

Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos políticos em Política Externa¹

Hypotheses for behavioral change of political parties in Foreign Policy

Lucas Ribeiro Mesquita*

Resumo

A política externa se configurou como uma agenda distante da vida partidária brasileira. No entanto, estudos recentes demonstram que essa participação partidária em relação aos assuntos internacionais tem se intensificado. Nossa pesquisa procura entender o vazio explicativo sobre esse tema. Antes apáticos, os partidos hoje se importam com a política externa, mas quais fatores foram responsáveis por essa mudança? Trabalharemos com a conjugação de quatro hipóteses, que, ao final, se conjugam, na tentativa de explicar a mudança comportamental partidária no período pós-redemocratização. A primeira hipótese versa sobre o processo de democratização nas políticas públicas brasileiras. A segunda entende a maior inserção internacional brasileira como catalisadora da participação partidária. A terceira defende que a competição partidária possibilitou que partidos anteriormente despreocupados iniciassem um “pensamento” sobre a política externa. E a última discorre sobre as mudanças organizacionais internas ao próprio partido.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Partidos Políticos. Politização. Comportamento Partidário.

Abstract

The Brazilian foreign policy stands for an agenda apart from the mainstream political party life in Brazil; however, some recent studies show that party participation on international affairs has increased. Our research, however, seeks to understand the lack of studies on the subject. In the past, they were deemed as apathetic, today parties engage in the Brazilian foreign policy, but what factors were responsible for this behavioral change as regards foreign policy? We will work with the combination of four hypotheses, which ultimately come together in an attempt to explain behavioral change in the post-party democratization. The first hypothesis focuses on the democratization process in public policy in Brazil, the second hypothesis considers greater international participation as a catalyst for the Brazilian political parties, the following argues that party competition has enabled parties, which were oblivious to foreign policy to start “thinking” of the topic; and the last hypothesis deals with internal structural changes to the party itself.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Political Parties. Political Awareness. Party Behavior.

1 Versão de trabalho apresentado no III Simpósio de Pós-graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas. Gostaria de agradecer aos comentários dos professores Amado Cervo e Clodoaldo Bueno ao artigo.

* Doutorando em Ciência Política pela UFMG e Mestrando em Ciência Política pela Unicamp. Bolsista Capes. Contato: lucaskazao@gmail.com.

Introdução

Partidarização, ideologização, política externa guiada sob preceitos ideológicos partidários. Essas são palavras ou expressões que sempre retornam nas atuais discussões da política externa brasileira. Com a ascensão do governo Lula, a política externa brasileira vivenciou um novo padrão na sua condução. Sob a conduta do diplomata Celso Amorim, o Itamaraty seguiu com a chamada correção de rumos iniciada ao final do governo Fernando Henrique, com a tentativa de reinterpretar as clássicas proposições da política externa brasileira, dando um novo sentido e um novo objetivo. Foram retomadas as ideias da política externa como um instrumento do desenvolvimento nacional e do globalismo, utilizando-a como um pilar de sustentação da estratégia governamental, orientado para as novas forças sociais que agora compõem o poder político dominante.

Essa reversão política, por sua vez, não foi unânime na comunidade política nacional, apresentando, em diversos momentos, divergências sobre ela. Tal discussão esteve focalizada principalmente em duas instâncias da política nacional do Itamaraty e suas divisões internas, e dos discursos dos partidos políticos. Cabe aqui notar que esse novo *locus* de discussões, com uma participação partidária ativa nas proposições de política externa, representa uma mudança, talvez inédita, do comportamento partidário em relação à política externa brasileira.

Historicamente, a participação partidária na política externa foi tratada pelos estudiosos como algo distante do dia a dia partidário. Valemos agora de algumas citações para explicitar esse distanciamento. Para Schneider (1976, 137),

os partidos políticos não são fatores significativos na elaboração da política externa. Em termos de influência, os partidos variam entre a influência inexistente e marginal. Mesmo antes de 1964, a política externa era mais uma responsabilidade do Executivo que uma preocupação partidária; desta forma as posições de política externa de diversos partidos pecavam por falta de coerência.

De acordo com Oliveira e Onuki (2010, 145), “um estudo sistemático sobre partidos políticos e política externa no Brasil atenderia, no máximo, a um exercício de diletantismo”. Almeida (1992, 162), por sua vez, pontua que

a experiência brasileira apresenta evidências concretas do papel secundário, quando não marginal, dos temas de política externa na reflexão e atividade dos partidos políticos. Tanto no regime pluripartidário (...), como no bipartidarista (...), os partidos mantiveram-se ou foram mantidos à margem dos grandes temas de relações internacionais, como também, e principalmente, do próprio processo decisório.

Cabe, ainda, trazer para este artigo os estudos que demonstram que esse distanciamento da relação entre partidos e política externa se alterou, principalmente no período pós-democrático. Oliveira e Onuki (2010, 145-146) defendem que

os partidos políticos brasileiros não apenas têm posições discriminantes em política externa como, a depender da composição governista, alteram o curso do comportamento do país

no plano externo. A ausência de diagnósticos dando conta de nova realidade deriva de uma espécie de efeito inercial, no qual se compreende a realidade presente a partir de esquemas analíticos e referências empíricas do passado. É possível afirmar que os partidos políticos contam em política externa em duas dimensões. Primeiramente pela influência direta dos partidos políticos sobre a tomada de decisão no âmbito executivo em função (...) da composição governista. (...) Em segundo lugar pela influência indireta, por meio do legislativo através da dinâmica de pesos e contrapesos no processo de formulação e implementação de políticas.

Almeida (1992) destaca que, motivados pelos grandes temas da agenda internacional na década de 1980, os partidos passaram a se interessar pelas relações internacionais brasileiras. O autor, então, começa a buscar explicações para essa mudança comportamental dos partidos. De atores marginalizados, os partidos políticos passam a atores-chave no processo de discussão e formulação da política externa atual.

Nossa pesquisa, no entanto, procura entender o vazio explicativo sobre esse tema. Antes apáticos, os partidos hoje se importam com a política externa, mas quais fatores foram responsáveis por essa mudança? Trabalharemos com a conjugação de quatro hipóteses que, ao final, se conjugam, na tentativa de explicar a mudança comportamental partidária no período pós-redemocratização.

É salutar lembrar que as duas primeiras hipóteses não levam à compreensão do processo, visto que já foram tratadas pela literatura e já se tornaram clássicas. No entanto, somos obrigados a utilizá-las, visto que acreditamos que a mudança comportamental dos partidos não se dá somente por fatores externos a eles, como proposto pelas duas primeiras hipóteses, mas são reflexos da própria competição partidária e da estrutura interna de cada partido.

A primeira hipótese versa sobre o processo de democratização das políticas públicas brasileiras, o que possibilitou a participação de novos atores em instituições insuladas, entre elas, a PEB. A segunda entende a maior inserção internacional brasileira como catalisadora da participação partidária, dado que agora a política externa entraria no rol das políticas importantes do Estado brasileiro. A terceira defende que a competição partidária possibilitou que partidos anteriormente despreocupados iniciassem um “pensamento” sobre a política externa, em decorrência da atuação de outros partidos em tal política. E a última discorre sobre as mudanças organizacionais internas ao próprio partido, que, em função dessas três suposições iniciais, começam a estruturar meios que possibilitam a criação de proposições voltadas para essa temática. Trabalhem as hipóteses.

1ª Hipótese: A politização da Política Externa Brasileira

Com o fim de um regime militar autoritário, a nova conjuntura brasileira de liberalização política e de abertura econômica foi estabelecida, implicando mudanças em toda a sociedade nacional, no modo de pensar, e inclusive, na forma de conceber a política externa.

Lima (2000) atenta para o fato de que a democratização das políticas e a liberalização econômica ocorridas no Brasil incitam a descompressão das demandas da sociedade sobre o sistema político e a consequente politização do processo de formação de políticas públicas, dado que a escolha da política externa – e consequentemente do interesse nacional – é resultado do

jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder interno, dependendo assim das preferências e dos interesses da coalizão política vencedora.

Em resumo, a principal consequência da liberalização política e da abertura econômica foi ter modificado a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno (Lima 2000, 295).

O novo rearranjo distributivo da política externa brasileira fez com que os novos (e diversos) atores passassem a se preocupar em ser mais receptíveis à discussão, buscando uma maior articulação de seus interesses em tal política, o que vem afetando o insulamento que desfrutava o Itamaraty.

Vários exemplos sinalizam a politização da política externa, entre eles, o maior espaço dado pela mídia à matéria (Cerqueira 2005); o aumento do papel do legislativo nas discussões sobre as relações internacionais brasileiras (Alexandre 2006); a crescente relevância que a política exterior adquiriu nos debates e campanhas eleitorais presidenciais (Almeida 2004); e o aumento da importância dada pelos partidos políticos às proposições de política externa, tema tratado nesta pesquisa. Nesse sentido, nossa primeira hipótese versa sobre o processo de democratização nas políticas públicas brasileira, inclusive na política externa, processo que possibilitou a participação de novos atores outrora marginalizados do processo, entre eles, os partidos políticos.

Tais elementos são fatores que têm pressionado o Itamaraty no sentido da superação do modelo insular de produção da política externa. Nos termos de Nunes (1997), se o insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena, em que interesses e demandas extrainstitucionais podem desempenhar algum papel, o que tem se verificado no país desde a redemocratização, cada vez com maior intensidade, é a busca da ampliação do escopo dessa arena.

Podemos fazer uma linha histórica desse processo de politização gerado pela gradual abertura do processo de formulação da política externa brasileira. A movimentação para tentar alinhar a política externa à política pública de caráter democrático foi iniciada por Tancredo Neves, que buscou reforçar, por mais de uma vez, a fórmula do “paralelismo” e da “plena convergência” entre o processo interno de transição democrática e a proposta externa do Itamaraty de democratização das relações internacionais (Lafer citado por Lopes 2010).

Posteriormente, o chanceler do Governo Sarney, Olavo Setubal, apresentava a política externa como uma política unívoca, que deveria se adequar

aos métodos, critérios éticos e políticos, com as práticas internas e com o estilo próprio da Nova República. (...) Daí a fundamental importância da participação do Congresso Nacional, das forças empresariais e das entidades sindicais no grande debate sobre os rumos da diplomacia brasileira (MRE citado por Lopes 2010).

No governo Collor, iniciativas internas do Itamaraty demonstraram o reconhecimento que a própria instituição concedia à necessária participação de alguns setores da sociedade civil na política externa brasileira. No ano de 1992, foi autorizada a abertura do arquivo histórico do Itamaraty, o que foi considerado pelo então chanceler como uma “apologia à democratização da PEB” (Lopes 2010).

Com a queda de Collor, assume Itamar Franco, que também esteve atento ao eminente aumento da participação civil na política externa. Durante esse período, foram realizados alguns seminários com a participação de membros da sociedade civil para discutir questões de política externa. Como demonstrado por Lopes (2010), nos documentos produzidos, encontravam-se as primeiras propostas efetivas para uma maior capilarização social da PEB. Já o governo do ex-chanceler Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcado por mudanças institucionais no processo de formulação da política externa brasileira, com a criação de órgãos *ad hoc* ao célebre recinto de Rio Branco.

Como apresentado por Lopes (2010), a criação da Assessoria de Relações Federativas² e de inúmeros conselhos empresariais multilaterais ou bilaterais acompanhou a possibilidade constitucional de incorporação de demandas dos governos subnacionais na composição do chamado “interesse nacional”. Essas medidas permitiram que o relacionamento governo-empresariado no período se adensasse consideravelmente (Lopes 2010). Percebemos nessa atitude uma clara influência do pensamento partidário, que, na figura de FHC, propunha a democratização das relações internacionais e a formação de uma base interna democrática para tal.

É nesse período que a atenção dada à política externa aumenta no ambiente partidário. Acreditamos que esse movimento ocorreu em função da politização da PEB (Faria 2008), em decorrência do recente desinsulamento do processo decisório (Faria 2008, Cason e Power 2009, Lima 2000, Barros 1986), acelerado com as supracitadas atitudes do governo FHC. A junção desses fatores, de acordo com Lopes (2010), foi saudável para a política externa, uma vez que aproximou, efetivamente, o processo de formulação da PEB ao de uma poliarquia, abrindo o debate da política externa a outros níveis e a outros atores social e economicamente relevantes, os quais outrora se encontravam à margem da discussão, inclusive os partidos políticos nacionais.

Historicamente, os partidos brasileiros são constituídos por “meros” representantes das demandas sociais, porém, com a evolução do cenário político, eles começaram a adentrar no espectro da decisão política. Mesmo considerando que o processo da produção da política externa ainda necessita de uma maior porosidade às demandas sociais, a presença dos partidos na execução governamental pode reduzir o papel de “detector e filtro do interesse nacional” (Lopes 2010) que o Itamaraty sustenta.

Almeida (2004) pontua que o simples aumento da participação política e a consequente aproximação entre partidos e sociedade civil resultaram em um número maior de atores potencialmente interessados em temas da política externa dentro dos partidos. Com a participação de diversos tipos de atores, os partidos iniciaram uma condensação programática e adquiriram oportunidades de intervenção em temas complexos da política nacional, como as questões oriundas da política externa.

Por outro lado, a “oxigenação” (Faria 2008) do cenário de discussão da política externa implica em um envolvimento inevitável de mais atores na formulação da PEB. Com isso, as tentativas de democratizar a política externa poderiam ser fortalecidas, deixando de ser apenas práticas retóricas e evitando que as inovações institucionais servissem apenas de “área de

2 A Assessoria posteriormente foi recriada como Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares.

manobra” (Faria 2008) para a legitimação do discurso da Casa de Rio Branco sobre a aceitação da participação civil na produção da PEB, ou de “traço corroborador da modernização desse país, como um indicador da civilidade e de sofisticação político institucional” (Lopes 2010).

Tal é a crescente participação dos partidos nas discussões de política externa no período democrático, que, durante as eleições de 1998, e especificamente de 2002, as campanhas presidenciais tiveram como pontos programáticos as discussões acerca da globalização e seus efeitos, do processo de integração regional e das negociações comerciais e financeiras (Onuki e Oliveira 2006, Velasco e Cruz 2010). Nesse sentido, vale lembrar as ideias propostas pelo clássico estudo de Schattschneider (1960), que nos atenta ao fato de que, quando uma questão é publicizada, passa a incorporar novos sentidos, opiniões e atores que se preocupam com a questão.

2ª Hipótese: A inserção internacional como catalisador da participação

Como apresentada na primeira hipótese, as mudanças estruturais do cenário interno impactaram no padrão da produção da política externa brasileira, o que está diretamente ligado à nossa segunda hipótese, que entende a maior inserção internacional brasileira como catalisadora da participação partidária, dado que agora a política externa entraria no rol das políticas importantes do Estado brasileiro.

Como defende Faria (2008), o principal fator a pressionar o desencapsulamento da produção da PEB é o duplo processo, em curso desde o início dos anos de 1990, de mudança no modelo de desenvolvimento e no padrão de inserção internacional do país, o que tornou muito mais imbricada a relação entre a política doméstica e a externa, gerando custos e benefícios diferentes aos diversos segmentos sociais.

A maior participação do Brasil no cenário internacional – a partir da reformulação do projeto de formação de parcerias e inserção e, concomitantemente, do processo de globalização, de liberalização econômica e de “revolução” nos meios de comunicação – tem ampliado o coeficiente de internacionalização da sociedade brasileira, fato que, atualmente, torna a política externa brasileira mais susceptível à mobilização de grupos de pressão e de organizações da sociedade civil, que buscam, através da política externa, alcançar seus interesses (Faria 2008).

A presença brasileira mais expressiva no mundo, de acordo com Silva (2010), de fato, é um fenômeno que se consolida no século 21, embora tenha raízes na história republicana, em especial, após a Segunda Guerra Mundial, a democratização da América do Sul, nos anos de 1980 e 1990, e a constituição do Mercosul, que deu massa crítica de negócios às relações internacionais do País, envolvendo mais a iniciativa privada no debate e na formulação de ações nas relações do Brasil com outros países. Como pontua Lima (2010), a inserção internacional do país passou a ser utilizada como complemento ao plano internacional de estratégia de desenvolvimento, depois de um momento em que política externa foi concebida como função assessora e auxiliar da estabilidade macroeconômica, no sentido de reforço à restauração da credibilidade internacional.

Ainda de acordo com a autora, no âmbito do regime comercial, ao contrário do passado, quando só havia interesses defensivos, o país passou a ter também interesses ofensivos na liberalização agrícola e na coordenação do G-20, juntamente com Índia, China, África do Sul, entre

outros, bem como na Rodada Doha, que representou uma mudança significativa na posição do Brasil nas rodadas comerciais anteriores. Desde 1986, o país integrava o Grupo de Cairns, que reunia países desenvolvidos e em desenvolvimento favoráveis à liberalização agrícola. Em 2003, o Brasil liderou a formação do G-20, que conferiu um caráter Norte-Sul às negociações agrícolas, reunindo países que até então adotavam posturas divergentes nas negociações comerciais, como Índia e Argentina.

Nas negociações financeiras globais, de acordo com Lima (2010), o Brasil tem atuado, juntamente com os componentes da coalizão BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), no avanço de uma agenda específica. Os resultados mais relevantes para o grupo foram a consolidação do G-20 financeiro, em substituição ao G-8, e a reestruturação do poder decisório no FMI. Lima (2010) destaca que as modificações da postura brasileira, no que se refere ao sistema de segurança coletiva, também foram expressivas, em especial, a partir de janeiro de 1988, quando o país retornou ao Conselho de Segurança, onde estivera ausente por mais de vinte anos. A participação brasileira em operações de paz da ONU acompanhou o crescimento dessas operações no período pós-Guerra Fria. A criação da Comissão para Consolidação da Paz, em 2005, constituiu uma oportunidade para o protagonismo brasileiro no biênio 2004-2005, período de seu mandato no Conselho de Segurança.

Como bem destaca matérias na imprensa estrangeira e nacional, “de repente, o que o Brasil diz e faz importa no exterior” (Wall Street citado por Romero Jr. 2010), afinal, o país “agora é maior de idade, não pede licença para ter relações com qualquer país” (Guimarães 2009). Para além das conquistas internas, isso se deve, em parte, ao prestígio do presidente Lula, eleito estadista global no início do ano e, em certa medida, à bem-sucedida estratégia de ampliação das parcerias, que não apenas assegurou mercados, mas ampliou a capacidade de interlocução do país.

Utilizando de um chavão característico do ex-presidente Lula, “nunca antes na história deste país” a política externa esteve tão em voga no cenário de discussão política, principalmente nas questões polêmicas. Apesar de essa maior inserção internacional brasileira representar, para alguns, avanços, tal “visibilidade externa não significou, contudo, o apaziguamento das divergências internas em torno da política externa – nem dele resultou” (Romero Jr. 2010).

O que percebemos é que a política externa começou a se politizar exatamente nos novos temas da política externa brasileira, os quais, em sua maioria, tiveram na figura dos partidos políticos o local de defesa e oposição aos projetos nacionais. Como exemplos de temas presentes nas discussões partidárias, podemos citar a participação do Brasil na crise de Honduras; a tentativa de atuar como mediador nas questões nucleares iranianas; o tema dos direitos humanos; as discussões englobando a expansão do Mercosul; as clássicas questões sobre a assimetria e condições estruturais do bloco; e o posicionamento brasileiro nos novos blocos econômicos e políticos internacionais.

Concordando com Silva (2010), sem dúvida, o arrojo e a audácia que marcaram algumas das ações da política externa brasileira, a partir de 2003, também tiveram um papel fundamental no aumento da exposição do País sob os holofotes no palco do mundo, e na consumação do panorama internacional em que se desenrola a competição entre os candidatos à sucessão presidencial e aos partidos políticos.

3ª Hipótese: Competindo por participação – A lógica da Competição Partidária

Nossa terceira hipótese baseia-se principalmente nas teorias que buscam analisar a difusão das políticas públicas, ou seja, que procuram entender por que tais políticas foram copiadas, ou incentivadas por determinados grupos no poder. Nesse sentido, tentaremos corroborar a hipótese de que a competição partidária possibilitou que partidos anteriormente despreocupados iniciassem um “pensamento” sobre a política externa, em decorrência da atuação de outros partidos em tal política. Vamos às explicações.

Os trabalhos produzidos na área de difusão de políticas têm se pautado em três modelos teóricos distintos, a saber: incentivos políticos, ideologia e rede social, mas somente o primeiro modelo será colocado em discussão.

Para Downs (1957), os incentivos políticos constituem um fator explicativo para o comportamento dos políticos. O autor busca explicar o comportamento dos atores políticos em ambientes eleitorais competitivos, considerando que o comportamento racional dos indivíduos políticos visa, principalmente, aos seus próprios interesses e à sua sobrevivência no ambiente político. Essa vertente nos permite pensar, como colocado por Coêlho (2010), que a estratégia por eles adotada tem o objetivo de minimizar custos e maximizar benefícios próprios, e que, no contexto da difusão de políticas, criam ou copiam programas com interesse de reivindicar crédito político junto ao eleitorado.

Gostaríamos de inserir um ponto aqui que, a nosso ver, acrescenta considerações que são importantes para entender por que a competição partidária pode fazer com que atores, outrora marginalizados, ou desinteressados, comecem a se preocupar com certas questões políticas. Para isso, utilizaremos a noção de competição política proposta por Robert Dahl (1997), em sua clássica obra *Poliarquia*, na qual são apresentados alguns conceitos e reflexões sobre o regime democrático.

Pautado principalmente nos conceitos de participação e contestação pública, Dahl (1997) trabalha com algumas hipóteses sobre a ação dessas duas variáveis, que servirão de pilar para a análise da participação partidária nas decisões de política externa. Segundo ele, quando regimes hegemônicos e oligarquias competitivas³ se deslocam na direção de uma poliarquia, eles aumentam as oportunidades efetivas de participação e contestação, e, como observado, no atual processo de tomada de decisão em política externa brasileira, o número de indivíduos e grupos de interesses cujas preferências devem ser levadas em conta nas decisões políticas também aumenta. No Brasil, a ampliação ocorreu posteriormente à redação da Constituição Federal de 1988, que possibilitou à sociedade participar de questões que anteriormente estavam voltadas para uma elite burocrática governamental. Em consequência, esse aumento propiciou um cenário mais favorável a conflitos políticos – maior número de atores querendo impor suas preferências –, e um maior esforço das partes (governo e oposição) em dificultar a capacidade decisória da outra na tomada de decisão.

Com a politização recente da PEB, aliada ao processo de abertura do Itamaraty às demandas da sociedade e à percepção dos partidos da importância dos temas externos para a sobrevivência dos seus governos, os partidos políticos começaram a fazer parte da comunidade

³ Para a definição desses dois tipos de governo, ver Dahl (1997).

da política externa brasileira, iniciando um dos principais debates acerca do tema, e aumentando gradativamente a participação dos partidos na PEB.

Utilizando a matriz teórica da escolha racional, consideramos que a tendência da participação é aumentar. Ao perceber que o partido X passa a propor direções para a política externa e tem a possibilidade de liderar o processo de formulação da política e, de certa forma, se beneficiar com essa posição, o partido Y também começa a perceber a importância de participar, tendo em vista as possibilidades de ganhos e, principalmente, os custos, se não atuar nesse processo.

Tal competição pode ser claramente vista na posição dos dois mais expressivos partidos da atual configuração política brasileira. O PT, em seu manifesto de fundação de 1980, já apresentava preocupações, de forte cunho socialista, com a política externa. No documento de fundação do partido, já se encontravam pequenas reflexões sobre a luta contra o capitalismo e a favor do legítimo direito dos trabalhadores de conquistarem a independência nacional. Posteriormente, esses atributos foram incorporados ao Primeiro Programa do partido, datado de 1984, documento conhecido como “Programa, Manifesto e Estatuto” (PT 1984).

As primeiras demonstrações do Partido da Social Democracia Brasileira em relação à política externa, por sua vez, foram apresentadas de forma não muito explícita no seu Manifesto, Programa e Estatuto, em 1985. O programa pontuava ao longo do texto propostas isoladas, não reservando um campo ao tema da política exterior brasileira, entre elas, a promoção do mercado nacional, com a integração soberana do país no sistema econômico internacional (PSDB 1985).

Nas campanhas presidenciais de 1989 a 2010, vemos o expressivo crescimento das propostas do PSDB e do PT em relação à política externa, ambas polarizadas e concorrentes. Em 1989, Mario Covas propunha a reforma de Bretton Woods e do Sistema Financeiro Internacional, inclusive pelo estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, mais justa e equitativa, reflexo da proposta desenvolvimentista do partido (Almeida 2004).

Na campanha presidencial de 1989, o PT não apresentou inovações relacionadas à política externa brasileira. O partido reafirmava os princípios tradicionais da PEB, não inovando em questões substanciais. Já em 1994, o partido criticou a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, pontuando que o Brasil deveria se inserir de forma soberana no mundo, mas de forma que fosse possível a alteração das forças de trabalho internacionais (Almeida 2004).

Na segunda eleição direta para presidente, o PSDB lançou FHC, que apresentou alguns conceitos que seriam posteriormente englobados à política externa, como a inserção competitiva no mundo, a vocação universal da diplomacia brasileira, a integração com a economia mundial, a regionalização aberta, a globalização e a democratização das relações internacionais (Almeida 2004).

Ocupando o mais alto escalão da política nacional, o PSDB e FHC preservaram o posicionamento da política externa brasileira e adotaram como proposta de campanha eleitoral a preservação da política externa e das diretrizes do comércio exterior brasileiro. O PT, em sua terceira tentativa de alcançar a presidência, apresentou propostas para a reforma dos órgãos multilaterais, principalmente ONU, FMI e OMC, além de a intenção de fortalecer as relações do país com a América Latina e a África Meridional. O ponto mais forte, e que o partido mais se pronunciava, era em relação à ALCA e às propostas neoliberais e de globalização, postura que se manteve na linha partidária até meados da campanha presidencial de 2002.

É interessante notar que a posição que o partido assume na estrutura decisória influencia suas propostas acerca da política externa. O PT, enquanto atuava na oposição política, possuía uma margem maior de manobra, visto que não cabia ao partido os onerosos custos de se fazer governo e arcar com as responsabilidades do país. Com isso, o partido apresentava uma política externa mais crítica, enquanto o PSDB, na sua posição de governo, precisava adotar uma postura de consenso à política externa adotada pelo seu presidente.

Quando o PT passou a ser o governo, foi preciso rever seus conceitos e conciliar suas propostas com as do governo Lula, amenizando seus velhos clichês, de “forma a se adequarem às novas realidades e à coalizão de forças com grupos nacionais moderados” (Almeida 2003, 92). No caso do PSDB, houve o endurecimento da posição partidária, que apresentou duras críticas à política governamental, utilizando um importante instrumento legislativo, a Comissão de Relações Exteriores do Senado, para politizar e polemizar as questões da política externa vigente, principalmente em relação às parcerias estratégicas e à integração regional.

4ª Hipótese: A organização partidária a favor da Política Externa Brasileira

Finalmente, nossa hipótese final discorre sobre as mudanças organizacionais internas aos próprios partidos, que, em função dessas três suposições acima apresentadas, começaram a estruturar meios que possibilitassem a criação de proposições voltadas para a temática dentro de sua estrutura partidária. Estudar a estrutura de um partido constitui área clássica da Ciência Política, porém, ainda não tivemos contato com estudos que buscaram compreender mudanças internas ao partido referentes às questões de política externa.

A obra de referência sobre essa temática é o livro de Panebianco (2005), que busca estruturar uma metodologia para o estudo interno dos partidos políticos. Embora seja obra seminal sobre o tema, nosso foco não será tão extenso como o proposto pelo autor. Focalizaremos as pequenas mudanças organizacionais, que, a nosso ver, possuem um alcance explicativo maior para tal mudança comportamental.

Vale fazer uma brevíssima contextualização teórica sobre as mudanças organizacionais. Para Panebianco (2005), a mudança organizativa seria a alteração das estruturas de autoridade dentro da organização, ou seja, a alteração da coalizão dominante no interior do partido. Para o nosso caso em especial, não observamos que possíveis mudanças na hierarquia interna sejam as responsáveis pela mudança comportamental. Acreditamos que a reestruturação partidária foi um reflexo do ambiente exterior ao partido, ou seja, a mudança fora induzida por uma demanda exógena ao partido.

De acordo com Panebianco (2005), essa corrente é baseada na hipótese de que a imprevisibilidade ambiental cria uma poderosa pressão sobre a organização. Em particular, aumenta a sua propensão para uma especialização interna, para a multiplicação de papéis organizativos especializados em relação aos diversos setores do ambiente. Nesse sentido, são as mudanças ambientais que induzem a organização a adaptar-se à mudança, renovando-se.

Historicamente, o Partido dos Trabalhadores sempre foi preocupado com os temas da política externa brasileira e da política regional e internacional. Desde a sua fundação, o partido se mostra preocupado com essa dinâmica (Almeida 2003). Encontramos na estrutura organizacional

do partido duas importantes esferas de construção de um pensamento internacional partidário: a Secretária de Relações Internacionais e o Núcleo de Cooperação Internacional da Fundação Perseu Abramo.

Em definição funcional, a Secretaria de Relações Internacionais (SRI-PT),

tem como propósitos manter um acompanhamento constante da situação internacional, fortalecer a presença do PT no mundo, organizar visitas a partidos amigos e estratégicos, acompanhar os organismos internacionais que reúnem partidos políticos, com destaque ao Foro de São Paulo, e implementar campanhas de massa envolvendo temas internacionais (PT 2010).

Além da SRI-PT, dentro da Fundação Perseu Abramo (FPA), entidade que possui entre seus objetivos contribuir para a educação e a qualificação da ação política dos filiados do PT, do povo trabalhador e da cultura socialista democrática do Brasil; articular e fomentar processos de elaboração intelectual e criação cultural no campo progressista; e contribuir para que o pensamento progressista se torne referência e que as tradições conservadoras, antes dominantes, sejam levadas a evoluir e se reposicionar frente às transformações em curso.

Nesse sentido, a FPA foi instituída pelo PT por decisão do seu Diretório Nacional, procurando concretizar uma demanda do próprio partido, ou seja, possuir um espaço de discussão fora da instância partidária propriamente dita para o desenvolvimento de atividades como as de reflexão política e ideológica, e de promoção de debates, estudos e pesquisas.

No interior da FPA, encontramos o Núcleo de Cooperação Internacional, que procura desenvolver estudos sobre as conjunturas internacionais, e que, em sua proposta,

busca fomentar o debate sobre os rumos e os desafios da esquerda no contexto internacional, contribuindo para o fortalecimento desse campo político no mundo, apoiando suas iniciativas e estabelecendo um permanente intercâmbio de ideias e experiências (Fundação Perseu Abramo 2010).

Para tanto, realiza atividades em cooperação com fundações, instituições acadêmicas e organizações de estudos e pesquisa de várias partes do globo, articulando a intervenção da FPA em eventos internacionais, e colaborando, desse modo, para o desenvolvimento da perspectiva de um socialismo democrático que alie os projetos nacionais transformadores à vocação internacionalista da esquerda. Assim, especial atenção é dada aos temas do capitalismo mundial e seu funcionamento; à integração latino-americana; à luta pelos direitos humanos, políticos, econômicos e sociais; à busca de alternativas por um multilateralismo político e por um novo modelo de desenvolvimento social e ambientalmente sustentável. Em parceria com a SRI-PT, publica o Periscópio Internacional, que traz em seu escopo resenhas sobre os acontecimentos internacionais (Fundação Perseu Abramo 2010).

O que mais nos interessa, porém, não é a histórica organização do PT, partido que já produz um pensamento internacional desde a sua fundação, mas sim, avaliar, no âmbito dos outros partidos brasileiros, as mudanças organizacionais que permitiram que esses outros partidos desenvolvessem propostas de política internacional e de política externa.

O exemplo mais caro dessas mudanças ocorreram dentro do Partido da Social Democracia Brasileira. Em sua fundação, o partido apresentava um programa que não englobava medidas claras sobre qual seria o posicionamento partidário em relação à política externa (PSDB 1988). Porém, atualmente, quando analisamos os movimentos que ocorreram dentro do partido, observamos que o tema internacional presenciava um importante crescimento interno, muito em função, como apresentamos, da conjunção das três hipóteses até então trabalhadas.

A nosso ver, a principal evidência do novo patamar que os assuntos internacionais assumem no partido é que, no ano de 2007, o partido, em função de seu 3º Congresso Nacional, concedeu espaço para as discussões sobre política internacional, organizando mesas que versavam sobre política internacional, comércio exterior, desenvolvimento regional e meio ambiente.

Quando analisada a produção do Instituto Teotônio Vilela, órgão de estudos e formação política ligado ao PSDB, responsável pelo aperfeiçoamento e pela divulgação da doutrina socialdemocrata no Brasil, encontramos movimentos que ilustram a mudança que os tópicos internacionais tiveram dentro do partido.

Durante a gestão 2008-2011 do ITV, tivemos alguns Grupos de Trabalhos que permitiram ao partido desenvolver, acompanhar e compreender os acontecimentos internacionais. O GT de Conjuntura Econômica “teve um papel fundamental para que a oposição pudesse compreender seu papel em um mundo em constata transformações (...), diante desse quadro o GT divulgou uma nota técnica sobre a crise financeira brasileira e mundial” (ITV 2011). Outras atividades promovidas pelo ITV que se referem ao desenvolvimento de um pensamento socialdemocrata foram os ciclos de palestras que ocorram dentro do Programa *E Agora, Brasil?*, sobre o papel do Brasil na nova geopolítica mundial, sobre as relações Brasil-China, e sobre a participação de deputados do partido em eventos internacionais, com o intuito de promover e divulgar as ações do partido no cenário internacional. Participaram como palestrantes o deputado federal e integrante da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, Antônio Carlos Pannunzio, o ex-embaixador do Brasil em Washington, Rubens Barbosa, o ex-Porta-Voz da Presidência da República e embaixador, Sérgio Amaral, e o cientista político André Regis, presidente do ITV em Pernambuco (ITV 2011).

Aliados a essas atividades encontramos na Biblioteca de Textos do ITV vários artigos, entrevistas e resenhas que abordam temas externos, escritos pelo ex-presidente Fernando Henrique, pelo ex-governador José Serra, e por ex-diplomatas e ex-chanceleres brasileiros, como Celso Lafer, Luiz Felipe Lampreia e Rubens Barbosas. Esses textos trazem para a discussão da política externa importantes reflexões de como o PSDB concebe a política externa brasileira.

Conclusões

A relação entre partidos e política externa brasileira, hoje, é um dos mais importantes campos de estudos dentro da Ciência Política e das Relações Internacionais brasileiras, seja pela novas configurações que os partidos vêm adotando em seu modo de agir, um modelo mais próximo e mais conjugado com o executivo nacional, seja pela nova conjuntura da política externa brasileira, propícia à participação de novos atores.

Partidos políticos são instituições que dizem respeito ao poder e à representação política, sua definição está em sua capacidade de representação de interesses e de influência sobre

as decisões de governo. Não acreditamos, porém, que os partidos sejam atores capazes de modificar ao seu bel prazer as diretrizes da política externa, principalmente pelo caráter, ainda que em processo de redução, insulado do corpo diplomático brasileiro. Consideramos que a participação partidária eleva-se com a conjunção das quatro hipóteses aqui apresentadas, sendo uma dependente da outra.

Com o potencial crescimento do Brasil no cenário internacional, acreditamos que é quase certo que os partidos políticos, e por que não dizer, outros setores da sociedade brasileira, queiram fazer parte do processo de produção da política externa, que, a nosso ver, não seria prejudicial para o interesse nacional brasileiro, como pregam alguns intelectuais. No entanto, o cenário e o campo de estudo ainda são muito incipientes e imaturos.

Poucos são os trabalhos e os pesquisadores que se dedicam a esse campo, de modo que ainda não podemos responder a perguntas simples, como: realmente os partidos influenciam a política externa? Tal influência seria através do legislativo ou diretamente, canalizando seus interesses via executivo? Somente a coalizão governamental seria capaz de projetar seus interesses na política externa, ou a oposição possui mecanismos de influenciar o processo de formulação?

O trabalho apresentado aqui, apesar de também ser inicial e exploratório, como muitos nesse campo, busca o fortalecimento da área, seja para instigar novas pesquisas, seja simplesmente para evitar erros futuros.

Referências

- Alexandre, Cristina Vieira Machado. *O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Almeida, Paulo Roberto de. Os Partidos Políticos nas Relações Internacionais do Brasil – 1930-90. *Contexto Internacional*. v. 14, no. 2, jul./dez. 1992.
- Almeida, Paulo Roberto de. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.* (Curitiba), v. 20, 2003: 87-102.
- Almeida, Paulo Roberto de. “A política externa nas campanhas presidenciais, de 1989 a 2002, e a diplomacia do governo Lula.” *Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. Editado por Paulo Roberto de Almeida. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- Barros, Alexandre. “A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores.” *A América Latina e a Política Mundial*. Editado por H. Muñoz e J. Tulchin. São Paulo, Convívio, 1986: 29-42.
- Cason, Jeffrey e Timothy Power. “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era.” *International Political Science Review*, v. 30, no. 2, 2009.
- Cerqueira, Rodrigo. *Diários do Príncipe – Imprensa e Política Externa no Governo Cardoso (1995-2002)*. 2005. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Coelho, Denilson Bandeira. "Competição política e a nova agenda social: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil?" *13º Congresso BIEN* (São Paulo), 2010.

Dahl, Robert *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.

Downs, A. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil." *Rev. Bras. Pol. Int.*, v. 51, no. 2, 2008.

Fundação Perseu Abramo. *Núcleo de Cooperação Internacional*, 2010. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/internacional/quem-faz>>. Acesso em: 2 nov. 2010.

Guimarães, Samuel Pinheiro. "O Brasil não Pede Licença." *Zero Hora*, 2009. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=2116>>. Acesso em: 31 set. 2011.

ITV. *Balanco de Gestão*. 2011.

Lima, Maria Regina Soares de. "Instituições Democráticas e Política Exterior." *Contexto Internacional*, v. 22, no. 2, 2000.

Lima, Maria Regina Soares de. "Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira." *Plataforma Democrática*. Working Paper, no. 3, 2010.

Lopes, Dawisson Belém. *Da razão do estado ao republicanismo mitigado – a plausibilidade de uma política externa democraticamente orientada no Brasil Contemporâneo*. 2010. Tese (Doutorado) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2010.

Nunes, Edson. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

Onuki, Janina e Amâncio Oliveira. "Eleições, política externa e integração regional." *Revista de Sociologia e Política*, no. 27, 2006: 145-155.

Onuki, Janina e Amâncio Oliveira. "Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil." *Revista Política Hoje*, v. 144, no. 1, 2010.

Panebianco, Angelo. *Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PSBD. *Manifesto, Programa, Estatuto*. 1988

PT. *Manifesto, Programa, Estatuto*. 1984

PT. *Secretaria de Relações Internacionais*. 2010. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portaltpt/secretarias/relacoes-internacionais-13.html>>. Acesso em: 30 out. 2010.

Romero Jr., José. *Eleições e política externa. Mundorama*, 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/04/19/eleicoes-e-politica-externa-por-jose-romero-pereira-junior/>>. Acesso em: 27 set. 2011.

Schattschneider, E. *El Pueblo Semisoberano*. México: Hispano Americana, 1960.

Schneider, Ronald M. *Brazil: Foreign policy of a future world power*. Boulder, Co.: Western Press, 1976.

Silva, Carlos Eduardo. "O contexto de política externa para a eleição de 2010." *Revista Interesse Nacional*, v. 3, no. 10, 2010.

Velasco e Cruz, Sebastião. *O Brasil no Mundo – Ensaio de Análise Política e Prospectiva*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.