



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XV Curso de Especialização em Relações Internacionais

O PT e a política externa do governo Lula para o continente africano

Márcio Soares Rodrigues

Artigo apresentado como requisito parcial para a
obtenção do título de Especialista em Relações
Internacionais pela Universidade de Brasília.

Orientador: Antônio Carlos Lessa

Brasília

2014

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a política externa do governo Lula para o continente africano e a influência exercida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nesta nova fase das relações do Brasil com o continente. Como forma de estudarmos o caso, faz-se uma análise histórica a respeito das teorias abordadas e da relação dos partidos políticos, no exterior e no Brasil, com a temática da política externa à luz dos seus programas partidários. Em seguida, procura-se avaliar a atuação histórica do PT, sob a luz dos Encontros e Congressos Nacionais realizados pela agremiação desde sua fundação até a vitória nas eleições presidenciais de 2002, no que tange a elaboração e formulação programática da ação externa do Brasil, bem como a influência e relação do movimento negro junto ao Partido dos Trabalhadores. Para finalizar, analisa-se a posição histórica do continente africano no contexto da Política Externa Brasileira até o final do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Verifica-se que a distância dos partidos políticos da Política Externa é uma característica recorrente em vários países do mundo, dentre eles o Brasil. Apesar da retórica do PT acerca da importância da discussão da ação externa do Brasil e da defesa das minorias, dentre elas o movimento negro, no âmbito da legenda, verifica-se que o Partido, apesar de debater constantemente ambos os temas, não teve, até a assunção a Presidência da República em 2002, uma política externa clara para execução, bem como o tema racial foi constantemente marginalizado junto à pauta principal de atuação da legenda. Desta forma, conclui-se que esta nova fase das relações do Brasil com a África não tem influência do Partido dos Trabalhadores.

Palavra-Chave: Partido dos Trabalhadores, Política Externa Brasileira, Partidos Políticos.

ABSTRACT

This article aims to analyze the foreign policy of the government of Lula to the African continent and the influence exerted by the Labor Party (Partido dos Trabalhadores - PT) in this new phase of Brazil's relation with the continent. In doing so, we will be doing a historical analysis which addresses the theories used and the relation of the political parties, abroad and in Brazil, having the foreign policy in light of their political party programs. Following that, a historical analysis on the performance of the Labor Party (PT) will be done based on Meetings and National Congress held by its grouping ever since its foundation until its victory in the 2002 presidential election, which involves the preparation and formulation of Brazilian's foreign policy action, as well as the influence and relation of the black movement together with the Labor Party. Finally, we will analyze the historical position of the African continent in the context of Brazilian Foreign Policy by the end of the first government under Luiz Inácio Lula da Silva. It is discovered that the distance of the political parties Foreign Policy is a recurring feature in various countries worldwide, including Brazil. Despite the rhetoric about the importance of PT's discussion of Brazil's external action and the defense of the minorities, among them the black movement, under the caption, it appears that the Party, despite constantly debating both issues, even until the rise as President of the Republic in 2002, did not have any clear foreign policy implementation, as well as the racial issue that was constantly marginalized together with the main subject of discussion. Thus, it is concluded that this new phase of Brazil's relation with Africa does not have any influence from the Labor Party.

Keywords: Labor Party, Brazilian Foreign Policy, Political Parties.

Introdução

O debate acerca da política externa do governo Lula é bastante contraditório no meio acadêmico atualmente. Com a eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff, e, com isso, algumas inflexões na agenda da política externa brasileira, a discussão sobre a influência do Partido dos Trabalhadores na execução desta política é bastante recorrente. Apesar de Lula/Dilma terem histórias distintas na relação com a agremiação, do qual Lula é fundador e Presidente de Honra e Dilma filiada há pouco mais de uma década e considerada, ainda hoje, uma “estranha” no ninho petista, a força da agremiação, - que tem a maioria dos Ministros de Estado, a maior bancada da Câmara dos Deputados, e mantém um forte vínculo com setores organizados -, não pode ser descartada ainda mais em um ambiente de fortes relações e interesses do PT, que é a política externa brasileira.

Dentre as inovações propostas pelo governo Lula em seu primeiro mandato, destaca-se a aproximação das relações do Brasil com o continente africano, o que pode ser comprovado com número de viagens oficiais e incremento de embaixadas na região, bem como com o aumento considerável da cooperação e das relações comerciais, com forte atuação de empresas brasileiras em obras estruturantes em vários dos países africanos.

Assim, o presente estudo tem como objetivo principal identificar, à luz do programa partidário do PT, os componentes de influência da agenda do Partido dos Trabalhadores na tomada de decisões da política externa do governo Lula para com o continente africano, apresentando o histórico de atuação do partido até a vitória nas eleições presidenciais de 2002.

Desta forma, busca-se analisar a relação dos partidos políticos e a influência dos mesmos na execução da política externa, seja no exterior ou no Brasil, bem como o nível de permeabilidade nos órgãos executores da política externa, principalmente no Brasil. Buscando verificar a influência do movimento negro na atuação do PT e, consequentemente, na formulação de sua política externa, o presente estudo avalia as relações do partido com o movimento negro brasileiro e suas pautas e consensos relacionados à política externa.

A posição do continente africano no contexto da política externa brasileira, os elementos de continuidade e ruptura da política voltada para o continente, bem como a política externa do governo Lula para a África são temas também de observação deste artigo.

Tais exames buscam verificar além dos fatores que levaram o Brasil a inclinar-se para o continente africano no governo Lula, a influência dos partidos políticos na execução da política externa e verificar se a relação umbilical do Partido dos Trabalhadores com setores organizados do movimento negro brasileiro influenciou a agenda do governo Lula para a África.

A metodologia da pesquisa foi baseada na leitura livros, artigos científicos, revistas, bem como na análise das deliberações ocorridas nos Encontros Nacionais e Congressos Nacionais realizados pelo Partido dos Trabalhadores de 1981 até 2001, período que compreende desde a fundação da agremiação até a assunção À Presidência da República, o que ocorreu em 2002.

A fundamentação teórica deste artigo é baseada na dissertação apresentada pelo jornalista Guilherme Rios Cardoso, onde analisa a política externa do governo Lula para a América do Sul e o processo decisório de seu gabinete nas relações exteriores em dois casos em que o governo brasileiro decidiu negociar a alteração de acordos na área de energia, ou seja, a nacionalização do gás da Bolívia, em 2006, e a demanda do Paraguai para modificar o Tratado da Usina Binacional de Itaipu, em 2008 e 2009. Desta forma, este artigo é baseado no princípio de que o Estado não pode ser analisado como um agente unitário e racional. Sem estudar os atores que participam do processo decisório doméstico – políticos, burocratas, empresários e a própria sociedade civil – não é possível compreender as decisões estatais no plano internacional e, especificamente, a estratégia do governo brasileiro no caso estudado. Por isso, o estudo na agência humana – tudo o que ocorre nas relações entre nações é fruto da ação de líderes ou de um grupo de pessoas, como resume a cientista política Valerie Hudson (2005), ao rejeitar o conceito de caixa-preta do Estado:

“[...] human decision makers acting singly and in groups are the ground of all that happens in international relations. [...] States are not agents because states are abstractions and thus have no agency. Only human beings can be true agents, and it is their agency that is the source of all international politics and all change therein.”

Cardoso ressalta que a autora também chama a atenção para o caráter multifatorial da análise de política externa, que não se restringe a um único nível de análise, porque muitas variáveis (políticas, econômicas e até pessoais) podem influenciar na decisão final de um governo:

“Explanatory variables from all levels of analysis, from the most micro to the most macro, are of interest to the analyst to the extent that they affect the decision-making process”.

Segundo Cardoso, a cientista política Margaret G. Hermann (2001) também defende a “abertura” da caixa-preta do Estado. Em seu trabalho, ela busca diferenciar a relevância dos líderes e das diferentes unidades de decisão na definição final da política externa e realça as múltiplas possibilidades que o estudioso da disciplina pode ter ao perceber a quantidade de atores que participam do processo:

“An examination of how concur governments and ruling parties around the world make foreign policy decision suggests that authority is exercised by an extensive array of different entities. Among those making policy are prime-ministers, presidents, party secretaries, standing committees, military juntas, cabinets, bureaucracies, interagency groups, legislatures, and loosely structured revolutionary coalitions. When we contemplate outcome engaging in systematic comparisons of governmental decision-making bodies across and within countries, the number of possibilities becomes formidable”.

Este artigo busca comprovar, concordando com o argumento de Hermann, que há uma participação de atores diversos no processo decisório de política externa, e que, no caso estudado, seria possível que houvesse uma influência do Partido dos Trabalhadores na ação externa do Brasil.

Cardoso afirma que, em Estados democráticos, o Poder Executivo administra as pressões internas de grupos políticos e econômicos, cujos interesses são diversos. Os atores – políticos, burocratas ou grupos privados – que tiverem mais capacidade para influenciar o governo no conflito interno têm maior chance de impor as suas preferências na política externa. Os trabalhos de três autores que abrem a caixa-preta do Estado foram escolhidos como ferramentas analíticas para ajudar a entender a possível influência da agenda externa do Partido dos Trabalhadores e a política externa do Governo Lula para o continente Africano. Thomas Risse-Kappen desenvolveu um conceito para dividir as estruturas domésticas do Estado. Andrew Moravcsik desenvolveu uma teoria liberal para entender a formação das preferências. Helen Milner

explica o conflito distributivo interno e a busca dos atores para influenciar decisões governamentais que lhes favoreçam.

Campos Thomas Risse-Kappen, na introdução do livro *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions* (1995), escreve que o Estado precisa ser diferenciado dos governos e discorda da abordagem realista da racionalidade estatal.

“The state [...] should be distinguished from governments and governmental actors taking decisions, negotiating treaties, and interacting with society and other governments”.

Este é o conceito básico desta dissertação: a ação estatal está nas mãos dos indivíduos que compõem o governo. A análise neste artigo diferencia o Estado do governo, e apresenta os outros agentes que poderiam participar desse processo decisório, principalmente o PT. Por mais que as decisões de política externa ao longo do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva sejam políticas do Brasil voltadas para o continente Africano, especialmente por haver uma continuidade no corpo diplomático brasileiro, são políticas formuladas por um grupo de pessoas que conquistaram a autoridade para representar o povo, mas que têm interesses e ambições próprios.

Risse-Kappen desenvolve o conceito de estruturas domésticas – criado na área de política econômica – para diferenciar a força e a autonomia de cada Estado frente à sociedade. O autor divide o conceito de estruturas domésticas em três “camadas”. A primeira é a estrutura das instituições políticas do Estado. Nesta camada é possível utilizar uma ferramenta teórica desenvolvida pelo autor para analisar a centralização ou fragmentação do poder estatal. A análise passa pela concentração de poder sobre o processo decisório nas mãos de um pequeno grupo de pessoas, a participação do corpo burocrático, a autoridade do governo sobre a sociedade, a influência do Legislativo sobre as políticas do governo e a capacidade do Executivo de controlar o processo parlamentar. A segunda camada é a estrutura de formação de demanda da sociedade civil. Nesta camada, são analisados os grupos de interesse privados e as organizações econômicas, os sindicatos de trabalhadores, as organizações sociais e religiosas. A terceira camada é formada pelas instituições das redes políticas que ligam o Estado à sociedade e as normas que regulam o processo de coalizão entre essas redes. É o sistema de representação de interesses, a participação dos partidos políticos e como eles representam os seus eleitores e as demandas da sociedade.

A análise das estruturas domésticas, proposta por Thomas Risse-Kappen, ajuda a compreender a força política dos atores que participam do processo decisório e a influência de cada parcela da sociedade sobre a política externa brasileira. O conceito contribui para este trabalho ao proporcionar o entendimento do grau da abertura do governo frente a agentes da sociedade e dos Poderes Executivo e Legislativo para a formulação de suas decisões.

Andrew Moravcsik, no texto *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics* (1997), argumenta que a relação do Estado com a sociedade é preponderante nas ações do Estado na política mundial e na formação da política externa. Essa relação é influenciada tanto pelo contexto social doméstico quanto pelo transnacional, pois ambos afetam a sociedade e, conseqüentemente, o Estado. O comportamento estatal sofre um impacto direto das ideias, dos interesses e das instituições sociais, porque estes ajudam a definir a preferência do Estado. O autor ressalta a importância do sistema internacional nas Relações Internacionais, mas – ao contrário de realistas e institucionalistas – também realça o papel central dos atores sociais na formulação das decisões estatais.

Das três premissas de Andrew Moravcsik – primazia dos atores sociais, estado representa parte da sociedade doméstica e interdependência das preferências das nações no sistema internacional – as duas primeiras contribuem para entender os motivos que levaram o governo brasileiro a traçar as estratégias de aproximação com o continente africano.

Carece, portanto, de uma análise dos interesses dos atores que compõem o Estado – dos políticos e burocratas. Apesar de serem servidores ou representantes do povo, eles têm interesses próprios (pessoais e partidários), que interferem na formação das preferências do Estado e no processo decisório tanto doméstico quanto de política externa. Por isso, a análise dos conflitos distributivos de Milner é fundamental para esta dissertação. Helen Milner, no livro *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (1997), aprofunda a teoria dos Jogos de Dois Níveis, de Robert Putnan, destacando o papel e a preferência dos atores domésticos no jogo político e a possibilidade de cooperação internacional, dependendo do assunto e da convergência do interesse dos atores envolvidos.

Há uma interação das políticas doméstica e internacional. A teoria desenvolvida por Helen Milner analisa os interesses dos grupos privados, dos políticos e de servidores do governo. Os principais atores não são os Estados, mas as pessoas que participam do processo diretório:

“No longer are states the actors; rather, central decision makers, legislatures, and domestic groups become agents. The state as agent is a casualty of the elimination of the unitary actor assumption”.

1. Partidos políticos e política externa.

A atuação dos partidos políticos em torno da política externa é ainda hoje pouco debatido e estudado nos meios acadêmicos e, desta forma, segue sendo um ambiente estranho e de desempenho pífio das principais agremiações partidárias não somente no sistema político brasileiro, como também em alguns dos principais regimes pluralistas do mundo¹.

Partidos políticos são instituições que dizem respeito ao poder e à representação política. Utilizaremos em nossa análise um conceito síntese proposto por Meneguello, no qual a essência de sua definição está na sua capacidade de representação de interesses e de influência sobre as decisões de governo, exercida através de três funções principais: [I] a atuação na mobilização e canalização de interesses, processos através dos quais, na competição eleitoral, integram clientelas, mobilizam eleitorados, dão amplitude aos interesses populares na política e estruturam demandas no sistema competitivo; [II] atuação nos processos de decisão e da gestão da sociedade e, para isso, realizam a conexão entre os cidadãos e os governos democráticos, e realizam a articulação no parlamento das questões que ocupam a arena pública, transformam demandas em questões de agenda de governos e influenciam os processos de elaboração de políticas públicas; e finalmente, [III] são as instituições que selecionam e lançam candidatos aos cargos públicos, atuando de forma central no processo de recrutamento político¹⁸.

Apesar do maior envolvimento nas últimas duas décadas, tendo em vista a necessidade imposta com o advento da globalização e da ampliação das relações comerciais e interestatais, os partidos políticos continuam a tratar a temática da política externa em suas principais ações e programas como algo periférico e distante do seu

habitat natural, que é a disputa eleitoral e o atendimento as principais aspirações dos seus nacionais. Segundo o cientista político Leon Epstein, “a política externa é particularmente inadequada como tema de debate na arena da competição eleitoral, não apenas porque ela é difícil e complexa, mais principalmente porque ela raramente permite alternativas reais de escolha” (EPSTEIN, 1967, p. 273).

O distanciamento dos partidos políticos dos temas internacionais tem variadas explicações, todas elas de razoável compreensão, e que demonstram que o tema quando debatido é feito mais por objetivos táticos e eleitorais do que propriamente por identificações ideológicas e programáticas. Segundo Almeida, “os partidos políticos não têm, enquanto tais, ‘política externa’, mas tão simplesmente posicionamentos ideológicos e práticos sobre as relações internacionais e os desafios externos de seus respectivos países” (ALMEIDA, 2004, p. 2).

Segundo Marcel Merle, “são muito raros e, afinal de contas, muito pouco eficientes os Partidos que militam exclusivamente em volta dos temas internacionais. Quanto a todos os outros, só dão aos programas internacionais um espaço menor (geralmente o último) na sua propaganda eleitoral ou na formação de seus militantes. Esta atitude deve-se, por um lado, a passividade da opinião pública, que os negócios internacionais raramente chegam a apaixonar e, por outro lado, às condições do jogo político interno que, pela força das coisas, privilegia os temas de política interior. No melhor dos casos, percebem-se os problemas internacionais pelas suas repercussões internas; no pior dos casos utilizam-se as metas internacionais no debate nacional para colocar o adversário – seja ele do governo ou da oposição – numa situação difícil, sem que, por isso, a eventual mudança de governo, de maioria ou de regime, leve a uma nova orientação da política externa. Ciosos de valorizar sua função ou de não perder seu papel, os Partidos tendem, portanto, na maioria dos casos, a ocultar o campo das realidades internacionais ou a somente utilizá-lo para facilitar suas manobras no campo político interno. Nesse sentido, são poderosos agentes de manutenção ou de reforço do nacionalismo e contribuem para a garantia da supremacia efetiva da política interior sobre a política exterior” (MERLE, 1981, p. 229).

Esta ausência de estudo por parte dos partidos políticos do ambiente externo, além do que a plataforma de quase todas as agremiações partidárias os denominam de forma bastante abrangente como defensores do “interesse nacional”, acaba por solidificar a posição da diplomacia profissional reforçando o caráter de Estado à mesma,

e, desta forma, blindando-a das pressões político-partidárias. Esta compreensão dos dirigentes partidários é reforçada com a admissão, por parte destes, da existência de um conjunto de valores e princípios que fundamentam a atuação externa e que projetam os interesses nacionais e que, normalmente, são praticados pela diplomacia profissional de forma competente e adequada.

Uma análise histórica demonstra que, mesmo em momentos de grandes rupturas, a atuação externa dos países manteve-se praticamente inalterada, demonstrando que a continuidade é prática recorrente na ação externa dos países. Os grupos políticos que ocupam o poder, alternadamente ou no seguimento de uma ruptura fundamental do sistema, tendem, portanto, a preservar as grandes opções em matéria de política externa. No caso da Grã-Bretanha, exemplo clássico de política imperial, pacientemente aplicada por gabinetes sucessivamente intercambiáveis, assistiu-se a uma grande continuidade histórica na área externa, onde homens como Castlereagh, Canning, Palmerston, Salisbury ou Edward Grey, defenderam com igual ardor os princípios do *rule Britannia* independentemente de suas adesões respectivas aos grupos *wigh* ou *tory* do parlamento” (PADELFOURD, 1962, pp. 294-296).

A distância dos partidos políticos das possibilidades reais de resoluções dos problemas internacionais, bem como o fato de que estas decisões geralmente apresentam-se com poucas, ou quase nenhuma, alternativas e opções de comando, colabora com o distanciamento pregado por lideranças partidárias do ambiente externo em detrimento do ambiente interno, onde estes têm condições de estabelecerem ações concretas e, muitas vezes, de grande compreensão e apelo da sociedade.

Mesmo no continente europeu, como nota-se nos debates que ocorrem atualmente nos parlamentos nacionais acerca da Zona do Euro, verifica-se de forma bastante intensa que o posicionamento dos principais partidos políticos é uma reafirmação das prioridades nacionais, deturpando desta forma as discussões sobre a política regional de integração e a relação do bloco com outros atores do ambiente internacional. Sendo assim, a visão do mundo que pregam não é diferente da sociedade nacional que buscam com sua ação política. Estes fatos demonstram que a política externa é normalmente debatida pelos partidos quando a ação desta afeta diretamente a seus nacionais, sendo assim objeto de atenção da opinião pública o que obriga aos partidos políticos tomar posições e apresentar suas credenciais junto à população.

A falta de canais institucionais, com exceção dos parlamentos nacionais, colaboram de forma decisiva para que não somente os partidos políticos, mas também a sociedade se mantém marginalizada do debate a respeito da inserção do país no ambiente internacional. Outro ponto a ser destacado, é que em muitas negociações internacionais os temas a serem negociados não são possíveis de detalhamento operacional para uma participação mais ampla de outros setores, sendo assim, a falta de transparência em detalhes de negociações podem ser utilizadas como trunfo para o país negociante, mesmo que isto ocorra em detrimento de uma maior participação na tomada de decisões.

Nota-se que, mesmo sendo os partidos o elo de ligação entre a sociedade e a execução do governo e também de terem um papel de mediadores entre os ambientes interno e externo, estes não têm apresentado provas de responsabilidade e comprometimento na elaboração dos seus programas ou no encaminhamento de suas ações quanto à política externa. Desta forma, a ampliação das relações entre os atores estatais e os demais da cena política internacional, bem como a crescente eliminação de fronteiras, tem obrigado as agremiações políticas a reservar um lugar na sua atuação e estratégia para temas internacionais, mesmo que estas posições sejam somente para conquistar ou conservar o poder em questão.

1.1 A experiência brasileira.

O estudo da política externa é marcado por um tradicionalismo, o que ao longo do tempo teve foco somente nos chamados *estudos diplomáticos*, que abrangiam as relações interestatais analisados pela ação dos governos e das chancelarias, o que impactou na escassez dos estudos da relação entre partidos políticos e política externa tanto das Relações Internacionais quanto da Ciência Política brasileira (MESQUITA, 2011, p. 5).

Tal característica da agenda de pesquisa brasileira também pode ser atribuída à histórica apatia partidária em relação aos temas da política externa, confiada exclusivamente ao Itamaraty e aos diplomatas brasileiros. Como bem lembra Souza (2008) no Brasil, a política internacional sempre foi distante da sociedade, mas este quadro vem se alterando muito em função de que a política internacional deixou de ser um campo exclusivo dos especialistas e dos diplomatas, passando a ocupar um lugar central na vida pública e no debate brasileiro (FIORI, 2009).

Segundo Lima, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) possui uma grande autonomia para estabelecer não só as metas e linhas mestras da diplomacia brasileira, mas também o controle do próprio processo de negociação de uma posição ainda apartada e insulada, seja da própria sociedade civil, seja também dos demais atores estatais, expressando claramente um desequilíbrio entre os poderes a favor do Executivo (LIMA, 2000).

A participação de temas de política internacional junto aos partidos políticos brasileiros não destoa da relação ambígua e distante que ocorre em outras partes do mundo. Mesmo após 1988, onde a nova Constituição dá mais poderes ao Congresso na execução da política externa, uma análise dos programas partidários demonstra que a tradicional marginalidade dos assuntos internacionais continua a ser prática recorrente das agremiações políticas brasileiras.

Segundo Schneider, “os partidos políticos não são fatores significativos na elaboração da política externa. Em termos de influência, os partidos variam entre a influência inexistente e a marginal. Mesmo antes de 1964, a política externa era mais uma responsabilidade do Executivo do que uma preocupação partidária; dessa forma, as posições de política externa de diversos partidos pecavam por falta de coerência” (SCHNEIDER, 1976, p. 137).

Segundo Almeida, “dos vários processos de elaboração constitucional, apenas dois — a Assembleia Constituinte de 1946 e a Constituinte Congressual de 1987-88 — podem realmente ser identificados com a formação de um sistema político pluralista e moderadamente reformista do ponto de vista social. Em ambos os casos, quando também atuaram de forma intensa partidos políticos comprometidos com linhas doutrinárias relativamente claras, as questões do relacionamento internacional do País tiveram importância relativamente secundária nos debates parlamentares ou na vida partidária”. De 1830 à 1945, de acordo com Mainwaring (2001), “o Brasil vivia a era dos partidos dos notáveis, ou seja agremiações advindas de elites específicas da sociedade brasileira. É importante realizar tal distinção porque somente a partir de 1945 que surgiu no país, partidos estruturados e organizados, capazes de representar, pelo menos em teoria, as demandas sociais” (MAINWARING, 2001).

A política externa brasileira até a década de 30 do século passado era direcionada basicamente no café. O interesse nacional no ambiente externo era a busca por maior penetração do produto nos mercados internacionais.

Com a extinção dos partidos políticos na Era Vargas (1937-1945), o ambiente internacional, que naquele momento era extremamente movimentado com o advento das consequências da crise internacional de 29; com a chegada ao poder de Mussolini na Itália e Hitler na Alemanha e a Segunda Guerra Mundial; e com os desdobramentos da Revolução Russa e tantos outros acontecimentos, não encontrava ressonância no ambiente político-partidário do país. Com a redemocratização do Brasil em 1945, o debate acerca da inserção internacional do país retorna sem, no entanto, os partidos políticos participarem ativamente, isto pelo fato de que os mesmos careciam de uma plataforma coerente de política externa que fosse possível fundamentar a ação política do Brasil (ALMEIDA, 2004, p. 17).

O período pluralista que se encerra com o Ato Institucional Número Dois, em outubro de 1965, é dominado por três grandes partidos políticos, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Social Democrático (PSD) e a antigetulista União Democrática Nacional (UDN). A falta de interesse dos partidos políticos da época pelo cenário internacional era reforçada pelos itens, ou falta destes, que fazem referência a ação externa do país em seus programas partidários. A generalidade dos programas dos três principais partidos, principalmente no que se refere à política externa, somente reforça as linhas diplomáticas da atuação externa do Brasil que já vinham sendo praticadas e que, desta forma, são corroboradas e aprovadas pelos agentes políticos.

O Professor Carlos Henrique Cardim, estabeleceu as necessárias conexões entre os diversos titulares do Itamaraty e os partidos atuantes no Congresso. “Ao se analisar a história da chancelaria brasileira no período 1945-64, verifica-se que, dos 16 Ministros de Estado, 14 foram homens de partido, sendo que alguns deles tiveram importante parte de sua preparação para a vida pública feita no âmbito de agremiações partidárias. Entre esses 14 chanceleres, 6 foram do PSD, 5 da UDN, 2 do PSB e um do PTB⁸”. Mesmo com esta expressiva participação, os partidos políticos da época mantinham-se distante do debate programático sobre a inserção internacional do Brasil.

Outros partidos políticos de menor expressão da época, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Movimento Trabalhista Renovador (MTR) apresentavam em suas plataformas alguns aspectos que os diferenciavam do restante das agremiações, tratando temas como ruptura com os regimes fascistas da Espanha e de Portugal e a aproximação e entendimento com todos os países afro-asiáticos, buscando uma inserção do Brasil em um papel intermediário aos blocos político-militares.

Segundo Almeida, “uma análise formal e substantiva do ‘discurso internacional’ dos Partidos brasileiros revela, desde logo, que quanto menor e mais estruturado ideologicamente era o Partido em causa, maior atenção era dada às questões de política externa. Inversamente, quanto maior e mais difuso politicamente era o Partido, a formulação dos princípios de política externa tornava-se menos explícita” (ALMEIDA, 1986).

A atuação dos atores do sistema político nacional frente à política externa era episódica e reservada à ação de seus congressistas sem, no entanto, uma orientação de cunho internacional com base no programa partidário ou linha ideológica de alguma das agremiações. Raramente os partidos políticos, mesmo os mais importantes, produziram seus próprios *inputs* em matéria de política externa, limitando-se, ao contrário, a reagir as mensagens do Executivo despachadas ao Congresso, ou refletindo debates já em curso nos meios de comunicação social (ALMEIDA, 2004).

No período em apreço, o Congresso aderiu perfeitamente às recomendações executivas no processo de apreciação dos atos internacionais que lhe foram submetidos. Levantamento realizado pelo Professor Cachapuz de Medeiros, para a época de vigência da Constituição de 1946 (isto é, até 1967), indica que dos 353 atos internacionais analisados pelo Congresso, apenas um foi emendado por iniciativa propriamente congressual no período anterior a 1964 (MEDEIROS, 1983, p.121).

Com a proliferação de assuntos internacionais pautando o debate político e econômico interno, os partidos políticos, principalmente após o governo de Juscelino Kubitschek, iniciam uma reforma em seus programas visando adequar-se à nova realidade imposta pelo cenário externo. Estas mudanças, salvo raras exceções², não fugiram da tônica dos programas anteriores onde ressaltavam a predominância da diplomacia do desenvolvimento na inserção internacional do Brasil.

No período do bipartidarismo, estabelecido após o golpe de 1964, os dois partidos oficiais e atuantes no cenário político brasileiro eram a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), representando o regime, e o MDB (Movimento Democrático Nacional), que congregava os mais distintos setores nacionais que discordavam dos militares.

A participação dos partidos políticos no debate acerca da política externa que era insignificante no regime pluralista torna-se nulo no regime autoritário da época. O

MDB, que apresentava em seu programa o tradicional discurso nacional desenvolvimentista, estabelece somente o debate no âmbito do Congresso Nacional e apoia algumas das principais ações do governo da ARENA quanto à ação externa, sem, no entanto, ter uma clara proposta alternativa de inserção internacional ao país que diferenciasse da atuação da diplomacia brasileira do período. A ARENA, que defendia de forma inovadora em seu programa uma política de entendimento e cooperação permanente com os países em desenvolvimento da África (CHACON, 489-90), algo que será colocado em prática posteriormente pelo governo Geisel, apesar de ser governo, tem, como partido político, atuação bastante tímida na execução da política externa durante o regime.

Em qualquer hipótese, o regime não se julgava obrigado a prestar contas a ninguém, nem carecia de apoio parlamentar para “legitimar” sua política externa¹³. Como diz Schneider, “em nenhum momento, a partir de sua inauguração simultânea em 1966, seja o partido governamental ARENA, seja o de oposição tolerada, MDB, atuaram como canal efetivo para a formulação ou execução da política externa” (SCHNEIDER, 1976, p. 137).

Com o retorno do multipartidarismo no final da década de 1970 e o posterior reestabelecimento da democracia, em paralelo à década perdida da economia, o Brasil fica sem uma agenda externa clara a defender no âmbito internacional e a atuação dos partidos políticos, apesar do aumento considerável de questões internacionais como as duas crises do petróleo, a crise da dívida, o ambiente da guerra fria, dentre outros acontecimentos, continua a ser periférica e restrita basicamente à esfera congressual, onde as posições sobre temas contemporâneos e de maior interesse da sociedade afloram os debates sem, contudo, maior profundidade programática dos partidos políticos existentes na década.

A multiplicação de agremiações políticas e um ambiente internacional movimentado não levaram, no entanto, as discussões acerca da inserção internacional do Brasil para o interior dos partidos políticos, algo que pode ser corroborado com uma rápida análise nos programas dos principais partidos políticos surgidos na época. Além do fato de todos os partidos citarem em seus programas um desejo de uma política externa independente e soberana, buscando atingir os interesses nacionais, alguns partidos, como o Partido Democrático Social (PDS), visam um maior diálogo com os países desenvolvidos do hemisfério Norte e um aprofundamento das relações dos países

de língua portuguesa, algo que foi iniciado posteriormente durante o governo do presidente José Sarney. O Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) reforçam o discurso nacionalista pregado pelo extinto MDB nas duas décadas anteriores e o Partido Popular objetivava uma maior aproximação com os países da América Latina, da África e da Ásia como forma de reivindicarem, juntos com a América do Sul, seus direitos no ambiente internacional.

Única novidade no novo cenário político apresentado nesta fase de multipartidarismo limitado, o Partido dos Trabalhadores (PT), nascido das lutas sociais e das organizações sindicais continha uma plataforma muito próxima a dos demais partidos de esquerda da América Latina, estabelecendo um discurso fortemente anticapitalista e utópico, além da busca de solidariedade à luta das massas oprimidas em todo o mundo.

Apesar do maior relacionamento internacional do Brasil e das oportunidades que começavam a surgir no ambiente internacional, os partidos políticos da época mantiveram o tradicional isolamento do ambiente decisório da política externa brasileira. Seja pelo fato de que as instituições vigentes na época eram ainda originárias do regime militar, o que dificultava qualquer diálogo com a sociedade civil, e com isso com os partidos políticos, ou em face dos problemas internos e a busca incessante pela redemocratização do país, o que absorveu grande atenção dos atores partidários da época, “esse novo quadro partidário não alterou fundamentalmente a estrutura das decisões em matéria de política externa, ainda fortemente concentrada em mãos do Executivo, motivo pelo qual a interação dos novos partidos com a teoria e a prática da política externa continua a ser enfocada sob a rubrica da exclusão” (ALMEIDA, 2004, p. 48).

Com um novo cenário político brasileiro após 1985, onde a organização política da sociedade passa necessariamente pelos partidos, surgem novas agremiações partidárias que estabeleceriam até hoje o quadro político-partidário do Brasil democrático. Esta nova safra de partidos e os novos debates oriundos da sociedade brasileira, como o pagamento da dívida externa, que predomina as discussões acerca da inserção internacional do país no âmbito político-partidário da época, não foram capazes de fundamentar os programas partidários e aproximar estes atores da política nacional do ambiente internacional.

Além das generalidades acerca de política externa, os partidos políticos pouco acrescentaram à política externa brasileira quando analisamos seus programas partidários. O Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido Liberal (PL) e tantos outros traziam em suas plataformas o repertório já incorporado pela diplomacia brasileira e que, desta forma, somente reforçava a posição do Itamaraty como ator central da ação externa do Brasil. Outros partidos do campo da esquerda ideológica continham alguns traços bastante próximos ao pregado pelo PT, o que acarretou, inclusive, uma aliança em torno do candidato Lula para as eleições de 1989. Cabe ressaltar que esta desconexão das agremiações partidárias com o ambiente externo era, naquele momento, algo compreensível, levando-se em conta que o Brasil restabelecia sua democracia e, desta forma, se reorganizava politicamente, além de que este novo cenário, que representa um “pacto social”, acaba por dar ênfase a busca por soluções de males no ambiente interno em detrimento do estabelecimento de uma nova inserção internacional do país em um mundo diferente daquele existente durante o regime militar.

Outros fatores colaboraram para este contínuo distanciamento dos partidos políticos do ambiente de formulação da política externa até a década de 1990. A dimensão continental do Brasil e todas as preocupações que isto acarreta, a postura histórica do Brasil à introspecção, algo que surge ainda no império e que é traço da cultura política brasileira principalmente em face dos grandes problemas sociais, a ausência de volumes consideráveis de fluxos de capitais, a posição de pacifismo do país e conseqüente ausência de inimigos no ambiente externo, a notável falta de poder do Brasil para alterar a ordem internacional comandada por grandes potências, o alto grau de institucionalização da diplomacia brasileira, o que a deixa imune a pressões político-partidárias, além da recente reorganização dos partidos e seus pequenos staffs preparados para acompanhar os temas relativos à política externa, também podem colaborar na análise da participação efetiva dos partidos políticos brasileiros na formulação da política externa do país.

Quando entra em curso o processo de abertura comercial do Brasil e a redemocratização do país, o mesmo passa a experimentar, em decorrência desses processos, um incipiente movimento de politização da política externa, uma vez que os atores domésticos passam a se mobilizar frente às questões que estão sendo negociadas pelo país em âmbito internacional, pois as tomadas de decisões na área, a partir desse

momento, começam a impactar mais decisivamente no jogo de interesses domésticos que envolvem ganhadores e perdedores. Este novo ambiente, entretanto, não mobilizou as estruturas partidárias ao ponto de estabelecer um conteúdo programático coerente e fundamentado no que tange às ações externas do país.

A nova Constituição brasileira, chamada de “Constituição Cidadã”, que amplia as tarefas do parlamento no âmbito do processo decisório da política externa, além das negociações bilaterais com a Argentina, que depois incluem Uruguai e Paraguai para formação de um bloco comercial, aproximam os partidos políticos dos assuntos relacionados ao ambiente externo, sem, entretanto, uma maior fundamentação ideológica e programática. As primeiras eleições diretas à Presidência da República no Brasil em 30 anos, que deu a vitória a Fernando Collor de Mello, foram marcadas pela fragilidade das propostas, quando haviam, relacionadas à política externa pelos principais candidatos. Segundo o Grupo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (GPRI UNB, 1989), além da unanimidade existente entre quase todos os candidatos, exceto Lula e Roberto Freire, do acerto das linhas mestras da diplomacia brasileira, ressaltam também “inexistência ou a inconsistência dos temas de política externa na campanha e nas plataformas de governo demonstrou ainda existir um certo descaso característico de uma visão política provinciana, segundo a qual o Itamaraty cuida desses assuntos. De fato, existiu certo consenso entre os candidatos quanto ao prestígio da diplomacia nacional e quanto à coerência na aplicação dos princípios básicos pelo *establishment* diplomático brasileiro”.

O interesse das agremiações políticas brasileiras a respeito de temas relacionados à agenda externa do País vem crescendo, não apenas no bojo dos processos de globalização e de regionalização, em especial dos processos negociadores do Mercosul e da Alca, como também em função das conjunturas de crise financeira nas quais o País tem vivido praticamente desde o primeiro escrutínio, ainda realizado sob a sombra da moratória da dívida externa de 1987, ao passo que os demais foram sob o impacto das diversas crises financeiras atravessadas no curso dos anos 1990 e no início da década passada (ALMEIDA, 2004, p. 2).

Apesar das amplas discussões realizadas durante as últimas duas décadas no Brasil a respeito de temas internacionais, seja em relação ao MERCOSUL, a ALCA, a ampliação da presença das empresas nacionais no exterior, o intenso fluxo de nacionais trabalhando em diversos países, as diversas crises financeiras internacionais que

influenciam diretamente o Brasil, o advento da globalização, as responsabilidades políticas internacionais assumidas pelo País, dentre outras, obrigando os partidos políticos a conscientizarem sua militância e a sociedade civil e posicionarem-se em relação à temática da política externa, não foram suficiente para trazer inovações e aprofundamento dos partidos à este novo momento. Esta nova conotação que o tema ganha no cenário político-partidário brasileiro não é traduzido em uma ampliação dos debates programáticos nas principais agremiações do País, tendo em vista termos, ainda hoje, com exceção do PT, um amplo simplismo a respeito de posicionamentos e bandeiras relacionados à ação externa do Brasil.

2. O Partido dos Trabalhadores antes de 2003.

O Partido dos Trabalhadores (PT), por sua vez, pode ser considerado como o primeiro partido político brasileiro a tratar a política externa como uma política pública digna de reflexão e de amadurecimento. Desde sua criação, o PT já se preocupava com a posição do partido em relação aos assuntos internacionais, sejam relacionados à política externa brasileira ou à própria política internacional.

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 encontram-se pequenas reflexões sobre a luta contra o capitalismo e a favor do legítimo direito dos trabalhadores de conquistarem a independência nacional, os quais posteriormente foram incorporados ao Primeiro Programa do partido, datado de 1984, documento conhecido como “Programa, Manifesto e Estatuto”.

A temática de política externa sempre foi de grande valor ao partido, estando a luta contra o imperialismo e o capital internacional e uma extensa pauta com diversos posicionamentos, sempre críticos, na agenda do PT desde sua fundação até a assunção ao poder, em 2003. Durante este período houve uma significativa evolução dos quadros partidários quanto à incorporação no discurso dos dirigentes de princípios e valores outrora consagrados na política externa brasileira. Como forma de analisar este período de transição na agenda externa do Partido dos Trabalhadores, o instrumental utilizado será as resoluções políticas adotadas nos Encontros e Congressos Nacionais realizados pelo partido no período citado, onde são feitas atualizações programáticas e posicionamentos do PT referente à inserção brasileira no ambiente externo.

Nos documentos oficiais iniciais do partido, desde seu manifesto de lançamento (1981) e seu primeiro programa partidário (1981), verifica-se um forte cunho socialista nas propostas da legenda a respeito da inserção internacional do Brasil, onde pregava a luta contra o capital “especulativo” internacional; a exploração das riquezas nacionais única e exclusivamente feita pelo estado brasileiro, em detrimento do grande capital internacional; o avanço na construção da sociedade brasileira, que serviria de modelo para a deprimida América Latina, sem exploradores e explorados; o combate a internacionalização da economia; uma política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e todos os movimentos de âmbito internacional que visem criar melhores condições de vida; além uma política externa independente e distante dos interesses dos Estados Unidos.

Nota-se, de forma geral, que os documentos oficiais emitidos pelo Partido dos Trabalhadores relacionados ao ambiente externo são, salvo raras exceções, vagos e sem um aprofundamento necessário para o apropriado debate, seja interno ou mesmo junto à sociedade civil. Na plataforma eleitoral apresentada e deliberada no 2º Encontro Nacional do PT (1982), são incluídos novos temas de pauta, dentre eles o apoio à luta dos trabalhadores da Polônia pelo aprofundamento do socialismo, a rejeição à manutenção de relações diplomáticas do Estado brasileiro com a África do Sul, sob o regime do *apartheid*, e com a ditadura de El Salvador, ao apoio ao reestabelecimento das relações diplomáticas com Cuba, Vietnã, Albânia e Coreia do Norte (Plataforma eleitoral PT, 1982).

A discussão a respeito de um completo inquérito sobre a dívida interna e externa brasileira, bem como a suspensão temporária e, sendo o caso, total dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro, é incorporada à tônica da atuação do partido a partir do documento, pauta esta em consonância com diversas agremiações partidárias de esquerda do intitulado “terceiro mundo”.

No 3º Encontro Nacional do PT (1984), onde foi aprovada a criação da Secretaria de Relações Internacionais do partido, com vistas a organizar e realizar textos, debates, palestras, seminários e encontros que visem conformar, aprofundar e explicitar posições sobre questões internacionais, mantém-se o posicionamento de indagação da ordem mundial vigente na época, com a inclusão de uma forte oposição as políticas praticadas ao redor do mundo sob orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Teses para atuação política, PT, 1984).

Nos demais Encontros Nacionais organizados pelo PT durante a década de 1980, sendo o quarto (em 1986), o quinto (em 1987), o sexto (em 1989) e o sétimo (em 1990), que culminaram na realização do primeiro Congresso Nacional do partido, realizado em 1991, já sob o fim da guerra fria, são realizadas poucas alterações e inovações programáticas na agremiação, mantendo posições tomadas anteriormente e fortalecendo o discurso de oposição aos Governos Sarney e Collor, principalmente no que tange a crescente abertura comercial do país. Durante o período citado várias moções são aprovadas como forma de marcar posição do partido referente a eventos e acontecimentos internacionais, como a solicitação de realização de uma Conferência Nacional de Paz sobre o Oriente Médio e a questão da Palestina, o rompimento da relação com a ditadura do General Pinochet, no Chile (5º Encontro Nacional do PT, 1987), o apoio a campanha do movimento internacional de solidariedade ao povo chinês e às vítimas da repressão burocrática (6º Encontro Nacional do PT, 1989), bem como reforçando o apoio ao reconhecimento do Estado Palestino (7º Encontro Nacional do PT, 1990).

A atuação do partido, caracterizado até este momento pelas manifestações de apoio e solidariedade, não condiz com o amplo debate interno realizado acerca da inserção internacional do Brasil e é passível de desprezo quando não é concretizada em ações políticas.

Durante a década de 1990, o partido, investido de considerável apoio popular, estabelece um contraponto tanto ao avanço neoliberal em andamento na América Latina como a proposta de constituição da Área de Livre-comércio das Américas (ALCA). No ambiente interno, elabora posições e propostas claras a respeito de ambos os temas com consistência, demonstrando assim um amadurecimento da agremiação. No cenário externo, promove o Foro de São Paulo, reunindo partidos de esquerda da América Latina para discutir caminhos e alternativas para a região que não fosse sob o domínio norte-americano.

A busca pela democratização dos foros internacionais e, para isso, um redirecionamento das relações diplomáticas do Brasil, buscando a aproximação com as potências intermediárias e o “Terceiro Mundo”, é um tema caro ao Partido dos Trabalhadores e constantemente debatido nas instâncias partidárias, entretanto não há, em nenhum documento oficial um posicionamento programático claro a respeito de alternativas no campo internacional para a execução de uma política externa

independente e soberana, com vistas a executar o projeto nacional de desenvolvimento elaborado pelo Partido dos Trabalhadores.

Os Encontros Nacionais realizados até a vitória nas eleições presidenciais de 2002 demonstram um leve enfraquecimento do discurso radical, presente até aquele momento, com uma posição moderada acerca de alguns temas de interesse direto da sociedade brasileira. Apesar da continua desaprovação à ALCA, ao FMI e ao projeto neoliberal em curso, inimigos ideológicos da esquerda latina americana, e da necessidade de reestruturação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), algumas posições tomadas pelo partido merecem destaque, como uma articulação internacional de propostas que assegurem o controle sobre a mobilidade do capital financeiro internacional (Conjuntura Nacional, 10º Encontro Nacional do PT, 1995), a necessidade de se reintroduzir no cenário internacional o tema da dívida externa, apresentado sem o tradicional bordão da moratória, e a proposta de que a abertura comercial deve ser racionalizada (Resoluções Políticas, 11º Encontro Nacional do PT, 1997), além da constituição de um fundo internacional de combate à pobreza (Resoluções Políticas, 12º Encontro Nacional do PT, 2001).

Apesar do amplo debate interno na legenda sobre temas internacionais, conclui-se que as posições tomadas eram frutos mais de circunstâncias políticas, muitas vezes com vistas a disputas eleitorais no horizonte, do que exatamente um debate com base no programa partidário. Desta forma, verifica-se que o partido não teve em nenhum momento uma política externa clara para execução, mas tão somente posicionamentos ideológicos e práticos.

Analisando o breve período que culmina nas eleições presidenciais de 2002, verifica-se também que o partido mantém ao longo do tempo sua indagação da ordem mundial sempre atualizada mas, entretanto, sem demonstrar um avanço significativo que pudesse justificar o tom moderado e pragmático adotado pelo candidato Lula naquele pleito. Esta mudança considerável no programa apresentado pelo PT em 2002 não condiz com as posições tomadas pelo partido até aquele momento, e, desta forma, leva a concluir que o processo eleitoral, ou seja, as coligações realizadas pelo partido com setores conservadores, a ampliação das relações da cúpula do PT com industriais, banqueiros e investidores estrangeiros, as possibilidades reais de vitória, e a necessidade de acalmar os mercados e afastar o medo de um eventual governo Lula, levam o partido a adotar uma postura mais realista nos posicionamentos a respeito de política externa.

Segundo Almeida (2003), “O PT e seu candidato das três disputas anteriores esforçavam-se, dessa forma, em provar aos eleitores brasileiros e aos observadores externos que o partido e seus aliados estavam plenamente habilitados a assumir as responsabilidades governamentais e a representar os interesses externos do país com maior dose de realismo econômico e diplomático. De modo geral, o tom anterior de recriminações e críticas, contendo manifestações de recusa ou negativas em relação aos ‘mercados’, às instituições financeiras internacionais e às políticas dos Estados Unidos, passou a ser mais medido e equilibrado”.

O autor ressalta que pode-se dizer que o PT percorreu um longo caminho na construção tentativa de um pensamento em política externa até o programa da campanha presidencial de 2002, de tom conciliador em relação às obrigações externas – dívida, contratos, acordos internacionais. O autor afirma ainda que a grande mudança operada nessa área foi, assim, mais no discurso e na prática dos dirigentes do Partido, agora investidos de responsabilidade governamental, do que nas grandes linhas de atuação da política externa.

Além da inflexão realizada, rumo a um discurso mais conectado com o pragmatismo do poder, o Partido dos Trabalhadores não demonstrou, durante o período analisado, uma política externa fundamentada e clara ser executada pela agremiação quando chegasse ao poder, sendo esta temática periférica na atuação do partido. A análise deixa claro que o PT, apesar de ser o principal partido político da esquerda brasileira e um dos únicos a ter um debate aprofundado a respeito do tema, tem somente posições pontuais sobre questões de interesse nacional e política externa, não tendo, desta forma, adquirido conteúdo e fundamentos que pudessem ter influenciado as ações externas do governo Lula.

2.1 O movimento negro e o Partido dos Trabalhadores.

O movimento negro contemporâneo reemergiu no contexto de valorização da democracia e de crítica ao Estado autoritário no final da década de 1970. Ao lado de outros movimentos, compôs o quadro de fortalecimento da sociedade civil que ocorreu no final de década de 1970 e começo de 1980, período este de reavivamento dos processos organizativos culturais e políticos referenciados à identidade racial, construção e descoberta da identidade racial e de suas possíveis formas de manifestação. Uma das características dessa conjuntura é que vários dos movimentos e organizações políticas que estavam compondo a nova cena política brasileira tinham na democracia

uma palavra de ordem e identificavam-se com um projeto de transformação da realidade social. Em outras palavras, a utopia socialista estava fortemente associada aos anseios democráticos.

Em razão dessa conjuntura, também o movimento negro foi influenciado pela cultura política de esquerda e sua ênfase na luta de classes. Os ideais presentes na consolidação do Movimento Negro Unificado (MNU), entidade fortemente vinculada ao PT e que se formou em 1978, originado da Convergência Socialista, evidenciaram a necessidade política de se articular a raça à classe como parte da luta dos negros do Brasil. É essa mesma perspectiva que levou parcelas significativas dessa militância a se identificar com o socialismo petista da década de 1980.

O partido representou a ruptura com os padrões tradicionais de organização partidária no Brasil, originados de partidos políticos criados a partir das oligarquias políticas, ou seja, oriundos das extensões familiares as quais deixaram, à margem, do processo político do país grande parcela da sociedade. Sendo o PT um partido forjado sobre a luta de classes, a participação inicial de muitos dos militantes do movimento negro se deu pela militância que exerciam em organizações diversas, não necessariamente pela identificação ideológica-racial. O fato de as organizações de esquerda, neste caso com o PT, negligenciarem a luta racial em detrimento da luta de classes fez com que o casamento de setores da militância negra com o partido fosse pontuado por conflitos, tensões e descontentamentos.

Os negros, nos primórdios da fundação do Partido dos Trabalhadores, se organizavam no seu interior, como movimento social encarregado de contribuir com o partido nas formulações de políticas de combate à discriminação. Com o tempo, foram sendo criados núcleos, coordenadorias, comissões e secretarias com o objetivo de aglutinarem internamente os negros, para refletir sobre questões específicas e, conseqüentemente, transmiti-las ao núcleo de poder do partido.

Sob orientação do movimento negro organizado, mais especificadamente do MNU, para que o negro se organizasse nas várias esferas da sociedade, inclusive nos partidos políticos, surge em 1982 a primeira Comissão de Negros do PT, buscando criar espaços específicos como forma de ampliar o debate sobre a questão racial:

“Nós entendemos o Partido dos Trabalhadores como aquele no qual os negros devem participar em função de sua composição de classe, pois é formado por

operários, funcionários públicos, estudantes, médicos, engenheiros, enfim, trabalhadores em geral. E também pelo seu programa que coloca claramente a luta contra o regime dos patrões, ainda por seu compromisso com as lutas dos trabalhadores e oprimidos em geral, colocando na ordem do dia suas reivindicações”.

A criação de núcleos foi confirmada durante o 3º Encontro Nacional, em 1984, no qual o partido determinou a criação dos núcleos de base que seriam os representantes de diversos segmentos da sociedade, os quais deliberaram no partido sobre políticas que venham a contemplar suas demandas.

“Os núcleos de base do Partido dos Trabalhadores só serão organismos vivos, enfim, se, além de se ocuparem do debate dos documentos políticos e da construção partidária, forem capazes de aprender, elaborar e aplicar linhas políticas realistas e adequadas para os movimentos sociais. É a realidade cotidiana do trabalhador deve servir de matéria prima para as reuniões do núcleo”.

A partir daí, os negros passaram a se mobilizar no interior do partido em núcleos, porém, oficialmente como uma instância partidária institucionalizada isso ocorreu em maio de 1997, com a aprovação do Regimento Interno e de sua tese guia que, por causa da intensa participação das mulheres negras, foi denominado Núcleo de Negras e Negros (ARAÚJO, 2004, p. 63).

Apesar de o projeto político partidário petista da década de 1980, centrado na luta de classes, ter atraído a militância negra para as fileiras do partido, a avaliação da militância é que essa centralidade levava ao silêncio sobre o papel do racismo no contexto da luta de classes, fazendo com que as discriminações, opressões e desigualdades raciais fossem subsumidas na perspectiva da classe. Desta forma, vemos que a militância negra que atuava nas organizações de esquerda do período já estava diante de uma realidade que se reproduziria no histórico da politização do tema da questão racial no PT: a invisibilidade política do tema. É o retrato dessa realidade que vislumbramos no depoimento de Zélia Amador, militante negra, com passagem pela Ação Popular:

“Dentro da Ação Popular, AP, não havia discussão em relação à questão racial. A questão era ‘classe’, não é? E continua sendo até hoje a grande

premissa da esquerda brasileira. Quando entrei na AP, o livro de referência era o Livrinho Vermelho do Mao Tsé-Tung. E não se discutia a questão racial, essa era uma falta que eu sentia, inclusive. A grande máxima, digamos assim, era rejeitar o imperialismo dos EUA”. (ALBERTI e PEREIRA, 2007, p. 88).

Apesar da intensa participação do movimento negro no partido, esta invisibilidade da discussão racial pode ser verificada quando da análise das resoluções e documentos oficiais dos Encontros e Congressos Nacionais do Partido dos Trabalhadores realizados até 2003. A luta de classes é a tônica do discurso e ação petista principalmente nos primeiros 10 anos de sua existência, em detrimento assim da discussão racial e devida politização do tema.

No 1º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores, realizado em 1991, ficou estipulada uma cota mínima de 30% de participação das mulheres nos organismos de direção do partido. É imperioso observar que neste Congresso houve um avanço considerável na questão feminina, porém pífio quanto à questão racial. Em relação ao tema somente um item muito vago foi dedicado quando o partido se referiu aos movimentos sociais, demonstrando que, apesar da ampla participação da militância do movimento negro no partido, o tema não foi tratado como prioridade pela legenda na sua primeira década de existência:

“O PT deverá pensar, com urgência, formulações para a superação do racismo no Brasil. Na questão racial, a relação do PT com o Movimento Negro não avança na medida em que o partido não tem entendido a importância do negro na luta contra a opressão neste país, não reforçando desta falta de organicidade do movimento, não tendo investimento real” (PARTIDO, PT, 1991).

É possível notar, então, que o Congresso dedica somente uma esparsa menção, muito mais quanto à “falta de organização” do movimento do que uma proposta positiva de inclusão e de igualdade dos negros no acesso ao poder no interior do partido e dos governos. Nos Encontros realizados até o 1º Congresso Nacional tem-se poucas citações a respeito das lutas do movimento negro brasileiro, devendo-se destacar o discurso de Lula na primeira Convenção Nacional do PT, realizado em 1981, onde cita de forma vaga a discriminação sofrida pelos negros na sociedade brasileira, no segundo Encontro Nacional do PT (Plataforma Eleitoral, 1982), onde cita-se a solidariedade do partido para com a libertação da África Negra, em especial o fim do regime *apartheid* na África do Sul, no quarto Encontro Nacional (Plano de Ação Política, 1986), onde

além do apoio no combate às opressões recebidas pelo movimento negro, aprova-se a necessidade de implantação de Secretaria partidária para atender aos movimentos populares, dentre eles o movimento negro.

No quinto Encontro Nacional (Moções, 1987), o partido reitera sua irrestrita solidariedade à heroica luta do povo negro da África do Sul. No sexto Encontro Nacional do partido, realizado em 1989 e utilizado como embrião da candidatura de Lula à presidência da República, o PT elabora o documento *As bases do plano de ação de Governo*, onde estrutura os eixos principais a serem executados em um eventual governo Lula. Neste documento, que predominam os ataques ao capitalismo e ao império norte-americano, o partido cita a necessidade da criação de um Ministério ou uma Secretaria Especial que busque a promoção da igualdade entre homens e mulheres na sociedade brasileira e faz algumas menções quanto a princípios que nortearão a formulação de políticas públicas voltadas a população negra, sem, no entanto, aprofundar-se ou mesmo inovar em propostas que vinham até então sendo discutidas no âmbito da sociedade civil. A generalidade das propostas pode ser verificada ao analisar-se alguns dos pontos citados, como:

“Assegurar, por meio de leis e fiscalização, o combate ao racismo no trabalho; preservar, zelar e fomentar a produção cultural e o patrimônio artístico e histórico da participação do negro na sociedade brasileira; criar um programa especial de combate ao racismo, desenvolvendo campanhas educativas permanentes” (As bases do PAG, 1989, p. 15).

Uma das únicas inovações do documento é a intenção, sem também explicar a forma de execução, de reorientar as prioridades da política externa em relação ao continente africano. Cabe observar que este documento, formulado em 1989, é um dos primeiros a citar o movimento negro como algo específico a ser trabalhado pelo PT e não dentro do contexto da luta de classes pregada pelo partido ao longo da década.

No sétimo Encontro Nacional, realizado em 1990, o partido busca reencontrar-se após uma série de acontecimentos que acabaram afetando diretamente a legenda e os rumos a serem seguidos. A derrota nas eleições presidenciais do ano anterior, as alterações na estrutura socioeconômica da sociedade brasileira, as reformulações do capitalismo internacional e as profundas mudanças que ocorriam nos países socialistas após a queda do muro de Berlim colocam o PT em uma profunda análise acerca do futuro da legenda. No documento intitulado *Diretrizes para a reorganização do PT*, são

apresentadas propostas para guiar o partido na década seguinte nas mais variadas áreas de atuação da agremiação. Quanto ao movimento negro e a forma de atuação do PT como representante destes o partido faz uma análise quanto a falta de políticas claras para a comunidade negra:

“Para ampliar sua ação junto à sociedade, tornando-se referência para todos os trabalhadores e para a população em geral, com legitimidade para atuar junto a setores historicamente distanciados da ação política organizada, consequência da secular exploração racial no Brasil, o Partido terá que elaborar uma política de relações raciais, a partir do entendimento de que o racismo não é apenas um problema de negros, mas uma questão nacional, que se reflete diretamente na luta de todos os trabalhadores do País (Construção partidária, PT, 1990, p. 5, 6).

O PT se empenhará na realização de encontros e seminários, com a participação de militantes e setores progressistas do Movimento Negro, para a elaboração dessa política, contemplando a multiplicidade e as contradições da sociedade brasileira e das regiões, de forma a ampliar a sua ação classista. Essa ação terá de levar em conta a autonomia dos setores discriminados e marginalizados e a necessidade de ações efetivas na luta internacional contra o racismo, estabelecendo relações com partidos, organizações e Estados democráticos com populações de maioria negra” (Construção partidária, PT, 1990, p. 6).

Segundo Soares (2009), “na década de 1990 tanto o campo do movimento social negro como o campo político-ideológico do PT passariam por mudanças significativas. No que se refere ao projeto partidário, a década de 1990 é caracterizada por uma inflexão da centralidade da luta de classes e do socialismo petista, e pelo avanço do projeto que se orientava pela cidadania e pela ampliação dos direitos. O socialismo petista estava sendo substituído pela radicalização da democracia, enquanto objetivo partidário, o que reconfiguraria a relação do partido com a sociedade civil e com o Estado”.

No oitavo Encontro Nacional, ocorrido em 1993, o partido, buscando firmar-se como força alternativa ao governo do presidente Itamar Franco, faz uma análise do cenário de desmobilização dos movimentos populares, entre eles o movimento negro, e da falta de orientação política clara do PT para a atuação junto a estes setores. No

documento intitulado *Por um Governo Democrático-Popular*, aprovado no mesmo encontro e utilizado como ferramenta de discussão para a elaboração do plano de governo da candidatura de Lula nas eleições presidenciais que ocorreriam no ano seguinte, o partido, que reforça a necessidade de se estreitar laços com o continente africano, faz uma nova crítica à atuação da legenda e à falta de compreensão quanto as demandas e linguagem do movimento negro:

“O PT não pode ignorar as profundas desigualdades baseadas no preconceito e na discriminação racial, além da exploração econômica e da opressão política. Assim, o PT não alcançará a hegemonia do movimento de massas se não soubermos disputar com uma linguagem também negra” (Por um Governo Democrático e Popular, PT, 1993, p. 3).

No nono Encontro Nacional do partido, realizado em 1994, voltado a discutir o plano de governo da nova candidatura de Lula às eleições presidenciais daquele ano, o documento intitulado *A conjuntura e a campanha* traz uma radiografia do momento político brasileiro e das possibilidades de atuação do partido nas eleições presidenciais. Entretanto, apesar do documento conter 170 pontos numerados, não faz nenhuma menção sequer às lutas atuais do movimento negro brasileiro e às possíveis políticas a serem trabalhadas em um eventual governo da agremiação.

As críticas à atuação da legenda são reforçadas no décimo Congresso Nacional, realizado em 1995, já sob nova derrota eleitoral do partido nas eleições presidenciais. No documento *Conjuntura Nacional* o encontro ressalta a desconexão com a sociedade negra que vinha pontuando as discussões ocorridas nos encontros anteriores:

“O compromisso com o movimento negro não pode resumir-se às comemorações dos 300 anos de Zumbi. O PT tem de fortalecer, em sua agenda e na sua estrutura partidária, a luta contra a discriminação e de apoio ao movimento negro” (Conjuntura Nacional, PT, 1995, p. 12).

Nos demais encontros realizados (11º, em 1997, e 12º, em 2001) e no 2º Congresso Nacional, ocorrido em 1999, o tema racial continua a ser tratado como marginal pelo Partido dos Trabalhadores. No Congresso Nacional, no documento *Resoluções*, o partido faz uma série de análises conjunturais a respeito da sociedade brasileira e do momento político em que o país atravessa, além de elaborar algumas ações a serem realizadas pelo PT com vistas às eleições municipais de 2000 e gerais de

2002. O documento, que tem 129 pontos aprovados, dedica-se em somente um a analisar a relação do partido com o movimento negro e corrobora a dificuldade da legenda de aproximar-se do movimento:

“Ainda tímida, essa pressão da sociedade e de nossa militância não foi incorporada plenamente ao modo petista de governar (Resoluções, PT, 1999, p. 11).

Mesmo com todas essas indiscutíveis evidências das desigualdades que afetam a população negra, que é produto da discriminação racial e do racismo, o PT ainda não tem uma política nacional que envolva o conjunto da estrutura do partido para atacar essa questão central (Resoluções, PT, 1999, p. 12).

Temos de avançar uma política de construção partidária que fortaleça o movimento negro, amplie suas alianças e enraizamento, visando a superação das desigualdades sociorraciais de nosso país. Que nas eleições de 2000 e 2002 se expresse nitidamente o compromisso com uma política anti-racista e de apoio a candidaturas negras. Que o partido desenvolva propostas de políticas públicas de superação e combate ao racismo para os Estados onde governe, para as prefeituras, câmaras de vereadores, assembleias legislativas e Congresso Nacional, onde se faz presente” (Resoluções, PT, 1999, p. 12).

Esta breve análise junto aos documentos oficiais do partido deliberados nos encontros e Congressos Nacionais do PT até a assunção ao Governo Federal em 2003, demonstra que, apesar do amplo envolvimento de líderes e entidades negras com a legenda, o tema foi constantemente tratado como marginal junto à pauta principal de atuação do Partido dos Trabalhadores no período, que esteve em um primeiro momento focada na luta de classes e, em segundo momento, no avanço da cidadania e pela ampliação dos direitos.

Esta falta de propostas claras e objetivas para a comunidade negra constantemente citadas nos documentos desfaz a tradicional citação do protagonismo do movimento negro dentro do Partido dos Trabalhadores e demonstra que, apesar de ser um dos únicos partidos a criar um ambiente propício para discussões acerca das questões raciais, o tema não teve, dentro ambiente ideológico-programático da agremiação, a importância requerida pelas lideranças negras. Sendo assim, a temática do movimento negro não foi capaz de influenciar os rumos da legenda, e,

consequentemente, de princípios de um eventual governo Lula, demonstrando que o discurso de lideranças do partido buscando ressaltar a aproximação e afinidade histórica da legenda com a comunidade negra brasileira não condiz com a real importância expressada nas deliberações e documentos analisados.

3. Política Externa Brasileira para o continente africano.

Uma das características mais visíveis da política externa brasileira na primeira década do século XXI seria a mudança de rumo de prioridades, orientando-se na direção dos países em desenvolvimento, quase todos situados abaixo da linha do Equador. Sendo assim, os países africanos, junto com os sul-americanos e árabes, estariam sendo privilegiados pelo Ministério das Relações Exteriores, na escolha de suas parcerias.

Segundo Saraiva (1996), “a história das relações entre Brasil e África tem momentos de menor e maior visibilidade e pode ser dividida em cinco fases distintas. A primeira corresponde ao período colonial brasileiro. Fundamentadas na escravidão e no tráfico atlântico de escravos, as relações entre Brasil e África expandiram-se em direção a outras formas de comércio e incluíram intercâmbio de ideias e experiências políticas e institucionais. Um segundo momento inicia-se com a independência do Brasil. É marcado pelo afastamento da África imposto por Portugal, afastamento esse, que perdura até a segunda metade da década de 1940, quando se dá início a um terceiro período, baseado na retomada gradual dessas relações com o apoio relativo brasileiro à descolonização de alguns países africanos. Contudo, esse período é marcado pelo jogo de contradições entre discurso e prática, tendo em vista que o Brasil não queria criar uma crise diplomática com Portugal e França apoiando a independência das colônias africanas desses dois países”.

“O quarto período estende-se de janeiro de 1961 a meados da década de 1980, quando foi redimensionada a relevância atlântica da Política Externa Brasileira (PEB). Aprofundaram-se os intercâmbios políticos, trocas econômicas, investimentos de capital e de tecnologia. O interesse oficial do Brasil pela África renasceu nos Governos de Jânio Quadros e João Goulart, quando se deu início a uma nova fase da PEB, a chamada Política Externa Independente (PEI). A PEI partia de uma visão universal e tinha um caráter pragmatista; a sua principal característica era atuação isenta de compromissos

ideológicos” (CERVO; BUENO, 2002). O quinto e último período se estende da década de 1980 até a década de 1990, e apresenta uma redução da presença da África na agenda da PEB. Ainda segundo Saraiva (1996, p. 220), “a política africanista sofreu um declínio na década deixando de lado os sonhos cooperativos da época das independências cedendo lugar ao ‘afro-pessimismo’, causadas em particular pelas crises da dívida externa da década anterior que resultou na retração das prospecções desenvolvidas pelo Brasil na região”.

Segundo Pimentel (2000 apud MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, 2007), no governo de FHC as relações com os Estados Unidos e a Europa atingiram níveis qualitativos excepcionais e, enquanto se avança em direção ao aprimoramento das relações com a Ásia, o sucesso do Mercosul fez as atenções do empresariado convergirem para os vizinhos continentais. Nesse contexto, a África perdeu seus atrativos. Dessa forma:

“A África foi esquecida pela política exterior do Brasil. E foi também obliterada nas universidades, parlamento e setores empresariais. Ela já não servia aos grandes desenhos do novo lugar que o Brasil fazia de si no mundo. Foram anos de silêncio e afastamento. O governo Cardoso assistiu, de binóculo, à marginalização na qual o continente africano submeteu-se na década passada” (SARAIVA, 2004 apud MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, 2007, p. 223)

No que concerne à ação externa do Brasil ao longo do século passado, de acordo com Leila Pinheiro (2004), ela foi orientada pela busca de autonomia e da inserção internacional, pela aproximação a um dos novos pólos de poder mundial, ou como resultado da diversificação das parcerias ou, também, pela busca de uma maior participação nas instituições internacionais. Nesse contexto, a PEB do século XX foi marcada pela busca de recursos de poder que garantissem maior autonomia do País no plano mundial mesmo quando o alinhamento automático com alguma potência, por vezes os EUA, era o ponto focal da estratégia. Outros componentes históricos compõe a ação externa do Brasil, como o juridicismo, representado pelo compromisso jurídico internacional brasileiro; o multilateralismo normativo, as parcerias estratégicas; o realismo e o pragmatismo; e o desenvolvimento como vetor.

Com a eleição de Lula à Presidência da República em 2002, as relações entre o Brasil e o continente africano entram em uma nova fase, segundo alguns o “sexto período”, em que o governo brasileiro volta a demonstrar interesse político pela África.

Apesar de priorizar a integração regional e o fortalecimento do Mercosul, como pode ser percebido no seu discurso de posse à presidência em 2003, em que estabelece que “a grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base nos ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul” (SILVA, 2003), o presidente tem como um dos principais pontos de sua política externa a diversificação de parceiros comerciais, buscando assim a criação de novos espaços geopolíticos para atuação do Brasil.

“Além da ampliação das parcerias comerciais, visando assim à diminuição da dependência dos mercados dos países desenvolvidos, outro ponto crítico na ação externa do governo Lula foi a busca de coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, com destaque para a Índia, África do Sul, China e Rússia” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Outras questões cruciais que levam o novo governo a ter uma atenção especial com o continente são a necessidade brasileira de diminuir a dependência do óleo oriundo do mundo árabe, levando-se em conta que a região conta com cerca de 10% do petróleo mundial, além do movimento de diversificação da pauta cada vez maior dos tradicionais concorrentes de comércio, como os Estados Unidos. É nessa conjuntura que o continente africano ocupa lugar de destaque na política externa brasileira durante o governo Lula.

Com uma herança de uma década de baixa intensidade nas relações com o continente o Presidente eleito estabelece uma forte diplomacia presidencial e lança uma série de novas ações, nem sempre concretizadas, como forma de estreitar e reaproximar a relação com a região. Este interesse de Lula com a África já havia sido expressado em momentos anteriores, como na década de 1980 que declarou que “a única coisa boa do governo Figueiredo era sua política externa” (SARAIVA, 1996, p. 199), e nas eleições presidenciais de 1989, em que defendeu a continuação da política africanista dos governos anteriores.

Apesar dos diversos interesses brasileiros na África, as afirmações do Presidente Lula sempre foram no sentido de que a herança cultural aproximavam a África do país e consolidavam a região como ponto estratégico em sua ação externa:

“Cada visita que faço a um país africano é quase como o pagamento de uma dívida histórica que não tem valor monetário, que não se paga em terra, mas que se paga com amizade e com solidariedade. O Brasil, a cara do povo

brasileiro, o jeito amável de ser (...), o futebol (...), o samba (...) são resultados de uma miscigenação que deu certo, de uma mistura de africanos, de índios e de portugueses, inicialmente. Essa mistura criou, certamente, um dos povos mais amáveis e mais alegres do mundo. Essa gratidão, o Brasil deverá eternamente ao continente africano, porque foram 300 anos em que jovens, os mais saudáveis, eram tirados da África, como cidadãos livres, e transformados em escravos no meu País”. (SILVA, 2007a)

A atuação brasileira na região durante o primeiro mandato de Lula foi bastante intensa sem, no entanto, demonstrar uma organização que pudesse ser identificada como uma política fundamentada e estruturada para a região. Segundo Moura (2008), “na área da saúde, por exemplo, no âmbito da CPLP, o Brasil tem atuado no combate à malária em Guiné Bissau. Em Angola e Moçambique, o Brasil tem parcerias para o tratamento da AIDS, além de fornecer remédios a preços mais baratos a muitos países africanos. Ademais, a Fundação Oswaldo Cruz, a Fiocruz, instalou um escritório para fornecimento de vacinas em Maputo, capital do Moçambique, onde mais de 670 mil crianças estão órfãs, pois perderam seus pais infectados pela AIDS. Esta diversidade de projetos nacionais desenvolvidos não incluem apenas as instituições tradicionais, tais como EMBRAPA, FIOCRUZ, Farmanguinhos, SENAI, SEBRAE, mas também representantes do setor privado, entidades civis e, especialmente, Organizações Não-Governamentais (ONGs)”.

Para viabilizar e incrementar as relações comerciais com o continente, o Brasil ampliou, segundo Campos (2008), a oferta de crédito para o comércio e os investimentos e criou linhas especiais de financiamento a partir do perdão de dívidas bilaterais. Estas ações também buscavam ampliar o espaço nos mercados da região, onde o PIB avança em média 5% ao ano e grande parte da pauta de importações da região é de produtos manufaturados, que possuem um valor agregado maior. Este maior envolvimento do Brasil com o continente aumentou consideravelmente suas relações comerciais com a região, sendo que no primeiro governo Lula o volume de importações e exportações com o continente africano triplicou em relação ao último ano do governo de FHC.

A inflexão brasileira em direção a região pode ser verificada quando analisados alguns outros dados do governo do Presidente Lula, sendo que o mesmo visitou, entre novembro de 2003 e outubro de 2007, 19 países do continente africano, inaugurou 12

embaixadas e aumentou em 50% o número de representações diplomáticas do Brasil na região.

Movida a interesses difusos e sem uma política clara para a região, a agenda brasileira no continente africano, apesar de intensa, demonstrou-se bastante confusa e movida a um voluntarismo diplomático do Presidente Lula que, em muitas das vezes, não era coerente com seus discursos e interesses oficiais pela região. A ênfase dada pelo Presidente quanto ao interesse de promover a democracia, tendo em vista que ela poderia levar a um ambiente de desenvolvimento e justiça, não condiz com o amplo relacionamento e parceria ampliado com governos ditatoriais estabelecidos.

Apesar de constar nos discursos tanto do Presidente Lula quanto nos documentos elaborados pelo Partido dos Trabalhadores a necessidade de uma política de solidariedade em relação ao continente africano, verifica-se que a política brasileira direcionada a região é movida por interesses, sejam eles o apoio em organismos internacionais a pleitos em benefício próprio ou quando se intitula representante das nações menos favorecidas, ou a necessidade de mobilizar os países emergentes com vistas a ocupar um lugar de maior alcance no sistema internacional. A atuação brasileira pragmática em relação ao continente, contradizendo o discurso humanitário de diversas autoridades e a retórica revolucionária, vai em direção a execução de uma política revisionista e que apresenta alguns modos de operações distintos em relação ao continente sem, no entanto, ser uma novidade no âmbito da política externa brasileira. A mesma tônica em relação à região já havia sido dada anteriormente, durante os governos militares, e foram periféricas durante a década de 1990, dando assim a impressão de que o aprofundamento das relações com a região a partir de Lula fosse uma novidade diplomática de um novo governo do Partido dos Trabalhadores.

Desta forma, verifica-se que a política externa brasileira durante o governo Lula, onde ocorre uma inflexão em relação ao continente africano, não está relacionada a uma política externa elaborada ou influenciada pelo Partido dos Trabalhadores, até mesmo porque, como visto anteriormente, o PT além de não ter uma política externa clara, quando analisado seu programa e suas deliberações oficiais, sempre teve no movimento negro um órgão auxiliar ao partido sem que este tivesse algum protagonismo na formulação da agenda a ser executada do Partido dos Trabalhadores.

4. Considerações finais.

Neste artigo, verifica-se a tradicional marginalidade da temática da política externa da pauta principal das agremiações político-partidárias brasileiras, o que reforça a posição do Itamaraty como órgão executor da Política Externa Brasileira. Apesar do maior interesse na última década, quando alguns assuntos internacionais mobilizaram intensamente a opinião pública brasileira, e com isto os partidos políticos, os mesmos continuam a tratar a política externa em suas principais ações e programas como algo periférico e distante do seu *habitat natural*, que é a disputa eleitoral e o atendimento as principais aspirações dos seus nacionais.

Este distanciamento do cenário internacional é também característico do Partido dos Trabalhadores. A legenda, durante suas duas décadas iniciais de atuação, esteve constantemente próxima aos debates acerca da ação externa do Brasil sem, no entanto, ter elaborado uma política externa fundamentada que pudesse ter colaborado na execução da política externa do governo Lula. A atuação da agremiação, até a vitória nas eleições presidenciais em 2002, é baseada principalmente no embate com objetivos táticos e eleitorais do que propriamente por identificações ideológicas e programáticas, desta forma, verifica-se que o partido não teve em nenhum momento uma política externa clara para execução, mas tão somente posicionamentos ideológicos e práticos.

A falta de políticas claras de parte do PT também fica nítida em relação ao movimento negro. O partido, que detém um histórico de proximidade com o movimento, não traduz a relação em uma pauta definida e desfaz a tradicional citação do protagonismo do movimento negro dentro do Partido dos Trabalhadores. A análise dos documentos partidários demonstra que o tema racial não teve, em nenhum momento, a importância demandada pelas lideranças negras. Sendo assim, a temática do movimento não foi capaz de influenciar os rumos da legenda, e, conseqüentemente, de princípios de um eventual governo Lula, demonstrando que o discurso de lideranças do partido buscando ressaltar a aproximação e afinidade histórica da legenda com a comunidade negra brasileira não condiz com a real importância expressada nas deliberações e documentos analisados.

Conclui-se também que o Partido dos Trabalhadores não teve, em nenhum momento de sua história, uma política africanista elaborada e que pudesse servir de instrumento para execução no governo Lula. Desta forma, as ações voltadas ao continente africano durante o primeiro governo Lula (2003-2006) apesar de

apresentadas como uma relação com vistas a quitar uma dívida histórica do Brasil com relação ao continente, são, na verdade, movidas a interesses diversos e vão em direção a uma política revisionista com alguns modos de operações distintos em relação a momentos anteriores de maior proximidade com a África. Sendo assim, fica nítido que a agenda do Partido dos Trabalhadores não teve qualquer influência na “nova” política africanista do governo Lula.

1) Com raras exceções como os Estados Unidos, ou aqueles países que dependem de forma majoritária do ambiente externo.

2) Mudanças nos programas de alguns partidos políticos após o governo de Juscelino.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALBERTI, V.; PEREIRA, A. A. (Org.). Histórias do Movimento Negro: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas, CPDOC-FGV, 2007.

ALMEIDA, R. Paulo. A política da política externa: o papel dos partidos políticos, 2004.

ALMEIDA, R. Paulo. Partidos Políticos e Política Externa. 1986.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Um política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. Revista Brasileira de Política Internacional, nº 01, ano 47, p. 162-164, jan/jun 2004.

CARDIM, C. Henrique, Reflexões sobre os Partidos Políticos e a Política Externa no Período 1945/1964 (Brasília, versão preliminar de trabalho apresentado no III Seminário Nacional do Projeto “60 Anos de Política Externa Brasileira”, 20.07.92), pp. 31-32.

CHADE, Jamil. Petróleo a nova esperança da África. O Estado de São Paulo, São Paulo, 27 abril 2008.

DIRETÓRIO NACIONAL do PT. Partido dos Trabalhadores: resoluções de encontros e Congressos 1980 - 2001. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Documentação e Atualidade Política, pp. 68-9; Chacon, História dos Partidos Brasileiros, op. cit., pp. 489-90.

EPSTEIN, Leon D. Political Parties in Western Democracies. London, Pall Mall Press, 1967, p. 273.

FIORI, J. O debate da política externa: os conservadores. Agência Carta Maior, 02.12.2009.

GPRI. 1989. A política externa nas plataformas dos candidatos a Presidente do Brasil em 1989. Brasília : Grupo de Pesquisas em Relações Internacionais–Dep. Relações Internacionais–UnB.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPQ.

_____. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. Revista Brasileira de Política Internacional, nº 1, ano 48, p. 24-59, jan-jun 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior in Contexto Internacional, vol 22, n. 2, julho-dezembro.

MEDEIROS, O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais, op. cit., 1983, p.121.

MAINWARING, Scott. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Porto Alegre, Rio de Janeiro, RJ: Mercado Aberto; FGV. 2001.

MENDOÇA, L. Movimento Negro: da marca da inferioridade racial à construção da identidade étnica. São Paulo, 1996. Dissertação (mestrado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

MENEGUELLO, Rachel. Verbete: Partidos Políticos Dicionário de Políticas Públicas, Fundap, SP.

MERLE, Marcel. Sociologia das Relações Internacionais. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 229.

MESQUITA, Lucas R. Partidarização da política externa brasileira. 3º Encontro Nacional da ABRI. 2011, p. 5.

MOURA, C. Organizações Negras. In: SINGER, Paul.; BRANT, Vinicius Caldeira (Org.). São Paulo: o povo em movimento. São Paulo: Vozes/ Cebrap, 1980.

MOURÃO; Fernando Albuquerque; CARDOSO, Fernando Jorge; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. As relações Brasil-África: de 1990 a 2005. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas, v.1. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

PADELFORD, J. Norman; LINCOLN, A. George. The dynamics of International Relations. New York, Macmillan, 1962, pp. 294-296.

PINHEIRO, Lana. A África está bombando. E o Brasil vai lucrar bilhões. Isto é Dinheiro, nº 541, ano 11, p. 34-36, fev. 2008.

_____. Política exterior do governo Lula: o desafio africano. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, 2002, julho/dezembro, vol. 45, p. 5-25, n. 002.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. Política africanista do governo Lula: um ponto de reflexão. Disponível em: <http://mundorama.net/2007/06/18/politica-africana-do-governo-lula-um-ponto-de-inflexao-e-reflexao-por-claudio-oliveira-ribeiro/>. Acesso em novembro de 2013.

RIDENTI, M. S. “Ação Popular: cristianismo e marxismo”. In: REIS FILHO, D. A.; RIDENTI, M. S. História do marxismo no Brasil, 5: Partidos e organizações dos anos 20 aos 60. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

Rios Cardoso, Guilherme; **A Energia dos Vizinhos**: uma análise da política externa do governo Lula na “nacionalização” do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu. Rio de Janeiro, 2010, 210p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

SANTOS, G. G. Partidos políticos e etnia negra. São Paulo, 1992. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1992.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Desafios africanos para “o mundo que vem aí”. A África contemporânea na Fronteira Atlântica do Brasil. Segunda Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – CNPEPI: O Brasil no mundo que vem aí. Rio de Janeiro, 2007. p. 2-19.

SCHNEIDER, Ronald M. Brazil: Foreign Policy of a Future World Power (Boulder. Co.: Westview Press, 1976), p. 137.

SILVA, B. Comentários In: IANNI, O, et. al. O negro e o socialismo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

SILVA, F. J. R. Os negros no PT: organizar e transformar. Boletim Nacional, n. 35, maio, 1987.

SOARES, C. G. Raça, classe e cidadania: a trajetória do debate racial no Partido dos Trabalhadores (1980-2003). Campinas, 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) Universidade Estadual de Campinas, 2009.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. In: Contexto internacional., jul./dez. 2007, vol.29, p. 273-335, n.2.