

WATSON, Adam. **A Evolução da Sociedade Internacional**: uma análise histórica comparativa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004. Tradução de René Loncan.

PROGRAMAS PARTIDÁRIOS

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à Obra Brasil**: proposta de governo. Brasília: S. Ed., 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil**: proposta de governo. Brasília: S. Ed., 1998.

COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO. **Lula Presidente**: programa de governo 2007/2010. Brasília: S. Ed., 2006.

COLIGAÇÃO COM A FORÇA DO POVO. **Mais Mudanças, Mais Futuro**: programa de governo Dilma Rousseff - 2014. Brasília: S. Ed., 2014.

COLIGAÇÃO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL. **Desenvolvimento com Justiça Social**: é tempo de o Brasil voltar a crescer. Brasília: S. Ed., 1994.

COLIGAÇÃO ESSA É A SOLUÇÃO. **Pacto pela Confiança**: programa de governo da Coligação Essa é a Solução. Brasília: S. Ed., 2018.

COLIGAÇÃO GRANDE ALIANÇA. **Trabalho e Progresso para Todos**: programa do governo José Serra. Brasília: S. Ed., 2002.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Um Brasil para Todos**: programa de governo 2002. Brasília: S. Ed., 2002.

COLIGAÇÃO MUDA BRASIL. **Plano de Governo**: Aécio Neves - PSDB. Brasília: S. Ed., 2014.

COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS. **Programa de Governo José Serra**: uma agenda para o desenvolvimento sustentável do Brasil. Brasília: S. Ed., 2010.

COLIGAÇÃO O POVO FELIZ DE NOVO. Plano de Governo 2019-2022: Presidente Haddad é Lula. Brasília: S. Ed., 2018.

COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO. Os 13 Compromissos de Dilma Rousseff para Debate na Sociedade Brasileira. Brasília: S. Ed., 2010.

COLIGAÇÃO PARA UNIR O BRASIL. Geraldo Alckmin: programa de governo. Brasília: S. Ed., 2018.

COLIGAÇÃO POR UM BRASIL DECENTE. Programa de Governo: Geraldo Alckmin. Brasília: S. Ed., 2006.

COLIGAÇÃO UNIÃO DO POVO – MUDA BRASIL. União do Povo - Muda Brasil: diretrizes do programa de governo. Brasília: S. Ed., 1998.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. Uma Ponte para o Futuro. Brasília: S. Ed., 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Uma Revolução Democrática no Brasil: bases do programa de governo. Brasília: S. Ed., 1994.

ENTREVISTAS

ANDREATA, Alexandre. **Diretor-Executivo do Observatório da Democracia do Parlamento do Mercosul**, Brasil. Punta Carretas, Montevideu, 27/04/2018, 85 min.

ABELENDIA, Maria José . **Chefe do Departamento Financeiro-Contábil do Parlamento do Mercosul**, Uruguai. Edifício Parlamento do Mercosul, Montevideu, 03/05/2018, 57 min.

ALBUQUERQUE, Ana Carolina. **Assessora Internacional na Secretaria-Geral da Presidência da República (2006-2010)**, Brasil. Brasília, 22/05/2018, 61 min.

BARRONE, Pablo. **Chefe de Comunicações do Parlamento do Mercosul**, Uruguai. Edifício Parlamento do Mercosul, Montevideu, 03/05/2018, 57 min.

COSTA FILHO, Antonio Ferreira. **Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul**, Brasil. Edifício Mercosul, Montevidéu, 27/04/2018, 16 min.

COSTA LIMA, Humberto Sérgio. **Senador do Partido dos Trabalhadores do Pernambuco**, Brasil. Edifício Mercosul, Montevidéu, 27/04/2018, 6 min.

DIPLOMATA 2. 17/05/2018.

DIPLOMATA 3. 09/05/2018.

DRUMMOND, Maria Cláudia. **Assistente Jurídica no Senado Federal**, Brasil. Senado Federal, Brasília, 13/04/2009, 59 min. Entrevista concedida à Clarissa Dri.

FUNCIONÁRIO DO MERCOSUL. Montevidéu, 24/05/2018.

MORAES SOUSA, Ságua. **Deputado Federal do Partido dos Trabalhadores do Mato Grosso**, Brasil. Edifício Mercosul, Montevidéu, 27/04/2018, 13 min.

PACHECO, Gustavo. **Diretor-Geral de Cooperação Internacional do Ministério de Relações Exteriores do Uruguai**, Uruguai. Ministério das Relações Exteriores do Uruguai, Montevidéu, 25/05/2018, 30 min.

POMAR, Valter Ventura da Rocha. **Secretário de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores (2005-2009)**, Brasil. Sede do Partido dos Trabalhadores, Brasília, 07/04/2009, 24 min. Entrevista concedida à Clarissa Dri.

REIS, Rafael. **Secretário de Relações Institucionais e Comunicação Social do Parlamento do Mercosul**, Brasil. Edifício Parlamento do Mercosul, Montevidéu, 17/04/2018, 32 min.

ROCHA, Werles Fernandes da. **Deputado Federal do Partido da Social Democracia Brasileira do Acre**, Brasil. Edifício Mercosul, Montevidéu, 26/04/2018, 12 min.

RÓTULO DECUADRA, Daniel Enrique. **Analista no Departamento de Cooperação Internacional do Ministério de Relações Exteriores**

do Uruguai, Uruguai. Ministério das Relações Exteriores do Uruguai, Montevidéu, 14/05/2018, 37 min.

SOTO ROMERO, Analaura. **Secretária da Comissão de Assuntos Jurídicos e Institucionais do Parlamento do Mercosul**, Uruguai. Edifício Parlamento do Mercosul, 07/05/2018, 12 min.

VALDOMIR MUSLERA, Sebastián. **Coordenador da Bancada Progressista do Parlamento de Mercosul**, Uruguai. Palácio Legislativo do Uruguai, Montevidéu, 15/05/2018, 30 min.

VALOIS PIRES, Felix. **Ministro-Conselheiro na Embaixada Brasileira em Montevidéu**, Brasil. Embaixada Brasileira, Montevidéu, 02/05/2018, 72 min.

APÊNDICE

Nesse apêndice encontram-se relacionadas as políticas ou propostas apresentadas pelos partidos políticos em seus planos de governo eleitorais em forma de unidades textuais. Cada quadro abaixo refere-se a um programa partidário de um dos partidos, devidamente identificados em seus títulos. Na primeira coluna está relacionada a quantidade de unidades textuais sobre política externa contidos no programa. Na segunda coluna, a política ou proposta apresentada e codificada em unidade textual para análise. Na terceira, a página em que se encontra tal unidade no programa partidário apontado na referência da fonte. Na penúltima, a categoria na qual a unidade textual foi identificada, de acordo com o Quadro 1 de categorias da página 69. E por fim, na última coluna, o valor da unidade textual na escala esquerda-direita (sendo E para esquerda e D para direita).

Quadro 3 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (1994)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	A favor da TEC e políticas comerciais comuns no Mercosul	77	181	E
2	Direitos <i>anti-dumping</i> e compensatórios	77	172	E
3	Salvaguardas para proteger produtos competitivos	77	172	E
4	Adequar legislação ao GATT	77	171	D
5	Aparelhar órgãos para investigar <i>dumping</i> e subsídios	77	171	D
6	Negociações multilaterais democráticas e de amplo alcance	85	161	D
7	Política externa como instrumento de participação na ordem internacional	85	171	D
8	Apoiar normas internacionais que atenuem desigualdades econômicas	86	171	D
9	Democratização da política externa	86	191	E

10	Aliar-se à globalização considerando a interdependência	86	171	D
11	Fortalecer relações com América do Sul	87	131	E
12	Ampliar relações com Rússia, Índia, China, África e Oriente Médio	88	121	E
13	Integração mercosulina além da esfera econômica: cultural e ambiental	88	191	E
14	Priorizar livre-comércio com África Austral	88	121	E
15	Construir relações com EUA em novas áreas	88	101	D
16	Aprofundar relações com o Japão	88	111	D
17	Incentivar cooperação com OCDE	88	111	D
18	Aumentar presença no FMI, Banco Mundial e BID	88	171	D
19	Priorizar livre-comércio com EUA e NAFTA	88	101	D
20	Impulsionar acordo da ALCA	88	101	D
21	Ampliar espaços de integração na América do Sul	89	151	E
22	Explorar oportunidades comerciais com países desenvolvidos	89	111	D
23	Lutar contra o protecionismo	89	171	D
24	Garantir segurança e soberania nas fronteiras	284	161	D

Fonte: CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à Obra Brasil**: proposta de governo. Brasília: S. Ed., 1994.

Quadro 4 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (1998)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Consolidar Mercosul no plano institucional	17	151	E

2	Promover integração comercial com mais países da região	17	151	E
3	Defesa firme da posição brasileira em negociações internacionais	17	172	E
4	Propor mecanismos multilaterais contra turbulências do mercado internacional	17	141	E
5	Prosseguir negociações da ALCA cautelosamente	18	102	E
6	Participar da negociação das normas internacionais	48	171	D
7	Intensificar relações com América do Sul	49	131	E
8	Buscar integração hemisférica equilibrada	49	102	E
9	Cooperar e integrar infraestrutura e energia com vizinhos	50	151	E
10	Construir relação madura de diferença com os EUA	50	102	E
11	Aprofundar relacionamento com União Europeia	50	111	D
12	Estreitar laços com países africanos, especialmente de língua portuguesa	51	121	E
13	Desenvolver projetos tecnológicos com China	51	121	E
14	Ampliar investimentos japoneses	51	111	D
15	Cooperar com Rússia e Leste Europeu	52	121	E
16	Abrir espaço aos países em desenvolvimento nas arenas de negociação	52	121	E
17	Melhorar relações comerciais com Europa	52	111	D

18	Reverter manutenção de subsídios agrícolas	52	171	D
19	Participar do processo de reforma da ONU	53	172	E
20	Presença ativa nos foros internacionais	53	171	D

Fonte: CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil:** proposta de governo. Brasília: S. Ed., 1998.

Quadro 5 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (2002)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Modelo de substituição de importações	11	172	E
2	Derrubar barreiras alfandegárias e não-alfandegárias	11	171	D
3	Flexibilizar o Mercosul para voltar a uma zona de livre-comércio	12	182	D
4	Acordos bilaterais comerciais	12	142	D
5	Atuar de forma agressiva em foros multilaterais	22	141	E
6	Reforçar vínculos de cooperação militar com América do Sul	68	162	E
7	Armar-se contra o terrorismo e defender fronteira colombiana	68	161	D
8	Democratizar a política externa	69	191	E
9	Elevar perfil nos centros de decisão combatendo o unilateralismo	69	172	E
10	Intensificar laços com América do Sul	69	131	E
11	Intensificar laços com Rússia, China, Índia, Oriente Médio e países africanos	69	121	E
12	Voltar-se para América Central, México e OEA	69	101	D

13	Manter relações de confiança com os EUA na busca por convergências	69	101	D
14	Manter relações de confiança com União Europeia e Japão na busca por convergências	69	111	D
15	Clamar por reformas nos órgãos internacionais	70	172	E
16	Construir aliança estratégica com Argentina	71	142	D
17	Adotar postura cautelosa com a ALCA	72	102	E
18	Defender comércio sem protecionismo	73	171	D

Fonte: COLIGAÇÃO GRANDE ALIANÇA. **Trabalho e Progresso para Todos**: programa do governo José Serra. Brasília: S. Ed., 2002.

Quadro 6 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (2006)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Ampliar relações com América do Sul sem ideologias	140	131	E
2	Prioridade à integração física, energética e comercial	141	151	E
3	Impulsionar negociações comerciais multilaterais e regionais	141	141	E
4	Não descuidar de obrigações históricas com países menos desenvolvidos	141	121	E
5	Ampliar relacionamento com países africanos, especialmente de língua portuguesa	141	121	E
6	Impulsionar negociações comerciais bilaterais	141	142	D
7	Intensificar vigilância militar nas fronteiras, pois existem ameaças	141	161	D

8	Intensificar relações com economias do centro dinâmico global	141	111	D
9	Ampliar relacionamento com Índia, China e Rússia sem ilusão ideológica de aliados naturais	141	121	E
10	Dar prioridade ao relacionamento com Japão e Coreia do Sul	141	111	D
11	Atuar pela retomada de negociações multilaterais de Doha	142	141	E
12	Explorar mercados não tradicionais e ampliar comércio Sul-Sul	142	121	E
13	Dar prioridade à OCDE do que a reforma do Conselho de Segurança	142	111	D
14	Retomar negociações da ALCA	142	101	D
15	Explorar possibilidades de acordos comerciais bilaterais e aprofundá-los no âmbito da ALADI	142	142	D
16	Promover ampla reflexão sobre o Mercosul	142	182	D
17	Cooperar com as forças armadas das nações amigas para controlar ameaças irregulares	153	161	D

Fonte: COLIGAÇÃO POR UM BRASIL DECENTE. Programa de Governo: Geraldo Alckmin. Brasília: S. Ed., 2006.

Quadro 7 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (2010)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	A política externa deve retomar seu leito normal sem protagonismo	164	101	D
2	Privilegiar acordos bilaterais	165	142	D

3	Pedir reforma do Conselho de Segurança sem reivindicar um assento permanente	166	171	D
4	Priorizar relações com países em desenvolvimento	166	111	E
5	Apoiar o desenvolvimento da América do Sul	167	131	E
6	Defesa militar da ameaça nas fronteiras	167	161	D
7	Prioridade ao processo de integração de infraestrutura e energia	168	151	E
8	Mercosul melhor como zona de livre-comércio	169	182	D
9	Negociações bilaterais com América do Sul	169	142	D

Fonte: COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS. **Programa de Governo José Serra:** uma agenda para o desenvolvimento sustentável do Brasil. Brasília: S. Ed., 2010.

Quadro 8 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (2014)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Integração às cadeias globais de valor e à competição internacional	32	171	D
2	Segurança Nacional em defesa das fronteiras amazônicas	55	161	D
3	Atualização da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco	55	161	D
4	Cooperação militar com as nações amigas	55	161	D
5	Política externa independente	56	102	E
6	Ampliar e diversificar relações com países em desenvolvimento	56	121	E
7	Atenção especial aos EUA	56	101	D
8	Atenção especial aos países desenvolvidos	56	111	D

9	Reexaminar Mercosul como União Aduaneira e privilegiar o livre-comércio	56	182	D
10	Acordos comerciais bilaterais	56	142	D

Fonte: COLIGAÇÃO MUDA BRASIL. **Plano de Governo:** Aécio Neves - PSDB. Brasília: S. Ed., 2014.

Quadro 9 – Unidades Textuais do Programa Partidário PSDB (2018)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Abrir economia para fluxos dinâmicos do comércio mundial	68	171	D
2	Relações estratégicas com China	69	121	E
3	Ampliar e diversificar relações com países em desenvolvimento	69	121	E
4	Ampliar liberalização comercial da integração regional	69	151	E
5	Aprofundar integração física do Mercosul	69	151	E
6	Finalizar negociação do Mercosul com União Europeia	69	141	E
7	Relações estratégicas com EUA	69	101	D
8	Relações estratégicas com países desenvolvidos	69	111	D
9	Mercosul como livre-comércio	69	182	D
10	Avançar negociações bilaterais com terceiros	69	142	D
11	Reavaliar participação na UNASUL, no Conselho de Defesa e da CELAC	69	101	D
12	Nova estratégia para acordos regionais e globais	69	142	D
13	Negociar processo de adesão à Parceria Transpacífica na Ásia através do Japão	69	152	D

14	Iniciar contato com países africanos para negociar com o Mercosul	70	141	E
15	Ampliar participação nos BRICS, G20 e IBAS	70	172	E
16	Ampliar a participação do Brasil nas organizações internacionais	70	171	D
17	Apoiar o ingresso na OCDE	70	111	D
18	Avaliar a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco	71	161	D
19	Monitorar e vigiar fronteira amazônica	71	161	D

Fonte: COLIGAÇÃO PARA UNIR O BRASIL. **Geraldo Alckmin**: programa de governo. Brasília: S. Ed., 2018.

Quadro 10 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (1994)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Integração soberana do Brasil no mundo	6	172	E
2	Democratização das relações internacionais	6	191	E
3	Reestruturação econômica mundial em prol dos países do Sul	6	121	E
4	Integração continental com América do Sul	6	151	E
5	Reforçar caráter multilateral	50	141	E
6	Revisar Mercosul para incluir dimensões política e comercial	50	191	E
7	Contrário a uma área de livre-comércio no hemisfério (ALCA)	50	102	E
8	Contrário à liberação e redução de taxas e barreiras alfandegárias (temporário)	50	172	E

9	Relações igualitárias com NAFTA, União Europeia e Japão	51	112	E
10	Relações de cooperação com China, Índia, Rússia e África do Sul	51	121	E
11	Cooperação com países africanos	51	121	E
12	Cooperação cultural e científica Sul-Sul	51	121	E
13	Repensar presença e autonomia estratégica nas relações de força na América do Sul	53	162	E
14	Rompimento do alinhamento automático com EUA	143	102	E
15	Incentivar comércio com mercados europeus e asiáticos desenvolvidos	143	111	D
16	Incentivar a TEC no Mercosul	144	181	E
17	Não conceder subsídios a exportadores	144	171	D
18	Protecionismo temporário	144	172	E
19	Adaptar legislação comercial com as tendências internacionais somente no médio prazo	145	172	E

Fonte: PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Uma Revolução Democrática no Brasil:** bases do programa de governo. Brasília: S. Ed., 1994.

Quadro 11 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (1998)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Alterar relações desiguais da ordem internacional	12	172	E
2	Fortalecer relações com países do Sul	12	121	E
3	Fortalecer relações especialmente com América Latina	12	131	E

4	Fortalecer relações especialmente com África Meridional	12	121	E
5	Aprofundar integração do Mercosul para conter políticas comuns	12	181	E
6	Democratização da política exterior	13	191	E

Fonte: COLIGAÇÃO UNIÃO DO POVO – MUDA BRASIL. **União do Povo - Muda Brasil:** diretrizes do programa de governo. Brasília: S. Ed., 1998.

Quadro 12 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (2002)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Pacto regional de integração na América do Sul	6	151	E
2	Relacionamento especial com países latinos	6	131	E
3	Transformar Mercosul em zona de convergência de políticas comerciais e industriais	6	181	E
4	Contrário à assinatura da ALCA	7	102	E
5	Corrigir desníveis das relações com os EUA	7	102	E
6	Relação equilibrada com o NAFTA, União Europeia e Japão	7	112	E
7	Aproximação com África do Sul, China, Índia e Rússia	7	121	E
8	Democratizar relações internacionais	7	191	E
9	Democratizar organismos multilaterais	7	172	E
10	Construir relações comerciais e econômicas com países africanos	7	121	E
11	Relacionamento comercial sadio com EUA	7	101	D

12	Construir sólidas relações comerciais bilaterais com grandes países	7	111	D
-----------	---	---	-----	---

Fonte: COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Um Brasil para Todos:** programa de governo 2002. Brasília: S. Ed., 2002.

Quadro 13 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (2006)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Lutar nos foros internacionais pelo multilateralismo	14	141	E
2	Contribuir para a reforma dos órgãos internacionais	14	172	E
3	Privilegiar a integração sul-americana	14	151	E
4	Fortalecer as relações Sul-Sul com os países africanos	14	121	E
5	Ampliar acesso aos mercados europeus e asiáticos	14	111	D
6	Ampliar acesso ao mercado norte-americano	14	101	D
7	Adotar medidas contra a concorrência de produtos estrangeiros	16	172	E
8	Articular a indústria bélica nacional com os países da América do Sul	26	162	E
9	Continuar com vigilância nas fronteiras contra ameaças internacionais	26	161	D

Fonte: COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO. **Lula Presidente:** programa de governo 2007/2010. Brasília: S. Ed., 2006.

Quadro 14 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (2010)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Promover solidariedade entre os países pobres e em desenvolvimento	7	121	E
2	Priorizar integração latino-americana	7	151	E

3	Fortalecer relações Sul-Sul com África, China e Índia	7	121	E
4	Ser fiel ao multilateralismo	7	141	E
5	Defender reformas das instituições multilaterais	7	172	E
6	Manter tradicionais relações com os EUA	7	101	D
7	Manter sólidas relações com Europa	7	111	D
8	Relacionamentos bilaterais ou pelo G20 com países desenvolvidos	7	142	D
9	Controlar fronteiras para impedir tráficos	17	161	D
10	Consolidar nova política de Defesa aprovada em 2009	17	162	E

Fonte: COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO. **Os 13 Compromissos de Dilma Rousseff para Debate na Sociedade Brasileira**. Brasília: S. Ed., 2010.

Quadro 15 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (2014)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Prioridade à América do Sul, Latina e Caribe	40	131	E
2	Ênfase à integração financeira, energética e de infraestrutura	40	151	E
3	Ênfase nas relações com África, China e mundo árabe	40	121	E
4	Dar importância aos BRICS	40	172	E
5	Preservação do multilateralismo	40	141	E
6	Reforma dos principais organismos internacionais	40	172	E
7	Grande relevância no relacionamento com os EUA	40	101	D
8	Grande relevância no relacionamento com a Europa	40	111	D

Fonte: COLIGAÇÃO COM A FORÇA DO POVO. **Mais Mudanças, Mais Futuro**: programa de governo Dilma Rousseff - 2014. Brasília: S. Ed., 2014.

Quadro 16 – Unidades Textuais do Programa Partidário PT (2018)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Retomar integração latino-americana	11	151	E
2	Consolidar CELAC	11	102	E
3	Aprofundar cooperação Sul-Sul com África e países árabes	11	121	E
4	Apoiar o multilateralismo	11	141	E
5	Fortalecer os BRICS e IBAS	11	172	E
6	Promover desenvolvimento da infraestrutura e instrumentos de financiamento como FOCEM e Banco do Sul	11	172	E
7	Reforma da ONU para superar hegemonia norte-americana	11	172	E
8	Recuperar Política Nacional de Defesa	12	162	E

Fonte: COLIGAÇÃO O POVO FELIZ DE NOVO. **Plano de Governo 2019-2022**: Presidente Haddad é Lula. Brasília: S. Ed., 2018.

Quadro 17 – Unidades Textuais do Programa Partidário PMDB (1994)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Aproximação com países vizinhos	2	131	E
2	Propor criação do Merconorte	2	151	E
3	Consolidar Mercosul	2	151	E

Fonte: COLIGAÇÃO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL. **Desenvolvimento com Justiça Social**: é tempo de o Brasil voltar a crescer. Brasília: S. Ed., 1994.

Quadro 18 – Unidades Textuais do Programa Partidário PMDB (2015)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Realizar plena inserção da economia no comércio internacional através da abertura comercial	18	171	D
2	Realizar acordos com Estados Unidos com ou sem Mercosul	18	101	D

3	Realizar acordos com União Europeia e Ásia com ou sem Mercosul	18	111	D
4	Dar preferência aos acordos com o Mercosul	18	141	E
5	Alinhar normas aos padrões normativos do comércio internacional	18	171	D

Fonte: FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma Ponte para o Futuro**. Brasília: S. Ed., 2015.

Quadro 19 – Unidades Textuais do Programa Partidário MDB (2018)

Quantidade	Unidade Textual	P.	Categoria	ED
1	Priorizar negociações Mercosul-União Europeia	9	141	E
2	Mercosul que privilegie o livre mercado	9	182	D
3	Mais acordos bilaterais	9	142	D
4	Negociar adesão à OCDE	9	111	D
5	Trabalhar com novos atores como os BRICS	21	172	E
6	Mundo mais integrado para o combate ao crime transnacional	21	171	D
7	Trabalhar com os parceiros tradicionais do Brasil	21	111	D

Fonte: COLIGAÇÃO ESSA É A SOLUÇÃO. **Pacto pela Confiança**: programa de governo da Coligação Essa é a Solução. Brasília: S. Ed., 2018.