

Análise comparativa da Política Externa do primeiro governo Dilma Rousseff e dos governos Lula: níveis e fatores de mudança na condução

Comparative analysis between Dilma Rousseff's first government and Lula's governments Foreign Policy: levels and changing factors in its conduction

Recebido em: 10/08/2016

Aceito em: 09/09/2016

Victor Teodoro de Sousa

Resumo

O presente artigo busca identificar quais as características da atuação em Política Externa (PEX) da Presidenta Dilma Rousseff em seu primeiro mandato (2010-2014) comparativamente ao exercido pelo seu antecessor Luís Inácio Lula da Silva durante seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010). A hipótese inicial é de que Dilma possui uma forma de ação diversa da adotada por Lula, porém, as mudanças demonstrar-se-ão relativas, influenciadas pelo momento histórico e por fatores subjetivos. Considerando a tradição da diplomacia presidencial e levando em conta o modelo de organização do corpo diplomático, visamos estabelecer uma análise entre os governos Lula e Dilma a fim de entender a influência que a personalidade dos líderes pode ter no processo de articulação da PEX. É empregado o Modelo de Hermann para a caracterização de fatores de mudança de PEX e para a identificação dos seus níveis. Utiliza-se também de pesquisa bibliográfica e análises e fatos veiculados nos diferentes meios de comunicação para fundamentar o debate

Palavras-Chave: Política Externa, Dilma, Lula, Diplomacia presidencial, Mudança em Política Externa.

Abstract

This article aims to identify with performance characteristics in Foreign Policy (FP) of President Dilma Rousseff in his first term (2010-2014) compared to that exercised by his predecessor Luís Inácio Lula da Silva during his two terms (2003-2006 e 2007-2010). The initial hypothesis is that Dilma has a different way from that adopted by Lula, however, the changes will be shown as relative, influenced by the historical moment and subjective factors. Considering the custom of presidential diplomacy and taking in account the organizational model of the diplomatic corps, we aim at establishing an analysis between Lula and Dilma governments in order to understand the influence that the personality of the leaders can have in the FP joint coordination process. We use the Hermann Model for the characterization of FP change factors and to identify their levels. Also used literature search and news analysis to support dialogue.

Keywords: Foreign Policy, Dilma, Lula, Presidential Diplomacy, Changes in Foreign Policy.

Introdução

O conceito de política externa é amplo e definido de diferentes formas, conforme a corrente teórica, percepção ontológica dos atores e/ou estudiosos, e opção epistemológica adotada. Por este motivo, necessitamos utilizar um conceito, que ao nosso ver, é capaz de delimitá-lo de forma satisfatória. Então, entendemos a definição dada por Oliveira (2005, p. 05) como sendo “o conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os outros Estados”. Para compreendermos os meandros destes interesses, podemos nos valer das postulações de Hudson (1995) que definem o novo parâmetro de Sistema Internacional pós II Guerra Mundial. Neste cenário os Estados já não são mais atores unitários e monolíticos, apresentando novas configurações e influências, como a atuação transnacional de grupos e a presença de ONG's e OI's. Os fatores formadores do Estado agora passam a agir segundo a natureza humana, ou seja, já não há uma interpretação do Estado como um ente superior e detentor de razão e vida própria, e sim um Estado formado e permeado por diversas influências e a pluralidade de forças atuantes dentro do seu processo decisório. Partindo destas considerações, será dada atenção à análise das personalidades dos mandatários em foco: Lula e Dilma.

Dilma Vana Rousseff, em 1947, inicia sua vida política muito jovem, aos 16 anos já participava de grupos de luta contra o regime militar. Em 1970 é detida no presídio Tiradentes na capital paulista acusada de subversão, juntamente com seu companheiro, o advogado Carlos de Araújo, sofre tortura e só ganha liberdade em 1972. Em 1973 muda-se para Porto Alegre, onde conclui seus estudos na UFRGS em economia. Participa da fundação do PDT em 1979, e ocupa cargos de assessoria na bancada estadual do partido até 1985. Em 1986 é designada secretária da Fazenda da Prefeitura de Porto Alegre. Apoia a candidatura de Leonel Brizola em 1989 e de Lula no segundo turno da mesma eleição. No ano de 1990 assume a presidência da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. Em 1993 é designada secretária de Minas e Energia do estado pelo governador eleito Alceu Collares, do partido tal. Permanece no cargo durante todo o mandato de Collares e também durante o mandato de Olívio Dutra até o ano de 2000, quando se filia ao PT. Com a posse de Lula em 2002, é convidada para ocupar o posto de Ministra de Minas e Energia. Entre os anos de 2003 e 2005 promo-

ve profundas reformas no sistema que regia os assuntos energéticos do país, como a criação de um marco regulatório para regular as práticas na área. Preside o conselho de administração da Petrobrás e introduz o biodiesel na matriz energética e cria o programa *Luz para Todos*. No ano de 2005 ocupa a pasta de ministra da Casa Civil, onde comanda as obras do PAC1 e do *Minha Casa, Minha Vida*. Em 2010 inicia o PAC2 e afasta-se para concorrer à Presidência da República. Sai vitoriosa desta disputa e sagra-se a primeira mulher a ocupar o cargo máximo do Executivo na história do Brasil. (PORTAL DO PLANALTO, 2011)

Luís Inácio Lula da Silva (1945-), nascido em Guaranhuns – PE, migra com a pobre família em 1952 para o Guarujá, no litoral paulista. Em 1956 mudam-se para São Paulo, onde Lula, aos 12 anos consegue o primeiro emprego em uma tinturaria. No ano de 1958, entra no curso de torneiro mecânico do Senai e forma-se metalúrgico em 1961. Após o golpe de 1964, Lula é obrigado a mudar de emprego várias vezes e, no período em que trabalhou nas Indústrias Villares, no ABC paulista, começa a interessar-se pelo movimento sindical sob influência de seu irmão. É eleito presidente do Sindicato dos Metalúrgicos em 1975, e passa a representar mais de 100 mil trabalhadores. Após as greves de 1979 no setor metalúrgico de São José dos Campos e da dura repressão imposta pela Polícia Militar, Lula vê a necessidade de fundar um partido para levar as demandas trabalhistas ao governo. É, então, um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980, e com novas greves é detido a mando do Governo Federal, permanecendo preso durante 31 dias. Já em 1983 participa da fundação da CUT, e lidera umas das frentes das Diretas Já em 1984. Foi eleito em 1986 deputado federal, participa da Assembleia Constituinte de 1988 e candidata-se à Presidência pela primeira vez em 1989, sendo derrotado por Fernando Collor. Após os escândalos envolvendo Collor, Lula participa do movimento pelo *impeachment* do presidente. Volta a disputar a Presidência em 1994 e em 1998, sendo derrotado por Fernando Henrique Cardoso nas duas ocasiões. Em 2002 elege-se Presidente da República, aplicando profundas reformas sociais durante os dois mandatos em que ocupou o cargo (2002-2005; 2006-2010), com destaque para políticas de distribuição de renda, erradicação da fome e ascensão social de mais de 7 milhões de cidadãos para a classe média. (PORTAL DA BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, s.d.)

Apesar da extensão depreendida com as biografias dos dois mandatários, as especificidades das vidas políticas de ambos são de profunda relevância para o entendimento de suas posturas diante do governo e principalmente da política externa. Lula demonstra possuir uma personalidade mais despojada, um homem que carrega em seu semblante de maneira suave a experiência de uma vida operária e sindical, é dado aos discursos improvisados e às recepções de autoridades calorosas e íntimas. Dilma transparece a imagem de uma mulher forte, personalidade firme, determinada e equilibrada, é mais técnica e direta, não se deixando abater e constranger. Segundo Herz (1994), a política externa é tangenciada por fatores subjetivos, intimamente ligados às personalidades dos governantes, cultura nacional, fatores históricos, valores e crenças, entre outros componentes. Esta interação exercida por estes fatores podem influenciar na política externa adotada pelos países e governos, e são de fundamental importância para a análise e compreensão deste fenômeno.

Segundo Rose (1998) as decisões em política externa partem fundamentalmente da articulação das percepções de capacidades observadas pelos mandatários representantes das nações. Fortalecendo a missão de compatibilizar *necessidades internas* e *capacidades externas*. (LAFER, 2009). O ponto em que podemos dividir os pensamentos de Herz e de Rose se dá quando nos refletimos sobre o alcance de suas teorias. Para Rose (1998), o constrangimento causado pelo Sistema Internacional modifica a percepção de capacidades e molda o pensamento do mandatário, portanto, este age de maneira racional e calculada a fim de fazer prevalecer os interesses internos. Já Herz (1994) afirma que fatores inerentes à personalidade do líder estão também em jogo, e esta “bagagem” exerce influência nas decisões, portanto, o mandatário nem sempre realiza cálculos exatos de ação, podendo ser levado por suas concepções.

Aceita-se que, apesar de os autores não representarem a mesma corrente teórica, para nossa análise eles apresentam perspectivas complementares uma a outra. Na análise da atuação dos presidentes Lula e Dilma, consideram-se as duas visões para a interpretação de pontos diferentes da conjuntura.

Metodologia de análise

As metodologias de análise de política externa podem ser divididas em três tipos principais. Segundo Allison (1969), podemos

ter os modelos: *racional* – mais tradicional, que aceita os Estados como atores unitários, monolíticos, racionais, e balizam suas ações em relações de custo-benefício; *organizacional* – as ações internacionais são tomadas através das organizações burocráticas internas que geram *outputs* para o meio externo, assim como recebem a influência dos *inputs* recebidos do exterior; e o modelo *político* – fundamentado basicamente em “barganhas” entre a organização burocrática e os designios dos interesses políticos (sejam partidários, ideológicos, entre outros).

Segundo Hill (2003) a realidade das políticas externas passa por constantes modificações e adequações aos cenários internacionais e domésticos, cabendo aos decisores e formuladores de políticas a percepção e o acompanhamento do contexto, ações, comportamentos e relações históricas que influenciem nesse processo, assim como operar no balizamento do *gap* entre as opiniões públicas e profissionais.

Putnam (1988) também contribui para a compreensão do que é proposto. O autor cita a existência de “jogos de dois níveis”, onde os mandatários – como representantes da nação e dos interesses da mesma – atuam em dois “tabuleiros”: um interno e outro externo. Cada “jogada” em um tabuleiro atua *vis-a-vis* ao outro. Os mandatários recolhem as demandas internas e as traduzem no cenário internacional, articulam sua atuação de forma a atingir objetivos que representem o interesse nacional, e voltando ao âmbito interno articulam com as lideranças, governo e opinião pública para a aprovação dos acordos internacionais. O interessante na teoria de Putnam é conseguir articular as influências tanto internas quanto externas na formulação de política externa. Os jogos de dois níveis, colaboram para arranjar os pensamentos diversos sobre os modelos racional, organizacional e político de Allison, assim como corrobora para a análise em duas frentes com Rose (1998) e Herz (1994).

Em suma, a proposta é organizar um compêndio de diversas perspectivas de análise, a fim de possibilitar a elaboração de um panorama mais amplo. E como método comparativo, utiliza-se o modelo de Hermann (1990) que institui um modelo para a análise de fatores que influenciam a mudança em política externa, assim como gradua o impacto dessas mudanças. Segundo Hermann, a mudança de direção na linearidade da política externa de um país se dão por alguns fatores internos e externos, como podemos perceber de forma mais didática na representação gráfica da Figura 1.

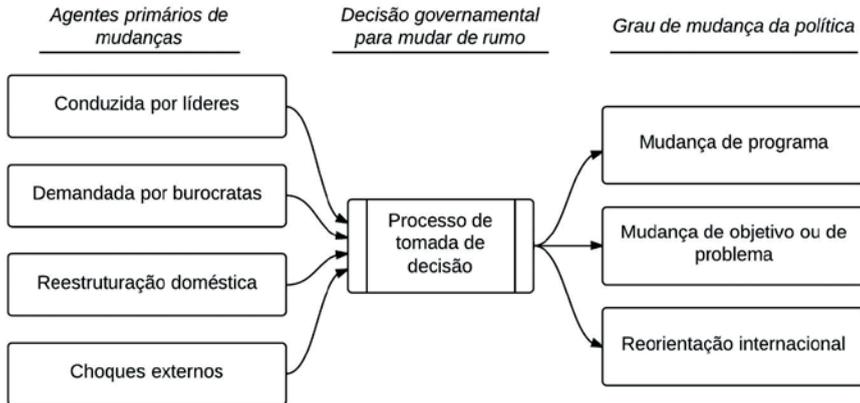


Figura 01: Reprodução gráfica do Modelo de Análise de Política Externa de Hermann

Diagrama elaborado conforme a interpretação do Modelo de Hermann. Reproduzido de CORNETET, 2014.

Dentro destes fatores é possível citar: as mudanças causadas por líderes (mandatários), as demandadas por setores burocráticos (corpo diplomático e político), as reestruturações domésticas dos Estados (corpo político) e influências de choques externos (crises, catástrofes naturais, conflitos, etc.). Após um processo de tomada de decisão governamental aplica-se a mudança, que pode ser classificada como mudança de programa (pequenos ajustes que visam corroborar mais esforços para o alcance do objetivo ou mudanças nos métodos para a mesma finalidade), mudança de objetivo (quando os próprios objetivos são revistos, substituídos ou abandonados) e reorientação internacional (mudanças radicais) (HERMANN, 1990). Partindo do modelo proposto por Hermann buscar-se-á entender quais os principais fatores que colaboraram na mudança de atitudes em política externa comparativamente entre Lula e Dilma e qual a amplitude de tais mudanças.

O modelo brasileiro de condução de política externa

O Brasil goza de um modelo próprio de condução de política externa. Podemos destacar dois fenômenos que representam bem estas particularidades: a cultura da “diplomacia presidencial” e a profissionalização do corpo diplomático.

Segundo Danese (1999) a política externa brasileira é culturalmente exercida pelo representante do executivo, o que configura a chamada “diplomacia presidencial”. O autor define a diplomacia presidencial como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex-officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 1999, p. 51). Este fenômeno acentua-se durante os governos militares (1964-1985) porém tem seu ápice nas figuras de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e Lula (2002-2010). Esta atuação traz consigo prós e contras. É possível citar como vantajosa a maior projeção em fóruns internacionais, e um relacionamento mais próximo com líderes e mandatários de outras nações. Pelo lado negativo, é prudente identificar a possibilidade de controle excessivo nas mãos da pessoa do presidente, uma partidarização da política externa, e, prejuízos em casos de desarticulação com outros órgãos do governo doméstico (DUARTE, 2013).

Destaca-se também como particularidade do modelo de gestão de política externa brasileira a profissionalização do corpo diplomático. No Brasil, a carreira diplomática é atribuída ao Itamaraty, órgão que opera a formulação e aplicação de política externa, e que perpassa por uma formação profissional para a seleção de seu corpo. A entrada na carreira se dá pelo Instituto Rio Branco, a escola de diplomatas do país. A profissionalização da carreira diplomática demonstra uma característica insular, onde o Itamaraty atua de maneira relativamente independente dos outros órgãos do governo. Este fenômeno traz consigo a vantagem de uma autonomia e, em tese, neutralidade política à atuação diplomática. Do mesmo modo que de certa maneira toma a frente da ação diplomática, interpretando os desígnios dos órgãos do governo ao seu modo, além de dificultar a participação civil popular no diálogo e processo decisório. “A própria constituição, a forma de atuação do Itamaraty e o prestígio de que desfruta a corporação diplomática brasileira no interior da máquina estatal e na sociedade em geral, bem como no sistema internacional” (FARIA, 2008, p. 84) são de seminal valia para a compreensão do modelo brasileiro, que se apresenta de uma forma mais consistente e previsível, visto que a manutenção de um órgão relativamente independente traduz uma forma mais homogênea de fazer política externa.

Esta característica possibilita um aspecto de continuidade, ainda que os grupos e partidos políticos se alternem no poder

(CASON e POWER, 2009). Entretanto, esta é uma característica que aparentemente está em retração. Devido a politização da temática da política externa em alguns setores e a consequente entrada de novos atores no processo decisório, o caráter de insulamento tem sofrido modificações (FARIA, 2008; CASON e POWER, 2009) - um bom exemplo é a criação das Secretarias de Relações Internacionais (SRI's) em 21 dos 23 ministérios de Lula). Faria, entretanto, argumenta que esta perda de espaço decisório pode se converter em oportunidades para o desenvolvimento e o maior envolvimento do Itamaraty em questões menos centralizadas na atuação diplomática.

Estas duas características do modelo brasileiro são fatores determinantes no entendimento da relevância da presença do chefe do executivo na condução de política externa. O papel desempenhado pelo mandatário como porta-voz internacional da nação é muito positivo na medida em que inspira confiança em outros atores, além de atuar em conjunto com o corpo diplomático, reforçando suas ações. Não podemos, porém, negligenciar os problemas que podem advir deste modelo. O processo que forma uma diplomacia "insular" pode prejudicar o desenvolvimento, debate e interesse social pelo tema, uma vez que distancia a sociedade civil das discussões e decisões dentro da área, prejudicando a opinião pública, a transparência, a formação de acadêmicos e especialistas e o interesse de jovens pela carreira. Além da possibilidade de atritos entre o executivo e o corpo diplomático, que podem desestabilizar a linearidade da política externa nacional.

Durante os governos de Lula e Dilma identifica-se uma continuidade do aparato burocrático, sendo mantida uma certa proximidade dos nomes que integraram a pasta. No Ministério de Relações Exteriores ocuparam o cargo Celso Amorim (2003-2010), Antônio Patriota (2011-2013) e Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014). Como Secretário das Relações Exteriores tivemos a atuação de Samuel Pinheiro Guimarães (2003-2009), Antônio Patriota (2009-2010), Ruy Nogueira (2011-2013) e Eduardo dos Santos (2013-2014). Como Representante Permanente do Brasil junto à ONU, Ronaldo Sardenberg (2003-2006), Maria Luiza Viotti (2007-2010), Luiz Alberto Figueiredo (2013) e Antônio Patriota (2013-atual). Com a criação do cargo de Alto Representante Geral do Mercosul em 2010, foi designado para o cargo Samuel Pinheiro Guimarães (2011-2012).

No Ministério da Defesa, a situação foi um pouco diferente, fruto dos desentendimentos entre militares e o poder civil (há muito tempo as relações civis-militares são sensíveis, principalmente nos países sul-americanos, intensificando-se durante e logo após o fim dos regimes autoritários durante os anos 1960 e 1980, o que dificulta as tentativas de instauração de um efetivo controle-civil - prerrogativa essencial para a estabilidade institucional e política dentro do sistema democrático, com a adequada delegação de funções e subordinação do aparato militar ao poder político constituído - e têm refletido em alguns desentendimentos, e o Ministério da Defesa é afetado por estas questões desde sua criação em 1999¹), nesta pasta ocuparam o cargo de ministro José Viegas Filho (2003-2004), José de Alencar (2004-2006), Waldir Pires (2006-2007), Nelson Jobim (2007-2010) e Celso Amorim (2010-2014). E por último, na Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, o grande nome dos governos petistas para os assuntos exteriores, Marco Aurélio Garcia (2003-atual). Na Figura 2 podemos visualizar uma forma esquematizada que descreve as mudanças de cargos entre os principais nomes que compuseram o governo na área de política externa.

Percebe-se que o eixo burocrático não representa um fator de motivação para mudança de política externa, visto que não houve grandes mudanças estruturais dos órgãos entre os governos Lula e Dilma e que inclusive os nomes ocupantes dos cargos pertencem em sua maioria a um mesmo círculo, transitando entre os postos: Samuel Pinheiro Guimarães, Celso Amorim, Antônio Patriota e Marco Aurélio Garcia com três cargos cada e Luiz Alberto Figueiredo com dois durante os 12 anos de governo do Partido dos Trabalhadores (reconduções foram consideradas individualmente).

A condução de política externa de Lula e Dilma em perspectiva

O presidente Lula durante o seu mandato (2003-2010), foi comparado com seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (que ficou conhecido pelo elevado número de viagens realizadas em seus mandatos), por ter realizado um número muito maior de viagens ao exterior.

1. Para um debate mais aprofundado ver WINAND, E.; SAINT-PIERRE, H. L. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História* [online], vol. 29, n. 2, 2010; CARVALHO, J. M. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005; e ZAVERUCHA, Jorge. A Fragilidade do Ministério da Defesa. *Rev. Sociol. Pol.*, Curitiba, 25, p. 107-121, nov. 2005.

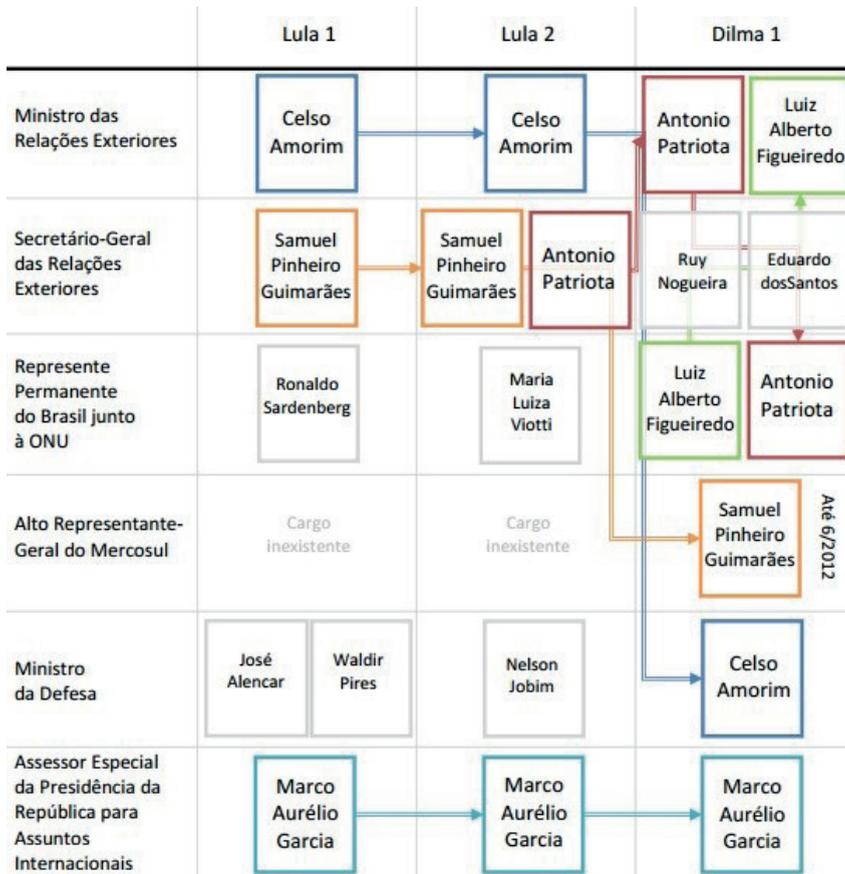


Figura 2 - Representação gráfica das trocas de cargos responsáveis pela condução da política externa de 2002 a 2014.

Reproduzido de CORNETET, 2014.

Durante os quatro anos do primeiro mandato (2003-2006) Lula realizou 111 (cento e onze) viagens ao exterior para praticamente todas as regiões do planeta (exceto a Antártida). No segundo mandato (2007-2010) o número foi ainda maior, neste período Lula viajou em 160 (cento e sessenta) ocasiões, também para quase todas as regiões do mundo (inclusive a Antártida desta vez). (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011) Por este número elevado de viagens o presidente foi classificado como um “caixeiro-viajante” moderno que percorria o mundo “vendendo o Brasil”.²

2. Quem cunhou este termo foi o jornalista José Simão, a entrevista pode ser acessada

A presidenta Dilma viajou em seu primeiro mandato em 63 (sessenta e três) ocasiões. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015). Praticamente metade do número de viagens realizadas por Lula em qualquer um de seus mandatos.³ O mais tocante na análise destes dados é de que se percebem dois fatores: a diferença de momentos do cenário internacional, e a própria característica da presidenta em se concentrar mais com o ambiente interno do Brasil. A Figura 3, arrolada abaixo, ilustra melhor a comparação.

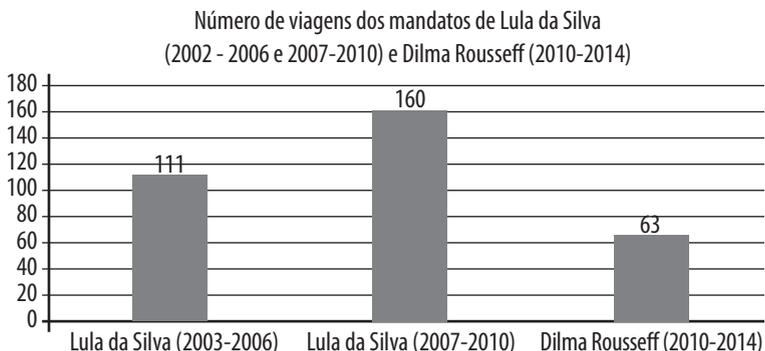


Figura 3: Número de viagens dos mandatos de Lula da Silva (2002-2006 e 2007-2010) e Dilma Rousseff (2010-2014)

Elaborado pelo autor com base em MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2011) e PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2011, 2012, 2013 e 2014).

Como ressaltado anteriormente, as diferenças de personalidade e cultura do momento são determinantes nas atuações em política externa, principalmente dentro da realidade da diplomacia presidencial. Outro fator importante é a comparação entre as trajetórias políticas dos presidentes: Lula, um jovem pobre que veio

nesta referência: TV UOL. Buemba! Lula é uma versão moderna de caixairo viajante. José Simão conversa com Rodrigo Flores no Monkey News, 2009. Disponível em <<http://tvuol.uol.com.br/video/buemba-lula-e-uma-versao-moderna-de-caixeiro-viajante-0402306EE4992346/>> Acesso em 07/02/2015.

3. Oportunas comparações foram feitas e veiculadas em jornais de grande circulação, para maiores informações consultar SCHREIBER, Mariana; WASSERMANN, Rogério. Dilma reduz pela metade viagens internacionais. Londres: BBC Brasil, 2014. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140212_viagens_dilma_ms> Acesso em 05/11/2014; e FERNANDES, Bob. Nos três primeiros anos dos mandatos, Dilma viajou ao exterior menos que Lula e igual a FHC. Terra Magazine, 2014. Disponível em <<http://terramagazine.terra.com.br/bobfernandes/blog/2014/01/29/nos-tres-primeiros-anos-dos-mandatos-dilma-viajou-ao-exterior-menos-que-lula-e-igual-a-fhc/>>. Acesso em 07/02/2015.

do Nordeste para o Sudeste, sem formação acadêmica, líder sindical e acostumado com a vida dos palanques; e Dilma, de classe média-alta, formada economista, militante e guerrilheira durante a ditadura militar, fechada e extremamente atenta à segurança e o sigilo.⁴ É plausível classificar que cada mandatário possui o seu próprio “estilo” de atuação. Lula foi um grande marqueteiro do fenômeno Brasil que estava surgindo, enquanto Dilma é reservada, mantém uma relação de confiança com sua equipe de governo e preocupa-se com os detalhes na condução política do país. A sutileza da observação de influências subjetivas no processo de construção de modelos de política externa, tem muito a acrescentar para a compreensão de suas minúcias, assim como defendido por Herz (1994).

Lula, ao visitar as mais diversas nações, com seu carisma característico “conquistando” a confiança e admiração de dirigentes e líderes do mundo, fez seu papel de apresentar um novo Brasil, um país emergente, com potencial e disposto a conquistar o seu espaço no Sistema Internacional. Dilma, de postura mais firme, passa a imagem de um país sólido, consciente de suas capacidades e que está disposto a fazer valer seu papel internacional. A liderança e firmeza de ação exercida pelo Brasil em diversos fóruns (G-20 comercial e G-20 financeiro, G-4, OMC, ONU, MERCOSUL, CDS, a consolidação dos BRICS, Cúpulas Climáticas, entre outros) e o maior espaço que seu entorno regional passa a ter para suas posturas e decisões em política externa, são reflexos de uma inserção internacional muito intensa conduzida desde os meados dos anos 1990, que possui um ápice durante o governo Lula, e que é reflexo de adoção de uma política externa “ativa” e “altiva” adotado pelos governos das últimas duas décadas, aproveitando um “vento favorável” para este destaque. Nas palavras do diplomata e professor Dr. Paulo Roberto de Almeida:

A diplomacia do governo Lula já foi chamada de “ativa e altiva” por seu próprio chefe, o embaixador Celso Amorim, e certamente ela traz a marca de um ativismo exemplar, evidenciado em dezenas, ou mais propriamente centenas, de viagens e visitas bilaterais do chefe de governo e seu chanceler, no Brasil e no exterior, ademais da intensa participação, executiva e técnica, em quase todos os fóruns relevantes abertos ao engenho e arte da diplomacia brasileira,

4. Um dossiê dos candidatos à Presidência nas Eleições de 2014 revelaram algumas características particulares de personalidade dos principais concorrentes, ver COELHO, Marcelo; NERY, Natuza. Dilma: Autoconfiante e centralizadora, petista se afastou até de Lula. Folha de S. Paulo, Caderno Especial Eleições 2014, p. 04, 28 set. 2014.

conhecida por ser extremamente profissional e bem preparada substantivamente (ALMEIDA, 2004, p. 162).

O cenário interno, por sua vez, não representou mudanças estruturais significativas durante o período. As composições do Legislativo e do Judiciário ocorreram da maneira esperada dentro do jogo democrático, e não se apresentaram como fator de mudança significativo durante a transição entre Lula e Dilma.

Exceção somente para os movimentos que ficaram conhecidos com as “Jornadas de Julho”, em 2013, onde a população saiu em protesto pelas ruas exigindo o fim da corrupção e melhores condições e que poderia ser um fato determinante para a análise. Tal evento, porém, não impactou diretamente a Política Externa e teve pouca expressão sobre a opinião pública nesta temática, pelo menos no curto prazo. A única mudança que poderia ser relevante, mas que também não se demonstrou válida, foram os debates acerca do posicionamento brasileiro frente ao cenário internacional durante as eleições de 2014 (da qual Dilma Rousseff sairia vitoriosa). O processo eleitoral demonstrou certas particularidades na interpretação que cada candidato interpretou ou reservou espaço para a temática da política externas em suas plataformas de campanha. Dilma passa a utilizar o tema sob um viés que o enquadra mais como uma política pública e basicamente pretende um aprofundamento no projeto de diversificação de alianças e parcerias mais intensas com os países do entorno regional. Enquanto Aécio só reservou três parágrafos de seu incipiente programa para o debate, que ainda é pautado basicamente num retorno ao modelo antigo de parcerias e aproximação intensa com os EUA e Europa.⁵ Estas discussões não colaboraram significativamente para uma maior centralidade do tema, uma vez que o debate ficou pautado em trocas de acusações e tentativas de desconstrução do adversário, manipulando envolvimento com crises e casos de corrupção. As agendas para a Política Externa dos três principais candidatos – Dilma Rousseff, Aécio Neves e Marina Silva – apesar de substancialmente diferentes entre si e com propostas por vezes mais radicais de reposicionamento nacional⁶, acabou ficando ocul-

5. Para uma análise mais ampla e aprofundada, consultar o trabalho “Eleições presidenciais e política externa brasileira” de Lopes e Faria (2014).

6. Sobre esta análise comparativa consultar o interessante trabalho executado pelo Observatório de Política Externa do Grupo de Estudos de e Segurança Internacional – Gedes, intitulado “Política Externa & Eleições: Análise da Política Externa dos presidencialistas”. Nele o grupo realiza uma análise pontual e didática sobre os aspectos tocantes a política externa nos programas de governos dos três principais candidatos na

ta entre argumentos rasteiros, debates evasivos, e (des)construção de discurso. Portanto, também não movimentaram no curto prazo grandes agitações e mudanças internas.

As condições do Sistema Internacional exercem, assim como os fatores internos, e burocráticos, forte influência na condução dos rumos do país, portanto, é importante considerar as transformações no sistema, assim como descrito por Rose (1998). Neste parâmetro houveram mudanças significativas.

Cervo e Lessa (2014) fazem uma análise interessante sobre a desaceleração do processo de projeção ascendente do país durante o primeiro governo Dilma (2011-2014) em comparação com os governos Lula. Os autores descrevem o período como um “declínio” na posição e postura nacional. Elencam uma série de fatores que colaboram para este processo e exemplificam fatos empíricos que reforçam a argumentação.

No artigo, os autores apontam que após o processo de ascensão durante os anos 2003-2010 o Brasil passa para um período de declínio. Os principais condicionantes para este processo que diminuem a projeção e influência brasileira, seriam decorrentes de um distanciamento do Estado e setores considerados dinâmicos da sociedade, assim como a perda de capacidades de indução estatal; a baixa na confiança para investimento e empreendedorismo; no pouco dinamismo e inovação na gestão governamental; e a presença mais forte de outras potências emergentes no Sistema Internacional, como Rússia e China, por exemplo. Estes fatos podem ser percebidos, de acordo com os autores, pela redução no nível de investimentos externos e internos, enfraquecimento das políticas para o comércio exterior que levam a um enfraquecimento e descontrole da pauta de exportações; em suma, estes fatores também refletem na capacidade de negociação, liderança e representação nos organismos internacionais e nas relações multilaterais e bilaterais (ainda que isto possa ser criticado, uma vez que o país se coloca em questões políticas globais sensíveis como por exemplo a crítica a forma como as operações de paz são conduzidas, que acaba por cunhar um novo conceito, o da “responsabilidade ao proteger” em 2011, e nos casos de espionagem realizadas pela NSA estadunidense (*National Security Agency*), em 2013, corroborando a permanência de posturas firmes do Brasil nas questões de segurança e ações

eleição de 2014. Disponível em <<http://gedes.org.br/downloads/843eb1a3d77f248e3cf-055198d3d0647.pdf>>. Acesso em 07/04/2016.)

humanitárias, como apontado pelos próprios autores) e são atribuídos mais às condicionantes internas do que as crises econômicas e sociais externas. Entretanto, os autores julgam não ser profundo este declínio, ainda que perceptível e relevante para a análise.

Outra análise pertinente sobre a retração em política externa é a de Saraiva (2014) que aponta alguns outros elementos interessantes. A autora aponta que a tendência da diplomacia presidencial perde força durante a gestão de Dilma, não tendo mais a intensa presença exercida por seu antecessor, fenômeno que pode ser percebido pela drástica redução de viagens ao exterior na comparação acima. Além deste fator, também foram realizados cortes orçamentários no MRE, assim como a diminuição das vagas no concurso de admissão de diplomatas para o Instituto Barão do Rio Branco, que veio a causar desgastes entre a presidenta e o Itamaraty (esta questão também deve levar em consideração a grande ampliação dos efetivos ocorrida durante as gestões de Lula da Silva, uma vez que a maior participação do Brasil em questões regionais, bilaterais e fóruns multilaterais. Esta redução orçamentária e estrutural, entretanto, não é desejosa, pois o país ainda participa destes espaços de diálogo, ainda que tenha perdido o fôlego em suas pretensões de liderança, como também aponta Saraiva, 2014).

Em linhas gerais, parece que é sentido o indigesto refluxo das políticas neoliberais dos anos 1990 e que o sistema capitalista está começando mais uma de suas crises existenciais. Nos resta questionar se mais uma vez a resiliência sistêmica irá vencer estas adversidades ou se estamos diante de um momento de mudança e reordenamento internacional. Quaisquer predições ou opiniões acerca disso, porém, não passariam de especulação, portanto é necessário acompanhar o desenrolar cotidiano e atentar-se para as mudanças emanadas deste processo. Por este motivo, os fatores externos serão considerados como relevantes para a mudança do modelo de política externa no período ao qual estamos nos debruçando. O momento histórico influencia, porém não intensifica as mudanças no pensamento da política externa brasileira, principalmente na transição entre os governos analisados.

A aplicação do modelo de Hermann, enfim, possibilita uma análise focal do processo de mudança ocorrido entre as posturas de Lula e Dilma. Em contrapartida à mudança de características específicas no que se refere a atuação dos mandatários, de modo geral, as mudanças do modelo de política externa adotado pelo Brasil não

são drásticas e possuem um grande aspecto de continuidade. Desde a adoção do modelo de “autonomia pela diversificação” pelo governo Lula, como parte das reformas promovidas pelo seu programa, o Brasil assume uma nova postura internacional, porém sem grandes desvios de objetivo.

Por autonomia pela diversificação adota-se o conceito proposto por Vigevani e Cepaluni em comparação com os modelos adotados durante os governos Sarney (autonomia pela distância – maneira de evitar que o país se envolvesse demasiadamente em assuntos externos, sem grandes parcerias ou compromissos internacionais; pode-se atribuir esta postura a preocupação à época com a estruturação interna pós transição democrática) e posteriormente por FHC (autonomia pela participação – projeção do país em fóruns uni e multilaterais, porém, que em grande número possuíam primazia pelos eixos tradicionais: América do Norte e Europa).

[...] a política externa de FHC defendia a ideia da “autonomia pela participação” no sistema internacional, contrapondo-se à busca da “autonomia pela distância” que prevaleceu até o final do governo Sarney [...] enquanto Lula da Silva procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Apesar de existirem elementos de alteração dos rumos do país ainda na administração FHC, Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de “autonomia pela diversificação”, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282)

A projeção e a conquista de maior influência no cenário internacional passam a ser pautadas em outra plataforma, com interesses diversificados e participação em eixos não tradicionais (como na Ásia e a África, principalmente), porém não se modificam os propósitos e nem as orientações. Como a frase atribuída ao ministro da Fazenda, Antônio Palocci, em 2003, “[...] o Brasil é um navio, e em um navio a gente não dá cavalo-de-pau, cavalo-de-pau a gente dá em um fusquinha”, disse o próprio presidente Luiz Inácio Lula da Silva em março” (FOLHA DE S. PAULO, maio de 2003), ao referir-se às críticas direcionadas às mudanças de sentido na economia e estruturas nacionais.

Desta forma, entende-se que os principais fatores motivadores da mudança foram os advindos da própria troca de figura do man-

datário (e suas claras diferenças de personalidade), e os impactos recebidos de alterações no cenário internacional. Não constituem, por conseguinte, como relevantes a influência dos movimentos domésticos e políticos e nem demandas e reestruturações do aparato burocrático da diplomacia. Ademais, as mudanças caracterizam-se como pequenos ajustes, uma mudança sutil nos programas adotados nos dois governos analisados, sem redefinições de objetivos ou problemas e muito menos de caráter reordenador internacional.

Conclusão

Nos termos de Hermann, ocorreram somente pequenos ajustes e sutis adequações de programas. Percebe-se um certo “amadurecimento” na projeção nacional, que se inicia com menor intensidade durante os anos 1990 sob FHC, ganham corpo e se expandem em grande medida durante os anos 2000 sob a regência de Lula e agora nos anos 2010 com Dilma refinam o foco e tornam-se mais incisivos em pontos específicos do interesse nacional

O modelo brasileiro que conglobera a atuação dos setores governamentais, legislativo e principalmente o executivo, e um corpo diplomático especializado possibilita uma equalização de interesses. Por mais que não seja plenamente efetivo e nem um modelo perfeito, a atuação conjunta destes setores limita em certa medida posicionamentos políticos de interesse e salvaguarda um *continuum* da imagem internacional do Brasil, na mesma medida que perpassa uma imagem de solidez institucional para o exterior, fundamental para a credibilidade internacional.⁷ É claro que motivações ideológicas, partidárias, econômicas, entre outras, são parte constituinte do processo de decisão, porém o modelo baliza tais influências.

A análise focada em diversas considerações como a personalidade dos líderes, as instituições, o cenário internacional e os constrangimentos advindos dele, os níveis de atuação dos governos e os motivos e implicações das mudanças de rumo são profundamente benéficos para compreender as variadas forças que tangenciam e operam na condução de política externa. A compreensão das concepções em políticas externas dos Estados revela a “caixa-preta” de seu funcionamento, percepção que deve ser valorizada.

7. Para um debate mais profundo ver LIMA, Maria Regina Soares. O legislativo e a política externa. IN: RABELO, A; FERNANDES, L; CARDIM, C.H. (Orgs.). Seminário política externa do Brasil para o século XXI. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002.

Conclui-se, então, que as medidas adotadas para a política externa durante os mandatos de Lula são mantidas pela sua sucessora. O que diferencia a atuação dos dois presidentes são fatores do *momentum* vivido no Sistema Internacional e principalmente características de personalidade de ambos. A inserção internacional do Brasil muito ganha com as medidas tomadas durante os últimos governos. O país alça uma posição de influência regional e global em diversos aspectos, fenômeno que está adquirindo corpo e consolidação aos poucos, e devemos concordar, graças aos esforços empreendidos para que o país ocupe sua posição global.

Ademais, as turbulências internas que passaram a assombrar o novo governo de Dilma Rousseff, iniciado em 2015, podem representar um empecilho para a condução da Política Externa, visto que não é conveniente operar efusivamente no âmbito externo enquanto é necessária atenção no plano doméstico. As crises e atritos emergentes no globo são dignos de intenso acompanhamento, pois em alguns momentos será provada a capacidade dos países, tanto hegemônicos quanto emergentes, de operar e arcar com as custas do sistema e de suas propostas de mudança. Reitera-se que ciência não é feita de adivinhação ou feitiçaria, previsões concretas não passam de especulação, desta forma não se deseja traçar propostas futuras, pois o planejamento do futuro, que é múltiplo e incerto, se faz na análise constante dos fatos presentes. Desta maneira, encerra com a expectativa de mudanças benéficas ao sistema e ao nosso posicionamento, atentando sempre para a necessidade de preparo e atenção nos rumos políticos nacionais e internacionais.

Referências

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, n. 3, 1969.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Rev. Bras. Polít. Int.**, vol. 47, pp. 162-184, 2004.

CARVALHO, J. M. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, vol. 30, n. 2. 2009.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Rev. Bras. Polít. Int.** n. 57, vol. 2, pp. 133-151, 2014.

COELHO, Marcelo; NERY, Natuza. Dilma: Autoconfiante e centralizadora, petista se afastou até de Lula. **Folha de S. Paulo**, Caderno Especial Eleições 2014, p. 04, 28 set. 2014.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, jun/jul, 2014.

DANESE, Sérgio F. **Diplomacia Presidencial: História e Crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DUARTE, Rubens de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observatório Político Sul-Americano**, Instituto de Estudos Sociais e Políticos Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ, Observador On-Line, v.8, n.09, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, 2008.

FERNANDES, Bob. Nos três primeiros anos dos mandatos, Dilma viajou ao exterior menos que Lula e igual a FHC. **Terra Magazine**, 2014.

FOLHA DE S. PAULO. **Palocci afirma que houve ajuste, não “cavalo-de-pau”**. São Paulo, maio de 2003.

HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 33, 1990.

HERZ, Monica. Análise Cognitiva e Política Externa. **Contexto Internacional**, v. 16, 1994.

HILL, Christopher. **The Changing politics of foreign policy**. London: Palgrave, 2003.

HUDSON, Valerie; VORE, C. S. Foreign Policy analysis yesterday, today and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, Vol. 39, 1995.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira**. Passado, presente e futuro. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares. **O legislativo e a política externa**. In: RABELO, A; FERNANDES, L; CARDIM, C.H. (Orgs.). Seminário política externa do Brasil para o século XXI. Brasília, Câmara dos Deputados, 2002.

LOPES, D. B; FARIA, C. A. P. Eleições presidenciais e política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, v. 2, n. 2, pp. 139-148, 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo 2003-2010**. Brasília, 2011.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR. **Política Externa & Eleições: Análise da Política Externa dos presidencialistas**. Franca: Publicação Digital Independente, 2014.

OLIVEIRA, H. A. **O Conceito de Política Externa**. Política Externa Brasileira. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

PORTAL DA BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Biografia do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva**. Galeria de Ex-presidentes. Brasília, s.d.

PORTAL DO PLANALTO. **Biografia da presidenta Dilma Rousseff**. Brasília, 2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Comunicação Social. Secretaria de Imprensa. **Viagens Presidenciais dos anos 2011, 2012, 2013 e 2014** (até 17/12/2014). Brasília, s.d.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, 1988.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Foreign Policy Theories. **World Politics**, v. 51, 1998.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**. n. 44, p. 25-35, 2014.

SCHREIBER, Mariana; WASSERMANN, Rogério. Dilma reduz pela metade viagens internacionais. Londres: **BBC Brasil**, 2014.

TV UOL. **Buamba! Lula é uma versão moderna de caixeiro viajante**. José Simão conversa com Rodrigo Flores no Monkey News, 2009.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, jul/dez, 2007.

ZAUERUCHA, Jorge. A Fragilidade do Ministério da Defesa. **Rev. Sociol. Pol.**, Curitiba, 25, p. 107-121, nov. 2005