



O Foro de São Paulo e a Política Externa do Partido dos Trabalhadores: convergências ou divergências nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff

Mariana Maia Ruivo¹
Giordano Sousa de Almeida²
Sara Toledo³

Resumo

Este trabalho objetiva identificar possíveis convergências entre as propostas do Foro de São Paulo (FSP) e a política externa brasileira (PEB), entre os anos de 2003 e 2014, período no qual a Presidência da República foi exercida pelo Partido dos Trabalhadores (PT), por meio de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Dessa forma, faz-se necessário o estudo das linhas programáticas do FSP e da política externa brasileira do período em tela, de modo a entender suas possíveis interações. Fundado em 1990 pelo PT e composto por uma miríade de partidos tradicionalmente localizados mais à esquerda dos respectivos espectros políticos nacionais e que assumiram, pela via democrática, vários governos da América Latina, a partir do final da década de 1990, o FSP desenvolveu-se como ambiente de encontro das forças políticas latino-americanas e caribenhas, autodenominadas progressistas, que procura não só o debate e a análise do sistema internacional, como também a constituição de um projeto comum de inserção internacional. No caso do Brasil, o Governo de Lula (2003-2010) procurou desenvolver uma política externa ativa e ativa, por meio de reformas das instituições internacionais, do fortalecimento da presença brasileira em sua entorno regional e da procura por novos parceiros. Essas diretrizes, embora com outra ênfase, foram mantidas pelo primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014). Costumeiramente ausente dos debates políticos domésticos, a política externa desenvolvida pelos dois governos tem recebido inúmeras críticas, principalmente, de burocratas, comumente associados à diplomacia de governos anteriores ao iniciado, em 2003.

Palavras-chaves: Foro de São Paulo, Partido dos Trabalhadores, Política Externa Brasileira, Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

El Foro de Sao Paulo y la política exterior del Partido de los Trabajadores: convergencias o divergencias en Lula da Silva y Dilma Rousseff

Resumen

¹ Doutoranda em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e mestra em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP).

² Mestre pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/ UnB).

³ Doutoranda e mestra em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Santiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).

Este estudio tiene como objetivo identificar una posible convergencia entre las propuestas del Foro de Sao Paulo (FSP) y la política exterior de Brasil (PEB), entre los años 2003 y 2014, durante el cual la presidencia de Brasil fue ejercida por el Partido de los Trabajadores (PT) a través de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff. Por lo tanto, es necesario estudiar las líneas programáticas del FSP y la política exterior brasileña del período en cuestión, a fin de comprender sus posibles interacciones. Fundado en 1990 por el PT, el FSP está compuesto por un gran número de partidos tradicionalmente de izquierda en el espectro político nacional y partidos progresistas y nacionalistas de América Latina, los cuales han sido gobierno por la vía electoral desde finales de la década de 1990. El FSP se ha desarrollado como una reunión sobre todo asociada al debate sobre el medio ambiente en América Latina y el Caribe de las fuerzas políticas progresistas con estilo propio, que buscan no sólo el debate y el análisis del sistema internacional, sino también el establecimiento de un proyecto conjunto de integración internacional. En Brasil, el gobierno de Lula (2003-2010) trató de desarrollar una política exterior activa, a través de la reforma de las instituciones internacionales, el fortalecimiento de la presencia de Brasil en su entorno regional y la búsqueda de nuevos socios comerciales, políticos y sociales. Estas directrices, aunque con otro enfoque, se llevaron a cabo por el primer gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014). Habitualmente ausente en los debates políticos internos, la política exterior desarrollada por los dos gobiernos ha recibido numerosas críticas, principalmente proveniente de burócratas, comúnmente asociados con la diplomacia de los gobiernos anteriores a los del PT.

Palabras clave: Sao Paulo Foro, Partido de los Trabajadores, Política Exterior de Brasil, Los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff.

The São Paulo Foro and Worker Party's foreign policy: convergence or divergence in government Lula da Silva and Dilma Rousseff

Summary

This essay aims to identify the possible convergence between the proposals of the Sao Paulo Forum (FSP) and the Brazilian foreign policy (PEB), between the years 2003 and 2014. In this period, during which the presidency was exercised by the Workers Party (PT) through Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff. It is necessary to study the programmatic lines of the FSP and the Brazilian foreign policy of the period under consideration. The Sao Paulo Forum (FSP) was founded in 1990 by Workers Party (PT) and consists of a myriad of parties traditionally left-most of their national political spectrum. This group have made, by democratic means, several Latin American governments, from the end of the 1990s. With this, the FSP developed as environment meeting of Latin American and Caribbean political forces, self-styled progressives, which seeks not only to the debate and analysis of the international system, as well as the establishment of a joint project of international integration. In Brazil, the government of Lula (2003-2010) has developed a proud and active foreign policy, through reform of international institutions, the strengthening of the Brazilian presence in its regional environment and the search for new partners. These guidelines, although with another focus, were held by the first government of Dilma Rousseff (2011-2014). Routinely absent from domestic political debates, foreign policy developed by the two governments has received numerous criticisms mainly bureaucrats, commonly associated with the diplomacy of previous governments to start in 2003.

Keys-words: São Paulo Forum, Workers Party, Brazilian Foreign Policy, Government of Lula da Silva and Dilma Rousseff.

1. Introdução

Em janeiro de 2003, após três tentativas sucessivas, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência do Brasil. Oriundo de uma família pobre cujos membros migraram do paupérrimo nordeste brasileiro em direção a São Paulo, o mais importante centro econômico-financeiro da América do Sul, o recém-eleito presidente trazia consigo sua vasta experiência política – forjada no bojo da interação entre sindicalistas, intelectuais, políticos e religiosos com o intuito de criar o primeiro partido organicamente trabalhista do Brasil.

Além disso, a chegada ao Palácio do Planalto de um partido tradicionalmente mais à esquerda do espectro político trazia importantes expectativas de mudança, em decorrência, principalmente, da pretensa má condução dos assuntos socioeconômicos nacionais de seu antecessor. Se, domesticamente, a chegada do PT portava consigo um novo projeto baseado no crescimento econômico aliado à distribuição de renda e à justiça social, no campo internacional, o Partido dos Trabalhadores trouxe também diferentes perspectivas a respeito da inserção internacional brasileira, uma vez que, desde o início da década de 1990, a Secretaria de Relações Internacionais dessa agremiação vinha se articulando internacionalmente com diferentes partidos políticos latino-americanos por meio do Foro de São Paulo (FSP).

Criado em 1990, após a derrota de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 1989, o FSP primariamente originou-se da articulação entre os líderes do PT e do Partido Comunista Cubano. Procurou-se convocar o maior número de agremiações políticas esquerdistas da América-Latina e do Caribe, com o propósito de debater a inserção internacional da região, em um momento marcado por sua redemocratização que levou ao poder dirigentes alinhados ao receituário do Consenso de Washington⁴, pelo enfraquecimento do bloco comunista internacional – o que, em 1991, ocasionou o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) –, e pela emergência de nova ordem internacional caracterizada pela supremacia dos valores ocidentais capitaneados pela suposta benigna hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA), como retratado no artigo do filósofo e economista norte-

⁴ De acordo com Massiah (2007, p. 67), o Consenso de Washington repousa sobre a tríade estabilização, liberalização e privatização, que se manifesta pela aplicação de sete princípios: 1) disciplina fiscal: equilíbrio orçamentário e impostos mais baixos; 2) liberalização financeira: taxas fixas para o mercado de capital; 3) liberalização comercial: supressão de protecionismos aduaneiros; 4) desregulamentação: eliminação de todos os obstáculos à concorrência; 5) privatização de empresas estatais; 6) abertura total das economias aos investimentos estrangeiros diretos; e 7) proteção total dos direitos de propriedade intelectual.

americano Francis Fukuyama de 1989, intitulado *o Fim da História* (POMAR, REGALADO, 2013).

Ainda que a organização seja composta por partidos políticos de mais de 20 países e, no caso do Brasil, contar com sete membros⁵, a chegada ao poder do PT acabou vinculando a existência e o funcionamento do FSP a essa agremiação. Especificamente, na quadra histórica demarcada pela pesquisa (2003-2014) em que presidência foi ocupada por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), observou-se o aumento da importância dada ao Foro como unidade política responsável pela congregação das forças autodenominadas de “esquerda, socialistas, democratas, populares e anti-imperialistas”, conforme sua primeira declaração de 04 de julho de 1990, o que tem ensejado fortes críticas a respeito do projeto do PT para a inserção internacional brasileira. Nesse sentido, com o propósito de entender a possível partidização da política externa brasileira, faz-se necessário analisar a relação entre o Partido dos Trabalhadores e o Ministério de Relações Exteriores, ainda mais quando a temática internacional não é alheia ao debate interno do PT, como fica demonstrado pela existência do FSP.

À luz do estudo de Figueira (2009), responsável pelo mapeamento das principais unidades decisórias da política externa brasileira, a pesquisa a respeito da interação entre o PT e chancelaria deve colocar em evidência as figuras mais importantes da hierarquia do serviço externo brasileiro e da Presidência da República relacionadas aos assuntos internacionais, o que enfatizaria, principalmente, durante o Governo de Lula da Silva, as figuras do chanceler Celso Amorim, do Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores Samuel Pinheiro Guimarães e do Assessor Especial para Assuntos Internacional da Presidência da República Marco Aurélio Garcia, ainda mais quando os três são estreitamente vinculados ao Partido dos Trabalhadores. Nesse sentido, de acordo com Mesquita (2013), não só os principais nomes responsáveis pela política externa possuíam vínculos partidários, como também, o próprio Assessor Internacional do PT durante o Governo de Lula, o historiador Valter Pomar, aponta essas personagens como mediadoras da política externa, ao afirmar que

A existência, no Itamaraty, de uma corrente nacionalista, desenvolvimentista e pró-integração regional cujas principais lideranças são exatamente o chanceler Celso Amorim e o secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães, aliado também à militância internacionalista do Partido dos trabalhadores e do pre-

⁵ Atualmente, os partidos Democrático Trabalhista (PDT), Comunista do Brasil (PCdoB), Comunista Brasileiro (PCB), Pátria Livre, Popular Socialista (PPS), Socialista Brasileiro (PSB), o Partido dos Trabalhadores (PT) estão filiados ao FSP. Fonte: Foro de São Paulo. Partidos. Disponível em < <http://forodesaopaulo.org/partidos/>>. Acesso em 17 de julho de 2015.

sidente Lula, expressa na criação de uma assessoria especial do presidente da República encabeçada por Marco Aurélio Garcia, contribuíram na execução do projeto de política externa lulista (POMAR, *apud* MESQUITA, 2013, p. 160).

Em decorrência da influência do PT junto à chancelaria, a política externa conduzida pela Presidência logo passou a sofrer críticas a respeito de um suposto componente ideológico-partidário no processo de sua operacionalização. Entre seus maiores críticos, encontravam-se personagens estreitamente relacionadas à diplomacia do anterior Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, como o ex-chanceler Celso Lafer⁶ e os embaixadores Rubens Barbosa⁷ e Paulo Roberto de Almeida⁸.

Especificamente, os críticos da política externa empreendida durante de Lula da Silva e Dilma Rousseff afirmam que o principal símbolo de substituição das tradicionais linhas da diplomacia brasileira pelas concepções do PT se consolidou por meio da nomeação de Marco Aurélio Garcia como Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais. Sem dúvida, a questão em torno da partidarização da política externa feita com significativo fulgor durante os governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff configura-se como o centro de toda a crítica a respeito da partidarização da política externa petista. Segundo os críticos dessa política, o mais importante formulador da inserção internacional brasileira seria Garcia, o que não só teria isolado o Ministério das Relações Exteriores no tocante à formulação de política externa, como também diminuiu sua expressividade na condução dos assuntos internacionais (ALMEIDA, 2014).

Ainda que as críticas tenham validade, já que, principalmente, após o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), a inserção internacional brasileira tenha sido utilizada como um dos mecanismos responsáveis pela modernização e desenvolvimento nacionais, o que a transforma em tema importante no debate político interno, a influência político-partidária na criação e na implementação da política externa do Brasil não é algo novo ou restrito ao Partido dos Trabalhadores. Dessa forma, o que tornou o debate a respeito da partidarização da inserção internacional brasileira tão recorrente, após a chegada do Partido dos Trabalhadores à chefia do Poder executivo?

⁶ Vide: LAFER, C. Diplomacia brasileira, novas variações críticos. Disponível em <<http://diplomattizando.blogspot.com/2010/06/criticas-politica-externa-brasileira.html>>. Acesso em 22 de julho de 2015.

⁷Vide: BARBOSA, R. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. Revista Interesse Nacional. Ano 01, ed 01, abr – jun, 2008.

⁸Vide: ALMEIDA, PR. **Nunca antes na Diplomacia**: a política externa brasileira em tempos não convencionais. Curitiba: Appris, 2014.

De acordo com este trabalho, essa resposta deve ser procurada na atual polarização política entre Governo e oposição, em decorrência de seus antagônicos projetos a respeito da inserção internacional brasileira e na existência de um projeto internacional do PT anterior a sua chegada ao poder, o que colocou em evidência o FSP. Dessa forma, considera-se importante analisar a interação entre a política externa brasileira durante os governos do PT e as diretrizes o Foro de São Paulo. Estaria correto apreendermos a política externa dos Governos conduzidos pelo PT como vinculadas às resoluções assinadas pelo partido no Foro de São Paulo? Há divergências ou convergências entre o Foro e a política externa durante os governos desse partido? Se sim, quais?

2. A Política Externa Brasileira e o Partido dos Trabalhadores ou “A Nova Política Externa do Brasil em Transformação⁹”: o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014)

Historicamente, no período pós-redemocratização, a interação entre política externa e doméstica tem assumido um tom discreto, o que relega a inserção internacional brasileira aos meandros da chancelaria e da Presidência da República, embora, aos poucos, os assuntos internacionais tenham começado a fazer parte dos debates eleitorais, sobretudo os temas relacionados ao desenvolvimento e à modernização brasileiros. Nos últimos 20 anos, o Brasil ampliou, de forma significativa, sua presença no mundo. Assumindo uma postura mais ativa, o país buscou exercitar sua influência nos principais centros de discussão e de decisão internacionais, o que aumentou o destaque da diplomacia nacional.

Após o processo de redemocratização brasileiro, em 1985, a política externa brasileira começou a passar por acentuado processo de mudança. Entre a aceitação do sistema americano de direitos humanos, empreendida pela gestão de José Sarney (1985-1990), a importância dada ao meio-ambiente por Fernando Collor (1990-1992) e a busca pela integração sul-americana, durante o Governo de Itamar Franco (1992-1994), a Presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) destacou-se pela adesão brasileiras aos mais diversos regimes internacionais, como o Tratado de Não Proliferação Nuclear e o Protocolo de Kyoto.

Ao explorar sua habilidade política e seu reconhecimento internacional como intelectual, por meio de sua diplomacia de cunho presidencial¹⁰, a política externa de Fernando Hen-

⁹ Título dado ao balanço da gestão do PT na área de política externa durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, conforme a publicação organizada por Jakobson em parceria com a Fundação Perseu Abramo, em 2010.

¹⁰ De acordo com Danese (1999, p. 51), a diplomacia presidencial deve ser entendida como “a condução pessoal

rique Cardoso procurou “influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional”. Ainda que a busca pela participação nos regimes internacionais não tenha sido obra específica dessa gestão, durante esses anos, a diplomacia nacional não só procurou se colocar como representante de um novo modelo de país, caracterizado, internamente, pelo respeito à democracia e aos direitos humanos, e, externamente, pela adesão e respeito às regras do jogo, como também buscou a manutenção da autonomia decisória brasileira. Dessa forma, o Governo de Fernando Henrique Cardoso buscou garantir sua capacidade de gestão em matéria de política externa por meio da participação no processo de constituição da ordem internacional que emergia no período pós-Guerra Fria, o que, na literatura, ficou conhecido por *autonomia pela participação*¹¹ (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Com a proximidade do fim do Governo de Fernando Henrique Cardoso, o nome do candidato Luiz Inácio Lula da Silva começou a ganhar força. Oriundo de um partido tradicionalmente de viés esquerdista, caracterizado por suas posições internacionais de cunho radical, a possibilidade de eleição de Lula alarmou os mercados internacionais e sinalizava grandes possibilidades de mudança no tocante à inserção internacional brasileira, o que se demonstrou parcialmente verdadeiro, uma vez, por meio da *Carta aos Brasileiros*, o então candidato Lula tranquilizou os mercados internacionais, ao afirmar que daria continuidade aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, caso fosse eleito, e, pouco a pouco, procurou alterar o tom confrontacionista e radical das tradicionais posturas do PT em relação à inserção internacional brasileira, como o apoio incondicional aos movimentos revolucionários latino-americanos e a dura oposição aos projetos norte-americanos tomados como imperialistas (ALMEIDA, 2003).

Ainda de acordo com Almeida (2003), o discurso do PT da década de 1980 passou por algumas alterações até a vitória eleitoral de 2002. A antiga característica anti-imperialista cedeu lugar a posturas pragmáticas. Várias lideranças petistas tiveram encontros com banqueiros e investidores estrangeiros, inclusive nesse período o então Secretário de Relações Internacionais do partido Aloízio Mercadante fez algumas declarações sobre a possibilidade de um acordo bilateral, no setor comercial, com os Estados Unidos. Lançado em 2002, no programa oficial do partido, a política externa foi apresentada como um instrumento central para que o governo pudesse implementar um projeto de desenvolvimento nacional que superasse a vul-

de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo”.

¹¹ De acordo com Fonseca Jr (1998, p. 368), a autonomia pela participação deve ser entendida como “por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais”.

nerabilidade do país em algumas frentes, como o mercado financeiro global, para garantir uma presença soberana do Brasil no sistema internacional.

Com essas mudanças em curso, o Presidente Lula operou um processo de renovação em sua política externa, que levava em conta as realidades do sistema internacional unindo às necessidades domésticas do país. De acordo com Ricúpero (2010), algumas características podem ser apresentadas sobre a política externa desse Governo, entre elas, ser fortemente pessoal e carismática, é intensamente nacionalista “buscando aproveitar oportunidades de acumular prestígio internacional mediante o reconhecimento externo da grandeza do Brasil e de sua aspiração de igualdade com as maiores potências”. Além disso, outras duas marcas importantes, que devem ser ressaltadas, de acordo com Ricúpero são:

[...] a contestação ao padrão de hegemonia do sistema internacional simbolizado pelos Estados Unidos e demais membros permanentes do Conselho de Segurança, em relação aos quais a diplomacia brasileira manifesta constante independência, não hesitando em patentear de público suas divergências. Busca estimular alianças e arranjos que se oponham ao sistema de poder preponderante como se constata na aproximação com a Turquia no acordo sobre o enriquecimento do urânio iraniano, na chamada “parceria estratégica” com o Irã, expressão repetida em relação à França de Nicolas Sarkozy (compra de armamentos), a China, a Rússia, a África do Sul, ao grupo dos BRICS. (2003, p.36)

A partir desse momento, a política externa brasileira sofreu um redirecionamento, em busca de maior protagonismo político e do adensamento de sua inserção comercial, por meio da diversificação de seus parceiros. A opção foi de privilegiar as relações Sul-Sul, fortalecendo as relações com a América do Sul, com a África e a Ásia. Ademais, houve uma aproximação com a China, a Rússia, a Índia, e a África do Sul, surgindo um importante bloco comercial, o BRICS, o que, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283), deve ser entendido como a tentativa de aumentar a capacidade nacional de negociações, em um momento, interpretado pelo Governo, como de diminuição das lacunas existentes entre o Brasil e os países-líderes do sistema internacional, o que, de acordo com os estudiosos, é sintomático da busca da *autonomia pela diversificação*¹².

Idealizada pela tríade formada pelo tradicional militante do Partido dos Trabalhadores e agora Assessor especial da Presidência para Assuntos Internacionais Marco Aurélio Garcia, pelo Chanceler Celso Amorim, e pelo Secretário-Geral da chancelaria brasileira, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, a política externa conduzida pelo Presidente Lula logo pas-

¹² De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283) a autonomia pela diversificação deve ser entendida como a adesão aos princípios e as normas internacionais por meio das alianças Sul-Sul, uma vez que se acredita em sua capacidade de diminuir as assimetrias nas relações externas com os países mais poderosos.

sou a sofrer críticas a respeito de um suposto componente ideológico-partidário no processo de sua operacionalização. Entre seus maiores críticos, encontravam-se personagens estreitamente relacionadas à diplomacia do anterior Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, como o ex-chanceler Celso Lafer e os embaixadores Rubens Barbosa e Paulo Roberto de Almeida.

Dentre suas mais proeminentes críticas, destaca-se a importância do componente ideológico do PT na formulação da política externa brasileira, o que, de acordo com eles, teria substituído o tradicional componente pragmático da diplomacia nacional pelo pensamento oriundo do partido. Ainda que as críticas tenham validade, já que, principalmente após o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), a inserção internacional brasileira tenha sido utilizada como um dos mecanismos responsáveis pela modernização e desenvolvimento nacionais, o que a transforma em tema importante no debate interno, a influência político-partidária na criação e na implementação da política externa do Brasil não é algo novo ou restrito ao Partido dos Trabalhadores.

Historicamente, entre 1946 e 2003, se a profissionalização da carreira diplomática brasileira – ocorrida com a criação do Instituto Rio Branco, na segunda metade da década de 1940 – for tomada como marco, os momentos cujos assuntos internacionais do Brasil foram tratados por indivíduos restrita e especificamente relacionados à burocracia do Ministério das Relações Exteriores foram raros. Especificamente, enquanto, no período militar (1964-1985), essa condição ocorreu entre os Governos de Garrastazu Médici e de João Baptista Figueredo (1969-1985), na Nova República pós-1985, repetiu-se somente durante as gestões de Francisco Rezek (1990-1992) e de Luiz Felipe Lampreia (1995-2001), o que demonstra a recorrência do estreito relacionamento entre os partidos políticos e a formulação da política externa nacional, durante esses 57 anos. Nesse sentido, o que tornou o debate a respeito da partidarização da inserção internacional brasileira tão recorrente, após a chegada do Partido dos Trabalhadores à chefia do Poder executivo?

Desde o ano de 1990, como a criação do Foro de São Paulo, o PT tem participado ativamente das discussões a respeito da inserção internacional brasileira, ora pelos encontros entre os demais partidos de esquerda da América Latina ora por meio de suas propostas eleitorais. Dessa forma, a grande novidade trazida à política externa brasileira após a assunção de Lula da Silva à Presidência decorre das características de seu partido e da importância dada aos temas internacionais por parte de seu diretório, o que torna arduo o trabalho do analista internacional, uma vez que, com a presidência petista, a operacionalização e as concepções da política externa brasileira se originaram do estreito diálogo entre um membro partidário, o

professor Marco Aurélio Garcia, e dois diplomatas, o experiente chanceler Celso Amorim e o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, notoriamente reconhecido por suas posições contrárias à política externa desenvolvida durante a Presidência de Fernando Henrique Cardoso.

Se tomarmos como referência a produção bibliográfica produzida pelos dois burocratas e pelo PT, observa-se a complementaridade entre suas posições, ainda que existam especificidades no discurso. Consequentemente, como será demonstrado a seguir, devem-se analisar as convergências e as nuances retóricas com o objetivo de entender a matização dada pelo Partido dos Trabalhadores aos tradicionais princípios da política externa brasileira.

Em 2010, próximo à conclusão da gestão de Lula da Silva, a fundação Perseu Abramo, instituída pelo Diretório Nacional do PT, em 1996, publicou a coleção o “Brasil em Transformação: 2003-2010” cujo quarto volume versa sobre a autodenominada Nova Política Externa Brasileira. Interessantemente, não só os dois diplomatas e o histórico militante político do PT participam da obra, como também o Secretário Internacional do Partido dos Trabalhadores, o que, por meio da comparação ideológico-textual, demonstra a afinidade do discurso entre a agremiação política e os burocratas responsáveis pela política externa.

Enquanto Garcia, Pinheiro Guimarães e Amorim procuram racionalizar a atuação internacional brasileira como política de Estado, Pomar apresenta as diretrizes partidárias dessa política. Convergentemente, essas quatro personagens entendem que o atual sistema internacional se caracteriza pela instabilidade cujas principais características se relacionam ao ocaso da ordem neoliberal pós-Guerra Fria e à mitigação da hegemonia absoluta dos Estados Unidos. Dessa forma, seus prognósticos propõem a emergência de uma nova ordem multipolar, em que o Brasil deveria agir incisivamente com o intuito de garantir seu desenvolvimento e soberania nacionais por meio da reforma da ordem internacional (GUIMARÃES, 2005).

No tocante ao desenvolvimento, o Brasil buscou a sinergia entre as forças externas e domésticas. Enquanto, na esfera interna, houve a ampliação dos mercados comerciais para os produtos brasileiros, no sistema internacional, a integração latino-americana e o exercício da solidariedade por meio do princípio da não indiferença. Diferentemente da solidariedade existente na Operação Pan-Americana do Governo de Juscelino Kubitschek, durante a presidência de Lula, a solidariedade foi ressignificada pela atuação propositiva em que a diplomacia brasileira buscou se transformar em dínamo das mudanças mundiais, o que levou à adoção de ativismo diplomático, simbolizado pela criação da UNITAID, iniciativa criada com o objetivo de proporcionar o acesso à medicação responsável pelo combate ao HIV-AIDS, à tuberculose e à malária, pela ação conjunta entre a Índia, o Brasil e África do Sul com o propósito de fornecer cooperação a países de baixo desenvolvimento, como Guiné-Bissau e Camboja, e pela

liderança brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) (AMORIM, 2010).

A interação entre a diplomacia de Lula da Silva e a região latino-americana demonstra a busca pela ressignificação dessa parte do globo, por meio da reestruturação do MERCOSUL e pela criação de um entorno subregional e latino-americano. Enquanto o discurso comercialista do Mercado Comum do Sul foi substituído, no campo econômico, pelo do desenvolvimento caracterizado pela redução de assimetrias, e, no político, pela democratização do processo decisório, o que, respectivamente, levou à criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e do Parlamento do Mercosul (PARLASUL), a diplomacia brasileira, por meio da criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Comunidade de Países Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), buscou a sinergia entre os países da região com o intuito de constituir um espaço autônomo de poder cujas decisões políticas deveriam ser tomadas consensualmente, o que vai de encontro ao discurso brasileiro pela reforma da ordem internacional e pela manutenção da soberania nacional (AMORIM, 2010), (GUIMARÃES, 2005).

Com relação à afirmação da soberania nacional, em seu primeiro ano de governo, Lula da Silva posicionou-se contrariamente à Guerra do Iraque iniciado, em 2003, pois entendia que não só os benefícios da intervenção seriam menores que seus custos, como também a operação não fora autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e tampouco existiam provas cabais a respeito da existência de armas de destruição em massa naquele país. Ainda no seara da simbologia autonomista, a diplomacia brasileira subiu o tom no tocante às negociações a respeito da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), uma vez que as negociações referentes a esse acordo se demonstravam parciais em decorrência do avanço dos temas relacionados à propriedade intelectual e ao setor de serviços, matérias importantes para a diplomacia dos EUA, e da paralisia em relação aos setores e aos subsídios agrícolas. Dessa forma, a diplomacia brasileira não só enrijeceu sua posição autonomista em relação aos EUA, como também, posteriormente, ainda com o mesmo objetivo, ampliou sua rede diplomática de 150 para 230 postos e suas parcerias estratégicas, como a com os franceses que objetivava a modernização do aparato de defesa e de segurança brasileiro (AMORIM, 2005).

Certamente, as ações pela reformulação da ordem internacional foram as mais destacadas pela imprensa mundial não por sua grande quantidade, mas também pela proposta de novas alianças internacionais, majoritariamente compostas por países tidos como do sul global e com o propósito de reformar o sistema mundial. Dessa forma, as iniciativas brasileiras

perpassaram por praticamente todos os mais importantes temas da agenda internacional, como, por exemplo, os relacionados a comércio e a finanças, pela criação dos G-20 financeiro e comercial, a mudanças climáticas, com a criação de arranjo entre Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC), a reforma das instituições internacionais, com a formalização da parceria entre Brasil, Índia, Japão e Alemanha com o objetivo da reformulação do CSNU, e a desarmamento e a não proliferação nuclear, por meio da emergência da Agenda da Nova Coalização, grupo formado por países desenvolvidos e emergentes, majoritariamente tomados como potências médias que propõe a criação de novo consenso pra o desarmamento atômico (GUIMARÃES, 2005).

À luz da comparação entre as posições do Governo brasileiro e do PT, sobressaem as ideias do Assessor Internacional do partido. Valter Pomar entende que os principais desafios para a consolidação desse novo projeto internacional se encontram nos movimentos políticos que não compactuam com essas ideias e na possível atuação subimperialista do Brasil. Dessa forma, enquanto como remédio a essa característica, Pomar defende a integração baseada na elevação da capacidade e da sinergia produtivas da região latino-americana, caracterizada, principalmente, pela busca na redução das assimetrias regionais, no tocante aos movimentos políticos, o historiador entende que as forças políticas devem buscar a via popular-democrática no processo de integração latino-americano e o isolamento das forças políticas contrárias à reformulação da ordem internacional.

Após oito anos de intensa atividade diplomática, o Governo de Lula da Silva encaminhava-se para o fim. Com a impossibilidade de concorrer ao terceiro mandato, o Presidente Lula, principalmente, em decorrência do isolamento de tradicionais personagens de seu partido político, em razão de denúncias de corrupção, começou a trabalhar pela eleição de Dilma Rousseff, sua ministra de minas e energia e posteriormente da Casa Civil, órgão responsável pela assessoria direta à Presidência República. Em virtude do auto índice de aprovação da gestão de Lula, Dilma Rousseff foi eleita a primeira mulher para presidir o Poder Executivo brasileiro, em 2010. Tudo indicava que não haveria mudanças drásticas nem rupturas em relação ao governo anterior, inclusive, na agenda de Política Externa, o que não se demonstrou totalmente factível.

Após o fim de seu primeiro mandato, já foi possível perceber algumas mudanças na direção da política internacional do país. Conhecidamente contrária ao envolvimento em assuntos internacionais, a presidente Rousseff nomeou o embaixador Antônio Patriota como seu chanceler. De personalidade mais reservada e com o desinteresse da nova presidente pelo tema de sua pasta, o novo ministro não conseguiu dar continuidade ao alto perfil engendrado

por seu antecessor. Logo ficou clara a concentração dos temas internacionais nas mãos da presidente.

Com o propósito de assinalar as mudanças ocorridas na condução da política externa, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), salientam-se três fatos: a suspensão temporária do Paraguai do Mercosul, em 2012, a demissão do chanceler Patriota e a crise com os EUA em decorrência das denúncias de espionagem por parte burocracia americana, ambas ocorridas em 2013.

O presidente do Paraguai Fernando Lugo, em junho de 2012, sofreu processo de impeachment decretado pelo Congresso. Os países membros do Mercosul e a Venezuela – à época em processo de adesão ao bloco – entenderam que a maneira como o processo foi realizado não possibilitou a defesa consistente do presidente Lugo e inferiram que houve um golpe à democracia do Paraguai, o que ia ao encontro do Protocolo de Ushuaia de 1996, que institui a democracia como condição obrigatória no sistema político dos países membros do Mercosul. Nesse sentido, na cúpula dos presidentes do bloco, em 29 de junho de 2013, o Paraguai teve sua participação suspensa no Mercosul, o que só foi contornado, em 2013, quando esse país realizou novas eleições presidenciais que levaram ao Palácio dos López o político colorado Horacio Cartes.

Outro episódio importante na condução da política externa de Rousseff relacionou-se à condição política do senador boliviano Roger Pinto Molina. Na madrugada de 25 de agosto de 2013, o senador¹³, que estava asilado há mais de um ano na embaixada brasileira em La Paz, desembarcou em Brasília, acompanhado do senador brasileiro e também presidente da Comissão de Relações Exteriores dessa casa Ricardo Ferraço (PMDB – ES). Com a ajuda do diplomata Eduardo Saboia, Molina deixou seu país sem o salvo-conduto das autoridades bolivianas, em um carro oficial do governo brasileiro, o que causou grande irritação na presidente Rousseff.

Com o objetivo de demonstrar seu desprazer com a decisão de Saboia e com a incapacidade de liderança de seu chanceler, Antônio Aguiar Patriota foi substituído pelo embaixador Luiz Alberto Figueiredo. A decisão tomada pela presidente procurou demonstrar a seu homólogo boliviano a insatisfação com o evento, o que não impossibilitou o estremecimento das relações com o país vizinho. Até o momento, o Brasil está sem embaixador em La Paz, os investimentos brasileiros minguaram e, desde que foi eleita, a presidente ainda não foi à Bolívia.

¹³ O senador era acusado de diversos crimes de corrupção na Bolívia, refugiou-se na embaixada brasileira e, após 10 dias, recebeu o *status* de asilo político.

Outro momento complexo para a diplomacia de Dilma Rousseff decorreu das denúncias de espionagem¹⁴ norte-americanas, da qual a presidente foi alva. Dilma decidiu cancelar a visita de Estado que realizaria, em outubro de 2013, aos Estados Unidos. O presidente Obama chegou a telefonar para reafirmar o convite e reiterar a importância do relacionamento entre os dois países, o que não foi o suficiente. Em discurso oficial na abertura da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, a presidente declarou que as ações de espionagem dos Estados Unidos “ferem o direito internacional e afrontam os princípios que devem reger as relações entre eles, sobretudo, entre nações amigas¹⁵”.

Diante das delegações de mais de 190 países, inclusive dos Estados Unidos, Dilma afirmou que “não procedem” as afirmações do governo norte-americano de que a interceptação da comunicação de autoridades destina-se a proteger os cidadãos contra o terrorismo, e completou dizendo que

Jamais pode o direito à segurança dos cidadãos de um país ser garantido mediante a violação de direitos humanos fundamentais dos cidadãos de outro país. Não se sustentam argumentos de que a interceptação ilegal de informações e dados destinam-se a proteger as nações contra o terrorismo.

Esse discurso da presidente, que antes das denúncias de espionagem discorreria sobre os efeitos negativos da política cambial americana sobre a economia brasileira, foi moldado para angariar o máximo de aprovação internacional para a criação de um novo mecanismo de governança da internet que pudesse estabelecer limites à invasão de privacidade. Rousseff procurou condenar o unilateralismo e os abusos da burocracia americana e repensar a atuação da Organização das Nações Unidas, na busca de soluções negociadas para crises internacionais.

O resultado da postura do Brasil surgiu efeito em nível nacional e internacional. Em relação à política interna, foi aprovada o Marco Civil da Internet, em abril de 2014, que se transformou na Lei nº 12.965/2014 que visa a estabelecer direitos e deveres na utilização da Internet no Brasil. Na arena internacional, a 3ª Comissão da Assembleia Geral das Nações

¹⁴ Na internet, a investigação da Agência de Segurança Nacional americana atinge seus cidadãos e também estrangeiros. Segundo os documentos vazados pelo ex-consultor Edward Snowden, ela tem acesso a e-mails, serviços de bate-papo, vídeos, fotos, downloads, senhas e dados armazenados dos usuários de nove empresas da internet: Microsoft, Yahoo, Google, Facebook, PalTalk, YouTube, Skype, AOL e Apple. A operação tem aval do Congresso dos EUA, da corte secreta de Vigilância e Inteligência e da própria Casa Branca. Logo após o governo brasileiro ter cobrado publicamente do secretário de Estado americano, John Kerry, o fim da espionagem no Brasil pelos órgãos de Inteligência dos Estados Unidos, novas informações apontaram a presidente Dilma como alvo direto da NSA. A agência teve acesso a telefonemas, e-mails e mensagens de celular de Dilma e de "assessores-chave" do governo brasileiro. As denúncias também mostraram que a chanceler alemã Angela Merkel também estava sendo espionada pela NSA.

¹⁵ Discurso da presidente Dilma Rousseff na 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 24.09.2013. Íntegra disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7TqNk5fMd_8

Unidas¹⁶ adotou por consenso, no dia 25 de novembro de 2014, o projeto de resolução *O Direito à Privacidade na Era Digital*, apresentado por Brasil e Alemanha. A proposta conjunta do Brasil e da Alemanha sobre privacidade na internet foi uma resposta às denúncias de espionagem internacional praticada pelos Estados Unidos em meios eletrônicos e digitais.

Em linhas gerais, observa-se a diminuição da prioridade dada à política externa, durante o primeiro Governo de Dilma Rousseff. Ainda que as linhas mestras da política de seu antecessor tenham sido mantidas, como, por exemplo, a busca por maior acesso aos centros de decisão mundial – simbolizado pela eleição do brasileiro Roberto Azevêdo para a direção-geral da Organização Mundial de Comércio –, a presidente demonstrou-se alheia aos temas internacionais, o que levou a diplomacia nacional a atuar de forma muito mais reativa que propositiva.

Embora tenha ocorrido a diminuição do perfil internacional brasileiro, durante os primeiros quatro anos de Dilma Rousseff afrente do Palácio do Planalto, a influência da ideologia internacional do Partido dos Trabalhadores manteve-se, já que o assessor especial para assuntos internacionais de Lula, o professor Marco Aurélio Garcia, continuou a assessorar a presidente Rousseff.

Ademais, os dois outros principais responsáveis pela criação da política externa do Governo de Lula continuaram a desempenhar importantes funções, ainda que, durante 2011 e 2014, eles tenham sido mantidos distantes dos círculos mais próximos à Presidência da República. É por meio desse marco que se caracteriza ora pela convergência entre o pensamento de parte da burocracia diplomática brasileira e do Partido dos Trabalhadores, ora pela emergência do projeto internacional dessa agremiação que deve ser analisada a política externa operacionalizada pelo PT.

3. O Foro de São Paulo e a atuação da diplomacia brasileira

Como dito anteriormente, a análise da política externa brasileira durante a gestão dos Governos do PT demonstrar-se difícil, em decorrência, principalmente, da capacidade dessa agremiação de constituir projeto próprio a respeito da constituição de nova ordem internacional pós-Guerra Fria, o que não necessariamente se coaduna com as tradicionais diretrizes da

¹⁶ Para maiores informações, ver: http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2014/11/nacoes-unidas-adotam-resolucao-sobre-privacidade-na-era-digital/#.VH5wgzHF_6U

política externa nacional. Especificamente, o principal desafio do analista internacional corresponde à capacidade de mensuração da interferência das diretrizes internacionais do PT oriundas do Foro de São Paulo na política externa brasileira. Nesse sentido, emergem três possíveis cenários em que ou as diretrizes do PT se sobrepõem às linhas tradicionais da política externa brasileira, ou dialogam com as mesmas, ou não interferem nas concepções a respeito da inserção nacional no plano externo.

Com o propósito de exemplificar a sobreposição das diretrizes internacionais do Partido dos Trabalhadores sobre as tradições da política externa brasileira, optou-se pela análise da suspensão do Paraguai do Mercosul, em 2012. Por meio da comparação dos textos publicados por Marco Aurélio Garcia e Celso Lafer, na revista *Política Externa* de janeiro de 2013, buscou-se apreender as diferenças entre o *modus operandi* da diplomacia conduzida pelo PT e aquela sob o comando da anterior gestão de Fernando Henrique Cardoso. Enquanto Garcia foi o único remanescente da política exterior desenvolvida pelo Governo de Lula da Silva a ocupar o seleto grupo de personagens responsáveis pela condução da política externa no Governo de Dilma Rousseff, Lafer não só foi ministro das relações exteriores de Fernando Henrique, como também tem sido um dos maiores importantes críticos da atual política externa brasileira.

Especificamente, as diretrizes internacionais do PT também originam-se nas declarações oriundas do Foro de São Paulo. Em sua primeira reunião, em 1990, a declaração saída do encontro já dizia: “definimos [...] as bases de um novo conceito de unidade e integração continental. Nossa proposta passa [...] pelo impulso à solidariedade internacionalista dos nossos povos”, o que se repetiu, em 1996, no encontro de Porto Alegre, quando se afirma que “[...] estamos desenhando programas amplos [...] que realizem uma transformação política e econômica [...] que avance em direção a uma nova sociedade mais justa e igualitária”, e, também, em 2002, na reunião de Antígua, ao afirmar que “é preciso [...] contribuir efetivamente [...] para mudar os rumos dos processos de integração liderados [...] por uma visão mercantilista [...]”. Nesse sentido, o FSP advoga pela unidade latino-americana e caribenha com o propósito de lutar contra o imperialismo norte-americano, simbolizado no embargo a Cuba e nas políticas econômicas de cunho neoliberal, e de constituir nova ordem internacional capaz de satisfazer e de respeitar os objetivos nacionais dos países daquela região (POMAR; REGALADO, 2013, p. 15 p. 97 p. 149).

Caso as diretrizes do FSP sejam aplicadas à análise da decisão brasileira responsável pela suspensão do Paraguai do Mercosul, em 2012, fica patente a diferença de estilo entre a gestão de Fernando Henrique Cardoso e a dos Governos sob a liderança do PT. Enquanto, em *Paraguai, Brasil e Mercosul*, o principal articulador da diplomacia do PT justifica a escolha pela

suspensão paraguaia por meio de sua análise política, o ex-chanceler de Fernando Henrique Cardoso, em *Descaminhos do Mercosul – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira*, afia-se na tradição jurídica da diplomacia brasileira, como meio de resolução de querelas internacionais.

De acordo com Garcia (2013), a suspensão paraguaia do Mercosul decorreu da quebra da ordem democrática no país vizinho perpetrada pelo senado guarani, o que é proibido pelo Protocolo de Ushuaia de 1996. Ainda de acordo com o assessor, esse procedimento é característico do novo modelo golpista latino-americano, em que setores conservadores se colocam contrários aos processos de diminuição de pobreza e de desigualdade perpetrados por Governos progressistas e escolhidos democraticamente, por meio da atuação de suas instituições. Especificamente, Marco Aurélio Garcia afirma que a celeridade do processo que levou à destituição do presidente Fernando Lugo não correspondeu ao devido processo legal, o que é característico da intolerância do Poder Legislativo paraguaio frente ao Governo de Fernando Lugo, ainda mais quando esse se caracterizou pela tentativa de refundar o Estado, por meio de um desenvolvimento mais justo e equilibrado. Nas palavras de Garcia (2013, p. 16), a eleição de Lugo representou um avanço no processo de democratização do país vizinho, e a resolução adotada em decorrência da crise paraguaia não só fortaleceu o Mercosul, como também colocou a preservação da democracia como tema central na região.

Sem adentrar nos meandros políticos a respeito da conjuntura que levou à destituição do presidente Fernando Lugo, Celso Lafer busca salientar os vícios jurídicos, no processo de suspensão do Paraguai do Mercosul. De acordo Lafer (2013), as imperícias jurídicas decorreram do desrespeito brasileiro a decisão de um poder constitucionalmente legítimo de um país vizinho e da forma pelo qual o Paraguai foi suspenso, uma vez, diferentemente do Tratado de Assunção que apregoa a necessidade de reunião do Conselho do Mercado Comum para essa medida, a decisão foi tomada por meio de reunião presidencial, o que, juridicamente, não encontra guarida na legislação do bloco. Nesse sentido, a suspensão paraguaia do Mercosul deve ser entendida como decisão juridicamente incompatível com a legislação mercosulina e com a tradição jurídica da diplomacia brasileira.

Embora Garcia e Celso Lafer estejam em lados contrários politicamente, as duas personagens entendem a importância do Paraguai para a diplomacia brasileira. Enquanto Lafer (2013, p. 21) aponta que a decisão brasileira criou empecilhos no relacionamento brasileiro-paraguaio, Garcia (2013, p. 16) entende que o Brasil agiu corretamente com o propósito de garantir o funcionamento das instituições democrático-paraguaias.

Somente a total desclassificação da documentação relacionada ao episódio em tela criará possibilidades para a reconstituição dos meandros políticos e diplomáticos que levaram à suspensão paraguaia do Mercosul. Enquanto isso não ocorre, a consulta ao material disponibilizado pela imprensa no tocante ao episódio e o entendimento das relações entre o Brasil e o Paraguai e seu redimensionamento durante as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e de Fernando Lugo podem indicar caminhos para a interpretação do acontecimento de junho de 2012.

Especificamente, a coadunação entre as tradições diplomáticas brasileiras, como a do não intervencionismo e do jurisdicismo, e as diretivas do Foro de São Paulo, demonstram que, nesse caso específico, o Governo brasileiro sinalizou pelo apoio a um Governo alinhado ideologicamente em detrimento do tradicional *modus operandi* da diplomacia nacional, o que pode ser comprovado pela análise dos acontecimentos que levaram à suspensão do Paraguai do Mercosul.

Factualmente, do lado brasileiro, a justificação jurídica a respeito da decisão pela suspensão do Paraguai daquele bloco foi realizada por parecer da Advocacia Geral da União¹⁷, já que o chancelaria não teria concordado com escolha da presidente Rousseff, o que se demonstra incompatível com a tradição diplomática brasileira, uma vez que, tradicionalmente, a própria consultoria jurídica do Ministério das Relações Exteriores é responsável pela racionalização das posições internacional brasileiras, de modo a compactuá-las com a legislação internacional. Adicionalmente, enquanto aquele parecer ainda está indisponível para consulta pública, no ano de 2012, na imprensa uruguaia, surgiram rumores de que o presidente José Mujica se ausentou da reunião entre os chefes de Estado, uma vez que não estava de acordo com a decisão de Dilma Rousseff e de Cristina Kirchner¹⁸, deixando os trâmites para formalização da decisão nas mãos de seu chanceler, já que Mujica compreendia sua incapacidade para alterar os fatos.

Do lado paraguaio, a análise apresenta-se como complexa em decorrência das especificidades do ordenamento jurídico guarani. Histórica e juridicamente, a consolidação do Governo de Alfredo Stroessner, com a promulgação da constituição de 1967, decorreu da forte centralização do poder nacional nas mãos do chefe do Executivo. Após o processo de redemocratização experimentado pelo Paraguai, por meio da assinatura da Carta Magna de 1993,

¹⁷ GIRALDO, R. Para o Brasil, questionamentos do Paraguai às decisões do Mercosul não alteram o processo. 10 de dezembro de 2012. Disponível em <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-12-10/parabrazil-questionamentos-do-paraguai-decisoes-do-mercosul-nao-alteram-processo>>. Acesso em 22 de julho de 2015.

¹⁸ Vice-presidente uruguaio diz que Venezuela é uma ferida para o Mercosul. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/mundo/vice-uruguaio-diz-que-venezuela-uma-ferida-para-mercosul-5378132>>. Acesso em 22 de julho de 2015.

o Legislativo procurou controlar a primazia do poder Executivo sobre os demais entes estatais, com o intuito de impossibilitar a emergência de forte presidente, o que dá ao ordenamento político paraguaio características ora parlamentaristas, ora presidencialistas (LEWIS, 1980, p. 110).

Enquanto o matiz presidencialista decorre da eleição direta do chefe do Poder Executivo para o exercício de seu cargo, o aspecto parlamentarista decorre da possibilidade da utilização do instrumento do juízo político por parte do Legislativo guarani, por meio da simples iniciação de processo na câmara baixa paraguaia, o que obriga o Senado a julgar a procedência do pedido enviado pelos deputados. Em decorrência da facilidade para utilização desse instrumento, vários foram os presidentes pressionados pelo Parlamento paraguaio. Nesse sentido, Raúl Cubas Grau foi destituído de seu mandato como Presidente da República, em 1999, no bojo do *Marzo Paraguayo*, e Gonzáles Machhi tornou-se vítima dos entendimentos partidários no âmbito do Partido Colorado, o que não levou a sua destituição em decorrência de sua maioria legislativa (BARREDA; CASTAFREDA, 2004, p. 131), (NICKSON, 2009).

Como dito, a utilização do juízo político não é algo extraordinário no ordenamento do Paraguai. A própria condição por meio do qual Fernando Lugo foi eleito Presidente da República¹⁹ demonstrava a real fragilidade de seu Governo frente a um forte poder Legislativo. Dessa forma, indubitavelmente, a gestão de Lugo, no decorrer de sua administração, passaria por delicados momentos no tocante ao relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, como, tradicionalmente, tem acontecido desde a redemocratização paraguaia de 1993.

Não obstante, a decisão do Legislativo paraguaio a respeito do afastamento de Fernando Lugo foi ratificada pelo Poder Judiciário desse país, demonstrando que o devido processo legal foi respeitado. Ainda que o Partido dos Trabalhadores brade a respeito de um suposto golpe elitista, com o propósito de por fim a um regime progressista eleito democraticamente, deve-se recordar que o Parlamento guarani também foi eleito democraticamente. Especificamente, no caso paraguaio, a composição do Legislativo não representou o arranjo de forças oriundo da eleição de 2008 que levou ao poder Fernando Lugo. Nesse cenário, não só o tradicional Partido Colorado ocupou majoritariamente as cadeiras do Parlamento, como, ainda antes da posse de Lugo, o aliado Partido Liberal Radical Autêntico já demonstrou sua indis-

¹⁹ Tomado como um político inábil e controverso, Fernando Lugo, ainda a época do *Concertación Nacional*, demonstrava sua incapacidade de ser um grande articulador de ampla frente oposicionista, quando, primeiramente, não conseguiu barrar as iniciativas do PLRA que impunham um nome da agremiação, como vice-presidente, em uma chapa liderada pelo ex-bispo – o que não só desagradou as duas outras mais importantes forças oposicionistas, UNACE e PPQ, como também pôs fim àquele pacto político – e, em um segundo momento, quando concordou com a constituição de uma aliança incoerente, a APC, cuja única afinidade entre seus membros tão ideologicamente díspares se relacionava aos desejos de pôr fim ao domínio colorado, o que já anunciava, como Cassandra de Tróia e em decorrência da história recente paraguaia, a debilidade de um futuro governo.

posição com o novo presidente. Nesse sentido, muito mais que um golpe de Estado, a destituição de Lugo deve ser tomada como consequência da própria conjuntura interna paraguaia, caracterizada pela incapacidade presidencial de montar uma base de apoio para seu Governo.

Diferentemente dos períodos anteriores em que a diplomacia nacional trabalhou para a manutenção da ordem institucional no país vizinho, no caso do afastamento de Lugo, o Governo brasileiro preferiu apoiar um governante legalmente destituído de suas funções em decorrência de sua inaptidão política, o que demonstra grave violação ao princípio constitucional e tradicional da diplomacia brasileira a respeito da não intervenção nos assuntos internos de outros países. Nesse sentido, as especulações a respeito da solidariedade entre os governos de cunho progressistas emanadas pelo FSP tomam forma, uma vez que, diferentemente dos governos paraguaios anteriores, não só partidos da base de sustentação de Lugo fazem parte do Foro, como também as propostas políticas de ex-pretado convergem, estreitamente, em direção a o projeto do FSP.

4. Conclusão

Após a análise elucidada, buscou-se identificar, apresentar e relacionar as linhas gerais da Política Externa Brasileira dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), considerando suas particularidades, com as propostas contidas nas resoluções do Foro de São Paulo.

É evidente que alguns traços da Política Externa dos governos petistas, ao menos no discurso, se assemelham significativamente com as resoluções anuais do Foro de São Paulo. Dentre eles, podemos citar a importância aos processos de integração regional como conditio *sine qua nom* para favorecer a diminuição da desigualdade socioeconômica entre os países e a defesa em uníssono de políticas públicas que refutem o modelo neoliberal.

Ao mesmo tempo, a ampla variedade da composição dos partidos políticos integrantes do Foro, somados a distinções gritantes entre os países partícipes, acabou por conferir um caráter muito mais idealizado do que efetivo das resoluções. Ainda que haja uma convergência em torno de temas gerais que podemos caracterizar como progressistas, a realidade de cada país, com suas lutas políticas domésticas singulares acabaram por conferir um traço muito mais discursivo do que efetivo às decisões.

É importante assinalar que o processo de convergências em torno de uma alternativa ao neoliberalismo acabou por ser determinante na formatação de um novo desenho geopolítico latino-americano, ainda que com suas distintas nuances. A efetividade do Foro tem sido

bastante questionada no Brasil acompanhando o crescente processo de polarização política que envolve o cenário político doméstico.

Diante de um cenário interno cada vez mais polarizado e da fragilidade das esquerdas latino-americana na atualidade, o destino e efetividade do Foro de São Paulo aparece cada vez mais criticado pela oposição política e em grande medida, pela mídia. Sem dúvida, as próximas eleições e uma suposta substituição do PT no poder do Estado brasileiro, será determinante para a ampliação dos debates em torno das políticas externas latino-americanas e suas respectivas coalizões, no cenário regional.

5. Referências

ALMEIDA, P. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. In: Revista Sociologia e Política, Curitiba, 20, pp.87-102, junho de 2003. Disponível em <<http://rs.gs/wBq>>

_____. Nunca antes na Diplomacia: a política externa brasileira em tempos não convencionais. Curitiba: Appris, 2014.

AMORIM, C. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. Rev. Bras. Polít. Int. 53 (special edition): 214-240, 2010.

BARREDA, M; CASTAFREDA, A. La transición democrática y el sistema político-institucional. Revista Paraguaya de Sociología. N. 119-120-121, p. 105-176, Enero -diciembre 2004.

CERVO, A; LESSA, A. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011 – 2014). Revista Brasileira de Política Internacional, 57 (2): 133 – 151. 2014.

DANESE, S. Diplomacia Presidencial. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

FIGUEIRA, A. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. Revista Brasileira de Política Internacional 53 (2): 5-22 (2010).

FONSECA Jr, G. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GARCIA, M. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (Orgs.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GARCIA, M. Paraguai, Brasil e o MERCOSUL. vol 21 n° 3 Jan/ Fev / Mar. 9-19, 2013.

GUIMARÃES, S. O Desafio brasileiro na Era dos gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

- JACOBSEN, K (Org.). A Nova Política Externa. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.
- LAFER, C. Descaminhos do MERCOSUL – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. *Política Externa*, vol 21 nº 3 Jan/ Fev / Mar. 19-27, 2013.
- LEWIS, P. Paraguay under Stroessner. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1980.
- MARQUES, M. Quebra de Protocolo – a política externa do governo Lula (2003-2010). São Paulo: Desatino, 2013.
- MASSIAH, G. Le G8, Club de riches très contesté. In: MANIÈRE DE VOIR. Paris: Le Monde Diplomatique, n. 91. Bimestral. Fev. - Mar. 2007
- MESQUITA, L. Itamaraty, partidos políticos e a política externa brasileira. Dissertação de mestrado. Departamento de ciência Política da UNICAMP. 2013.
- NICKSON, A. The general election in Paraguay, April, 2008. *Electoral Studies*, n. 28, p. 141-173, Oct. 2009.
- OLIVEIRA, H. Política Externa Brasileira. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005.
- POMAR, W; REGALADO, R. Foro de São Paulo: construindo a integração latino-americana e caribenha. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- PUTNAM, Robert. D. Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v.18, n.36, p. 147-174, jun. 2010
- RICÚPERO, R. À sombra de Charles De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A Política Externa de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), In: *Novos Estudos - CEBRAP*, 87, Julho, 2010. pp. 35-58
- ROUSSEFF, Dilma. Discurso da presidente na 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 24.09.2013. Íntegra disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7TqNk5fMd_8 (Acesso em: 26.11.2014)
- SALOMÓN, M; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (1): 40-56. 2013
- SARAIVA, M. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. In: FREIXO, A; PEDONE, L; RODRIGUES, T; ALVES, V (Orgs). *A Política Externa na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro, Apicuri: 2011.
- TOLEDO, S. Mudança política no Paraguai e as relações com o Brasil: o caso da renegociação do Tratado de Itaipu. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. PPGRI San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP).2015

_____. Sobre os perigos de uma sociedade polarizada. Artigo de opinião. Projeto sem diplomacia (IEEI-UNESP). Disponível em:< <http://unesp.br/semdiplomacia/opiniao/2014/37>. Acesso em 15.07.2015.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da Autonomia pela Diversificação. Contexto Internacional, 29 (2): 273-335. 2007.