

# Política Externa e Diplomacia Presidencial: uma análise comparada dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff (1995-2016)

*Foreign Policy and Presidential Diplomacy: a comparative analysis of the Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva and Dilma Rousseff governments (1995-2016)*

*Política exterior y diplomacia presidencial: un análisis comparativo de los gobiernos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva y Dilma Rousseff (1995-2016)*

Roberty Douglas Marinho dos Santos\*

## Resumo

O presente trabalho objetiva analisar comparativamente as maneiras pelas quais a diplomacia presidencial foi utilizada como um instrumento da política externa durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), com o intuito de compreender se o uso do instrumento diplomático pode variar segundo: as características pessoais do presidente e a agenda de deslocamentos dos três governos. Para isso, utilizou-se da contribuição teórica de Sérgio Danese (2017) para compreender como se operacionalizou efetivamente a diplomacia de cúpula nos governos supracitados.

**Palavras-chave:** Diplomacia Presidencial. Política Externa. FHC. Lula. Dilma.

## Abstract

This paper aims to analyze the ways in which presidential diplomacy was used as an instrument of foreign policy during the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016), in order to understand if the use of the diplomatic instrument can vary according to: as personal resources of the president and the agenda of international displacements of the three governments. For this, we used the Sérgio Danese (2017) theoretical

\* Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: rdouglasmarinho@gmail.com

contribution to understand how the top diplomacy effectively operated in the aforementioned governments.

**Keywords:** Presidential Diplomacy. Foreign Policy. FHC. Lula. Dilma.

### Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar comparativamente las formas en que la diplomacia presidencial fue utilizada como instrumento de política exterior durante los gobiernos de Fernando Hen-

rique Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016), para entender si el uso del instrumento diplomático puede variar según: las características personales del presidente y la agenda de desplazamiento de los tres gobiernos. Para ello, utilizamos el aporte teórico de Sérgio Danese (2017) para comprender cómo operaba efectivamente la máxima diplomacia en los gobiernos antes mencionados.

**Palabras clave:** Diplomacia presidencial. Política externa. FHC. Lula. Dilma.

## Introdução

No pós-Guerra Fria, com o estabelecimento de uma nova ordem internacional não mais pautada majoritariamente na bipolaridade, o Brasil, assim como outros países, reestrutura a orientação e os mecanismos de sua política exterior visando projetar seus interesses para o sistema e inserir-se em consonância com as tendências globais. Nesse ínterim, novos atores e temáticas são integrados ao processo de formulação da política externa, estabelecendo, assim, um volume maior de relações com outros diversos atores para além daqueles parceiros e interlocutores convencionados como tradicionais da PEB (PINHEIRO; MILANI, 2012).

Neste cenário, o Itamaraty torna-se mais aberto a diálogos com a sociedade, fazendo com que a mesma demonstre um crescente interesse quanto às questões externas. Isso, por sua vez, elevou o papel da instituição a um patamar de atuação mais complexa no que se refere ao curso de tomada de decisões em política externa (HOLZHACKER, 2005). E é a partir deste contexto que há uma maior flexibilização do Ministério das Relações Exteriores em junção com a atuação direta e pessoal do presidente na agenda externa, que culminaram no restabelecimento e ênfase da diplomacia presidencial no Brasil como artifício necessário para a dinamização dos compromissos externos do país (PRETO, 2006).

A diplomacia toma uma nova proporção e, em certa medida, uma nova roupagem. Sendo que, a diplomacia de cúpula fez e ainda faz parte do centro dessa nova composição diplomática, dado que é reiteradamente usufruída como instrumento pelos líderes mundiais. Na realidade, o instrumento tomou uma dimensão tão considerável na agenda externa dos países, que para parte substancial da opinião pública, o desempenho dos presidentes na formulação

da PEB que excedam as atribuições constitucionais, *ex officio*<sup>2</sup>, é encarada como sinônimo para política exterior (DANESE, 2017).

Esse imaginário constituído cria maiores incentivos tanto políticos quanto administrativos para que os chefes de Estado de fato se engajem nos compromissos externos, isto é, que eles efetivamente pratiquem a diplomacia presidencial. É válido salientar que esse processo pode ser um tanto quanto problemático, já que há uma confusão da opinião pública quanto a natureza da diplomacia presidencial. Todavia, apesar de ser corriqueiramente confundida com a própria formulação da PEB, a diplomacia de cúpula acabou tornando a diplomacia cada vez mais pública e aberta à sociedade civil (DANESE, 2017; CERQUEIRA, 2005).

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e depois Lula da Silva (2003-2010), para grande parte dos analistas, inauguram e, em certo nível, até mesmo ressignificam a proximidade e a ênfase dada à política externa. Aliás, ambos líderes deram destaque à diplomacia presidencial de forma tão evidente, que criou-se uma referência que dificulta o desempenho externo de posteriores líderes superar as expectativas criadas. Visto que, podem comumente serem colocados em parâmetro de comparação com seus antecessores e sucessores, coisa que, como veremos no decurso do artigo, aconteceu com Dilma Rousseff (2011-2016).

Tendo essa evidente confusão, este trabalho partiu da seguinte constatação: quais são efetivamente os elementos contribuintes para um desempenho pessoal e ativo dos presidentes na formulação da política externa, tendo como base empírica os posicionamentos externos dos governos FHC, Lula e Dilma, com intuito de compreender o nível de ênfase de diplomacia presidencial essas lideranças correspondem?

Trabalhamos com a hipótese de que a diplomacia de cúpula ou de chefes de governo é um instrumento diplomático que possui um

---

2. Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 2016), as atribuições privativas do Presidente da República que podem ser relacionados à política externa são: VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente.

certo nível de volatilidade, que reage de acordo com certas variáveis específicas. Logo, a ênfase dada aos instrumentos depende, em grande medida, desses indicadores, sendo eles, principalmente: a agenda de compromissos internacionais de cada presidente e as características. A configuração dessas variáveis tem o intuito de materializar, ou pelo menos identificar de maneira mais clara como se operacionaliza efetivamente a diplomacia presidencial a partir de um caso empírico.

Logo, o escopo do artigo é, portanto, propor uma análise comparativa das maneiras como a diplomacia presidencial foi utilizada como um instrumento da política externa durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff, com o intuito de apreender como o uso do mecanismo pode variar segundo: a agenda de deslocamentos internacionais e as características pessoais dos presidentes.

O trabalho se divide, após a introdução, em cinco partes. A primeira seção constitui-se no referencial teórico, visa-se uma compreensão sistemática acerca da, se não principal, contribuição teórica disponível mais extensa acerca da conceituação da diplomacia presidencial como instrumento da política externa, a obra de Sérgio Danese (2017), *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Isso será realizado com intuito de apreender acerca da natureza teórica e empírica do termo, realçando como o instrumento diplomático pode ser configurado dentro do espectro de política externa de um país, bem como as possíveis razões para uma variação no tempo e no espaço.

Na segunda seção, será realizada uma breve análise relativa às diretrizes que orientaram a política externa dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff, dando ênfase em apresentar o plano estratégico da política exterior de cada administração, com intuito de identificar padrões de atuação internacional, de continuidades ou descontinuidades bem como quais foram os principais mecanismos de suas políticas exteriores.

Na terceira seção, debruça-se sobre a primeira variável mencionada anteriormente, a agenda de deslocamentos internacionais. Nesta, se faz um levantamento quantitativo da cronologia de viagens oficiais de cada um dos chefes de governo, analisando de forma comparada o volume de compromissos externos dos líderes aqui estudados.

A quarta seção será realizada uma comparação acerca das atribuições pessoais de cada um dos líderes, com o objetivo de identificar uma possível relação entre os perfis com a condução da PEB de seus governos, isto é, se essas características biográficas refletem em alguma medida na ênfase dada a diplomacia de cúpula.

## Diplomacia Presidencial: a questão conceitual

Na premissa de identificar o uso da diplomacia presidencial como instrumento de políticas externas e compreendê-la conceitualmente, é imprescindível, a princípio, apreender de algumas definições basilares que circundam o panorama de políticas exteriores.

Primeiramente, tem-se a definição de diplomacia, pois é a partir dela que há a possibilidade de projeção dos interesses de um respectivo Estado para o sistema internacional. Principalmente no que tange à “busca de negociações econômicas, obtenção de informações, promoção de interesses culturais, além da proteção dos interesses nacionais em outro Estado” (NASCIMENTO, SILVA, 1989).

Ainda que existam múltiplas acepções acerca da definição de diplomacia, faz-se necessário compreendê-la como um instrumento capaz de viabilizar um sistema de comunicações entre Estados, que compartilham ou protegem, na esfera internacional, diversos interesses, tais como sociais, políticos ou econômicos.

Diplomacia é o meio pelo qual os governos buscam atingir seus objetivos e obter apoio a seus princípios. É o processo político mediante o qual as posições de política externa de um governo são inicialmente sustentadas e logo orientadas para o objetivo de influenciar as posições políticas e a conduta de outros governos [...] (BATH, 1989, p. 14)

Nesse sentido, pensar na diplomacia como uma instituição mestra das relações internacionais permite-nos entender como ela assume o papel fundamental como arte facilitadora para relações entre os Estados, através de um sistema de comunicação entre estes (WIGHT, 1985). Depreende-se que esta também visa modificar comportamentos e eventuais atitudes estatais como um meio de alcançar acordos internacionais, negociações e solucionar controvérsias ou problemáticas interestatais por meio da configuração de um nível de confiabilidade.

Entretanto, ainda que “diplomacia seja a aplicação da inteligência e de habilidades específicas na condução de relações oficiais entre Estados independentes [...]” (SATOW, 1957, p.1, tradução nossa)<sup>3</sup>, não se deve refleti-la como sinônimo conceitual para política externa, isto é, ambos espectros não possuem naturezas, estruturas e objeções iguais.

3. Diplomacy is the application of intelligence and tact to the conduct of relations between the governments of independent states [...]

Corriqueiramente confundida com a política externa, a diplomacia é propriamente a condução e/ou execução das questões de política externa. Porém, a última é formulada por governos, não por diplomatas. A diplomacia, então, “é a gestão das relações internacionais por negociações; o método pelo qual essas relações são ajustadas e geridas pelos embaixadores e enviados; a função ou arte do diplomata” (BATH, 1989, p. 14, tradução nossa).<sup>4</sup> Assim, apesar de intrínsecos, os temas não compartilham da mesma definição e desempenho prático.

A política externa consiste em um projeto político ou mecanismos que traduzem como os Estados orientam suas relações com outros Estados, e como projetam-se internacionalmente. Por outro lado, diplomacia é um dos principais mecanismos de execução dessas relações, é o processo prático pelo qual agentes especializados atuam (ARENAL, 2002).

Sérgio Danese (2017) cria a obra “Diplomacia presidencial: história e crítica” como uma forte contribuição para concretização da definição conceitual de diplomacia presidencial, definindo suas modalidades, tipologias, gradações e como a mesma pode ser construída dentro da seara de política externa. O termo diplomacia presidencial pode ser utilizada para descrever a participação pessoal, efetiva e ativa do presidente na construção e execução da política exterior do país. A partir de um viés etimológico e conceitual, a diplomacia de cúpula pode ser encarada como sinônimo de diplomacia de chefes de Estados, de mandatários ou de governos, pois estes são:

[...] nomes que a rigor poderiam ser utilizados indistintamente para descrever o mesmo fenômeno histórico ou instrumento político-diplomático (dependendo do ponto de vista) que, num país como o Brasil, a França ou os Estados Unidos, assume o nome de diplomacia presidencial: 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, 2017, p. 67, grifo nosso).

Nessa lógica, à medida em que processos diplomáticos se renovam, tais como a “ampliação das áreas de atuação da diplomacia, diversificação dos seus temas e institucionalização de foros regionais ou internacionais privativos de mandatários” (DANESE, 2017,

---

4. Diplomacy is the management of international relations by negotiation; the method by which these relations are adjusted and managed by ambassadors and envoys; the business or art of the diplomatist.

p. 81), a condução pessoal e efetiva desses procedimentos torna-se uma demanda ainda mais necessária para reconhecimento e projeção de interesses da agenda de política externa do Estado para o âmbito internacional.

Juntamente com essa necessidade, há um crescente uso de diretrizes diplomáticas, a qual o autor denomina como “próprias de chefes de estado e governo” (DANESE, 2017, p. 87), que acabam por criar uma noção ou expectativa compartilhada, tanto em âmbito nacional quanto internacional, de que os presidentes participem diretamente nos procedimentos diplomáticos. Este imaginário instituído, por sua vez, cria maiores incentivos tanto políticos quanto administrativos para que os chefes de Estados de fato engajem no processo de construção das diretrizes de política externa.

Danese salienta que a efetividade da diplomacia de cúpula está no distanciamento em relação à simples condução protocolar da política externa, isto é, da simples diplomacia tradicional, protagonizada pelo desempenho de funções obrigatórias. Em função disto, para determinar qual é a natureza da diplomacia de cúpula, deve-se compreender anteriormente como se dá a diplomacia tradicional, já que a condução de uma pode definir a existência da outra (DANESE, 2017).

Portanto, se o chefe de Estado está limitado às meras funções e responsabilidades prescritas na Constituição quanto à política exterior, ele está perpetrando a diplomacia tradicional. Caso o mesmo exceda minimamente essas atribuições, há atividade da diplomacia de cúpula, por menor que seja o seu grau de intensidade (DANESE, 2017, p. 80). Logo, a diplomacia presidencial, em sua totalidade, não se opera através do aspecto simbólico do presidente ou a partir das “funções protocolares” por ele exercidas, mas sim por meio da habilidade ou eficácia dos líderes mundiais em colocar questões da agenda externa em voga, impor pressão e autonomia, a partir de sua presença constante frente a esses assuntos (DANESE, 2017).

Por conseguinte, de forma análoga, os presidentes reproduzem através das visitas oficiais a outros países um papel de “caixeiros ou viajantes, que vendem o país no exterior”, na perspectiva de obter “abertura de mercados, atração de investimentos e obtenção de cooperação” entre outros retornos materiais para o país (DANESE, 2017, p. 89). Traduz-se pela competência do mandatário, através de discursos e ações diplomáticas fora da rotina protocolar, de reverter ganhos, resultados materiais e visibilidade internacional mediante “projetos unilaterais, bilaterais ou multilaterais de política interna-

cional”. Em contraste com a diplomacia tradicional, a qual pode ser evidenciada por uma “gestão discreta, negociação sutil e vocação do anonimato dos bons diplomatas” (DANESE, 2017, p. 81).

Apesar de viagens oficiais serem imprescindíveis para ação do mandatário que usufrui do instrumento de diplomacia presidencial, sozinhas não bastam para o procedimento de fato acontecer em sua integralidade, pois fazem parte das atribuições constitucionais do chefe de Estado (DANESE, 2017). Então, viagens podem ser meramente protocolares e obrigatórias, que não concebem aos presidentes qualquer autonomia no processo de decisão da política externa.

A partir dessas premissas, Danese institui indicadores que contribuem para analisar se há a existência da diplomacia de cúpula por trás das ações do presidente. Usufruindo de “modalidades” e “graus de diplomacia presidencial”, é possível compreender como em qual nível o mandatário extrapola as funções protocolares de ex officio, utilizando de opções estratégicas, bem como de seus atributos pessoais no sentido de vocação (DANESE, 2017).

Esse procedimento são meras referências, pois a “história abrangente da diplomacia de cúpula mostra infinitas gradações preenchendo os intervalos entre os graus, cuja identificação tem um mero propósito didático” (DANESE, 2017, p.82). No entanto, funcionam como indicadores e mecanismos que auxiliam a determinar se a diplomacia presidencial se configura como uma base de sustentação nas ações do mandatário, e nas diretrizes de política externa de seu governo.

### Quadro 1 – Graus de diplomacia de cúpula

Grau zero	Diplomacia exercida pelo presidente dentro do padrão ex officio. Desempenho tradicional de funções obrigatórias originadas constitucionalmente.
Primeiro grau	Diplomacia reativa, onde o mandatário promove ação como consequência de fatores ou estímulos externos. O presidente é acionado como instância superior de decisão para “dirimir dúvidas, arbitrar diferenças ou referendas propostas de curso de ação”.
Segundo grau	Uso mais ativo da diplomacia como instrumento. O presidente pode fazer o papel de uma “espécie de ferramenta privilegiada para o diálogo e a transmissão de ideias, imagens, presença.”
Terceiro grau	Diplomacia afirmativa, a qual o presidente toma iniciativas e desempenha a política externa como assunto pessoal, “orientando a burocracia e assumindo politicamente, e não apenas administrativamente, a responsabilidade pela ação e pelos resultados”. Aqui, a diplomacia presidencial de fato é usufruída em sua totalidade.

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de “Diplomacia presidencial: história e crítica” (DANESE, 2017, p.81-82).

Diante disso, percebe-se que a diplomacia de cúpula em sua manifestação máxima só é expressada no último grau. Fica evidente que dentre as inúmeras intenções de Danese ao formalizar tais gradações de diplomacia de cúpula, a discussão de que há uma linha concisa entre o que é um desempenho protocolar de assuntos de política externa e o que pode ser uma “participação efetiva dos mandatários na sua concepção e execução [...]” é uma delas (DANESE, 2017, p. 79).

Em outras palavras, essas gradações contribuem para identificação de como é a natureza das eventuais ações de mandatários, isto é, se estas desempenham um caráter protocolar e obrigatório ou se o presidente se envolve no processo de tomada de decisões com a perspectiva de total responsabilidade pelos custos de ações decorrentes (DANESE, 1999). Assim, a formalização desses quatro graus possibilita entender a complexidade do engajamento e envolvimento do mandatário, e se determinadas ações ou conduções do presidente, no que tange a política externa, podem ser configuradas como de diplomacia presidencial.

## **Diretrizes gerais da política externa brasileira no período 1995-2016**

Com essa participação mais assídua frente à política externa, há uma consolidação, e em certa medida, um novo referencial de política externa brasileira assentada na diplomacia presidencial, quando se analisa os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

O sucesso da diplomacia presidencial do governo Fernando Henrique, ao mesmo tempo em que estabeleceu um novo patamar ou referencial para esse tipo de atividade presidencial, tendia de fato a provocar uma de duas possibilidades de reação nos seus sucessores: procurar criar outro patamar de diplomacia presidencial ou reduzir de forma muito drástica a sua exposição internacional, racionalizando essa opção de uma forma que terá consequências para a política externa (DANESE, 2017, p. 560).

Aliás, de um ponto de vista simbólico, alguns atores enfatizam que o presidente possuía a consciência de que a autoafirmação de sua imagem política nas dinâmicas da política externa teria um papel de força propulsora para concretizar os feitos planejados de seu governo. Já que a “imagem de presidente eticamente correto e de

intelectualidade renomada contribuiu para a expansão do universalismo da política exterior do Brasil por meio da diplomacia pessoal” (CERVO, 2003, p.27 apud VISENTINI, 2013).

O governo inaugura um período governamental construído em torno do impacto da estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real e pela prática recorrente da diplomacia presidencial, pautada numa agenda massiva de viagens pelo mundo e numa reconstrução da imagem brasileira perante o ambiente internacional. Elementos estes importantes “para a reconstrução da imagem do Brasil, solidificando-o e tornando-a melhor perante inúmeros governos, incluindo os de países ricos e também as instituições multilaterais” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA; 2003, p.40).

Colocando-se à frente da seara diplomática, FHC reestruturou alguns mecanismos da política externa, por exemplo esvaziando de certa forma as funções do Itamaraty por conta da resistência ao plano de desenvolvimento ainda existente da instituição, passando os encargos de cunho econômico do Ministério das Relações Exteriores para o Ministério da Economia (VISENTINI, 2013).

A política externa do governo foi estruturada com base em alguns aspectos basilares como: o pragmatismo aliado a uma perspectiva cooperativa mas reafirmando os interesses brasileiros, uma maior abertura do país para o exterior e estímulo na diversificação de relações bilaterais, criar condições para elevar o país como potência internacional e a defesa do assento permanente para o Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas, e a pragmática da diplomacia brasileira como um dos moldes principais capazes de criar um ambiente propício para a estabilidade econômica do país (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI; 2003; VISENTINI, 2013).

Concretamente, o governo possuía sua política exterior focalizada na concretização do projeto Mercosul e manutenção das relações com os vizinhos da América do Sul. Já que para o próprio presidente “a consolidação do Mercosul, que não é só o âmbito da integração realizável no curto prazo, mas também a plataforma a partir da qual reforçaremos a nossa articulação com outros centros da economia internacional” (CARDOSO, 1993, p. 9).

Esse posicionamento característico do primeiro mandato mostra também uma perspectiva universalista, reforçando a mo-

dalidade autonomia pela integração<sup>5</sup>, composta por uma política externa com conduta pacifista e respeitosa frente à comunidade internacional (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003).

Esse estímulo para inserção internacional possuía um cunho neoliberal<sup>6</sup>, com a adoção de políticas econômicas que traziam à tona alguns preceitos do capitalismo liberal do século XIX, caracterizado pela livre concorrência e abertura dos mercados. Assim, o governo auxilia na construção da imagem do Brasil como uma potência e líder regional que, a partir da abertura econômica, torna-se um país com maiores atrativos para investimentos estrangeiros (SILVA, 2012).

Seguindo essa linha, o governo se conscientiza que no sistema internacional existe diferentes tabuleiros a serem jogados, e, com isso, adota uma posição e/ou reação aberta às tendências do mainstream internacional de *global player*<sup>7</sup>. Deixando em aberto a prerrogativa de estabelecimento de relações e parcerias com outros atores e também uma postura mais autônoma em diversos foros internacionais. Isso corroborou para um posicionamento multifacetado e não isolacionista. Significando novos projetos internacionais, porém, sem deixar explicitamente definido qual seria o arquétipo estratégico de orientação (FONSECA, 1998; VISENTINI, 2013).

São inúmeras as premissas e objetivos convergentes entre a PEB de FHC e Lula. Lula, assim como seu antecessor, porém mediante uma atuação distinta, também reconfigura um novo desempenho na política externa brasileira, estabelecendo um novo patamar de referência no panorama da diplomacia presidencial. Continuando assim, um plano estratégico de desenvolvimento da política exterior baseado numa nova cara para a diplomacia presi-

---

5. relações externas universais, sem alinhamentos ou opções excludentes, com vistas a preservar a autonomia [pela integração] do país na sua atuação internacional (MELLO, 2000, p. 92).

6. uma série de medidas tanto internas como externas. No plano doméstico, destacam-se as privatizações, a abertura do mercado aos produtos estrangeiros e a redução do papel do Estado na condução da economia. No plano internacional, o neoliberalismo se caracteriza pela aproximação econômica e diplomática dos países ricos (em especial os Estados Unidos) e uma tentativa de adaptação às regras do sistema internacional, em especial dentro de instituições como a ONU e a OMC (HAFFNER; WENZEL, 2016, p.1).

7. Conceito comumente utilizado pelos analistas de política exterior no que tange ao posicionamento de grande alcance internacional de interlocutores do sistema. Um comportamento que, segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), tem como objetivo maximizar as vantagens em áreas distintas, que não se limitam somente ao comércio.

dencial, permeada pelo carisma, originalidade e por seus próprios paradigmas ideológicos (RODRIGUES, 2014; SOUZA, 2009).

Para alguns analistas como Sales (2007), o mandatário passou por um processo de continuação de grande parcela de metas e políticas já concretizadas por FHC, por meio de uma massiva agenda de viagens, encontros e participações internacionais. No entanto, se distingue na maneira de perpetuá-las, ainda mais se damos atenção para o plano regional, já se adotava uma posição com papel de liderança na prerrogativa de assumir as consequências e custos inerentes a essa postura.

Para outros, no entanto, Lula rompe com os padrões estabelecidos pela administração de FHC, visto que há maior assertividade quanto às reformas das instituições multilaterais e uma agenda de cunho social na política externa (LIMA; HIRST, 2006). O mandatário “realizou mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa)” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282).

Não obstante, dos objetivos de cada governo se distinguirem, em certa medida, percebe-se de fato uma forte semelhança de discurso quanto à internacionalização da economia brasileira e a defesa da autonomia frente à comunidade internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Em FHC, a modalidade de autonomia estabelecida é a autonomia pela integração como vimos na seção anterior, enquanto a arquitetura da política externa de Lula é baseada na autonomia pela diversificação, assim definida como:

A adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc...), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com os países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Tendo isso em mente, a política externa do governo de Lula, para alguns analistas, obteve um raro ativismo nunca visto antes. Assentada em centenas de viagens oficiais, intensiva participação em fóruns multilaterais, novas iniciativas e esforços para relações com atores relevantes internacionalmente, dando destaque a países em desenvolvimento, como África do Sul, China, Índia e vizi-

nhos da América do Sul. Instaurando-se uma “união com outros países emergentes, como China, Rússia, Índia e África do Sul para que juntos possam agir com mais vigor nos foros multilaterais de negociação como a Organização Mundial de Comércio” (SALES, 2007, p. 116).

Utilizou-se da estratégia de política exterior mais “ativa e alitiva” para atingir uma autonomia pela diversificação e “multi presencial”, com a finalidade de buscar novos parceiros e alianças estratégicas, dando maior assertividade nas relações econômicas e de infraestrutura com o Sul global e vizinhos. Dando foco no aumento da visibilidade do Brasil no cenário internacional como potência e obtenção gradual de desenvolvimento através da contraposição ao Norte hegemônico com a criação de novos âmbitos multilaterais (SARAIVA, 2011).

Por esse ângulo, diferentemente de FHC, que toma frente da política exterior a partir de um multilateralismo moderado, Lula institucionaliza um multilateralismo forte como meio para alcançar uma maior internacionalização brasileira (ALMEIDA, 2004). Um posicionamento menos duro “em que a ação externa se daria em um contexto de colaboração com iniciativas resultantes de órgãos internacionais, evitando assumir um papel internacional que resultasse em responsabilidades e riscos” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 304).

Em comparação com o governo anterior, a presidenta Dilma Rousseff herda algumas questões da agenda de política externa, tais como: “uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana” (SARAIVA, 2014, p. 25).

Vizentini (2013, p. 126) enfatiza que o governo Dilma estabeleceu uma política externa de caráter mais “técnico, centralizador e introspectivo” se colocado em nível de comparação com seu antecessor, mas que houve certo exercício de continuidade quanto aos aspectos da diplomacia de Lula. Esse, se demonstrou um governante carismático e que conduzia a política externa com personalidade, Dilma, por outro lado, administrava a partir de viés mais focado no pragmatismo e na tecnicidade (CORNETET, 2014). Um perfil muito mais preocupado na resolução de problemas internos do que externos, “particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em um curto prazo” (SARAIVA, 2014, p. 27).

## A diplomacia presidencial de FHC, Lula e Dilma mediante a variáveis específicas: agenda de viagens internacionais e características pessoais

Antes de apresentar quantitativamente o número de viagens e deslocamentos internacionais de cada mandatário estudado, deve-se, anteriormente, atentar-se em como será efetivamente feita a categorização dessas viagens, visto que a agenda de deslocamento desses presidentes é profundamente vasta. Essa contextualização é necessária pois nos dias atuais a diplomacia de cúpula como instrumento diplomático conseguiu alcançar, juntamente com a vertente das viagens e encontros, um lugar de certo privilégio na formulação e execução da política exterior. Deveras, a ferramenta passou a substituir ou coexistir com o próprio modo de fazer diplomacia tradicional. Isso corroborou para o surgimento de uma clara dificuldade na categorização de cada viagem presidencial. Isso porque uma viagem pode representar inúmeros objetivos, e não somente um propósito único, podendo combinar uma junção de compromissos perseguidos pela agenda externa dos governos. (DANESE, 1999; 2017).

Em resposta a essa dificuldade, Sérgio Danese (2017) propõe as diferenciações e classificações de cada tipo de viagem a partir de 18 modalidades de diplomacia de visitas, como vimos brevemente no segundo capítulo. É válido enfatizar que eventuais deslocamentos não estão restritos somente a esse modelo classificatório, visto que há uma grande pluralidade de viagens, encontros e deslocamentos. No entanto, essas modalidades nos auxiliarão profundamente na compreensão e classificação de cada viagem feita por FHC, Lula e Dilma. Assim, com esses objetivos, a contabilização das viagens, deslocamentos e visitas desses presidentes teve como ferramenta de orientação o modelo de modalidades demonstrado abaixo:

### Quadro 2 – Modalidades de visitas presidenciais

1. Viagem de candidato (a presidente, a primeiro ministro).
2. Viagem de presidente-eleito: a) viagem de trabalho, como parte de um projeto diplomático e de apresentação das políticas a serem seguidas pelo novo governo no plano internacional; b) viagem de lazer, protocolar.
3. Visita privada (eventualmente com encontro com autoridades locais).
4. Posses presidenciais e coroações.

5. Funerais de Estado. a) unilaterais (por exemplo, as festividades do bicentenário da Revolução Francesa, em Paris, em 1989); b) bilaterais; c) multilaterais (comemorações do VE_Day, Cinquentenário da ONU);
7. Escala técnica com contato oficial.
8. Visitas bilaterais unitárias, nas três categorias usualmente utilizadas pelos protocolos: a) visita de Estado; b) visita oficial; c) visita de trabalho.
9. Encontros bilaterais regulares, alternando a sede.
10. Encontros bilaterais paralelos a compromissos regionais ou multilaterais.
11. Encontros sub-regionais paralelos a compromissos regionais ou multilaterais.
12. Encontros de fronteira: a) do lado do país do mandatário; b) do outro lado da fronteira; c) nos dois lados alternadamente; d) em cidade de um dos dois países próxima à fronteira.
13. Encontros regionais e sub-regionais: a) regulares, figurando como itens obrigatórios nas agendas dos mandatários (por exemplo, as reuniões presidenciais do Grupo do Rio, as cúpulas da OUA); b) ad hoc, em função de problemas tópicos ou em preparação para outros encontros maiores (por exemplo, as reuniões presidenciais do Tratado de Cooperação Amazônica e do Mercosul em preparação da Rio-92, ou a Cúpula Hemisférica de Miami, OUA Cúpula do Desenvolvimento Sustentável).
14. Encontros de coalizões limitadas ou coalizões pluriregionais: a) regulares (por exemplo, as cúpulas do G-8, do Grupo dos 15, do MNA); b) ad hoc (os summits da Segunda Guerra Mundial, a cúpula sobre terrorismo); 15. Mecanismos permanentes de coordenação de macro-políticas (MERCOSUL, União Europeia).
16. Encontros multilaterais e grandes conferências mundiais de cúpula.
17. Viagens unilaterais para participação em seminários internacionais, em atividades acadêmicas ou contatos empresariais.
18. Viagem para a tratamento de saúde.

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos de Danese (2017, p. 471-473).

Os graus de diplomacia de cúpula estruturados por Sérgio Danese (2017), nos parecem relevantes no entendimento de como se operam os estágios da diplomacia presidencial. No entanto, de maneira mais prática, dificulta, ou até mesmo impossibilita, a classificação das viagens feitas por FHC, Lula e Dilma. Explicaremos em partes.

Primeiro, como vimos anteriormente, uma viagem externa pode representar mais de um objetivo e, conseqüentemente, vários

graus de diplomacia presidencial. Logo, quando se analisa a agenda de compromissos internacionais, como por exemplo a quarta viagem de FHC em seu primeiro mandato (4 a 5 de julho de 1995), notamos exatamente essa realidade. Ao visitar a Venezuela, o líder, além de participar das comemorações de uma data nacional venezuelana, também faz a visita com o objetivo de promover uma discussão acerca da ampliação da agenda bilateral entre os atores. Como resultado, quando categorizamos essa viagem utilizando das 18 modalidades de visitas, temos: uma visita bilateral unitária paralela a um ato comemorativo unilateral, isto é, duas modalidades distintas exercidas na mesma viagem.

Segundo, mesmo se tivéssemos o objetivo de fazer uma soma de todas as viagens, classificá-las uma a uma com base nas 18 modalidades de visitas de Danese (2017), fizéssemos uma média com intuito de verificar quais compromissos e modalidades de visitas foram mais efetuados por FHC, Lula e Dilma e estipular a partir desse resultado qual seria, entre os quatro graus de diplomacia presidencial esses presidentes se encaixam, o resultado, ainda assim, seria errático. Isso devido ao fato de que estaríamos lidando com uma enorme subjetividade existente dessas viagens. Um presidente pode fazer três ou até quatro compromissos em somente uma viagem, todavia, geralmente alguns compromissos têm mais prioridade se comparados com outros. É interessante salientar que trabalhos futuros poderiam igualmente investigar os graus de diplomacia de cúpula nesses governos usando desse método. Contudo, optamos em explorá-los por meio de ferramentas diferentes, pelas variáveis mencionadas na hipótese.

Apesar dessas variáveis também atenderem um certo nível de complexidade analítica e comparativa, já que, por exemplo, estamos lidando com características pessoais e agenda de deslocamentos dessas lideranças, elas nos pareceram ainda mais acessíveis e possíveis como método empírico-analítico, e menos ambiciosa para esta pesquisa.

Os resultados demonstraram que Lula conseguiu tanto fazer um número maior de viagens presidenciais, visitas em países, quantidade de modalidades executadas e também uma quantidade maior de regiões visitadas pelo mundo, em comparação aos outros presidentes. Dessa forma, se saiu quantitativamente melhor nesses três níveis de análises. A tabela abaixo reúne sistematicamente os resultados obtidos durante a pesquisa.

Tabela 1 – Número total de viagens internacionais, países visitados, regiões visitadas e modalidades de visitas feitas por FHC, Lula e Dilma (1995-2016)

	FHC	LULA	DILMA
VIAGENS INTERNACIONAIS	94	146	79
PAÍSES	44	85	40
<b>REGIÕES</b>			
África	5	32	8
América Central e Caribe	6	21	6
América do Norte	15	20	10
América do Sul	56	92	29
Antártida	0	1	0
Ásia	8	1	3
Europa	44	57	24
Oceania	0	0	1
Oriente Médio	1	12	1
<b>MODALIDADES DE VISITAS</b>			
Viagem de candidato	0	0	0
Viagem de presidente-eleito	0	4	0
Visita privada	0	0	1
Posses presidenciais e coroações	10	15	7
Funerais de Estado	0	3	2
Atos comemorativos	6	11	4
Escala Técnica com contato oficial	4	0	1
Visitas bilaterais unitárias	72	129	43
Encontros bilaterais regulares, alternando a sede	1	5	0
Encontro Bilaterais paralelos a compromissos regionais ou multilaterais	Sem registros	21	18
Encontros sub-regionais paralelos a compromissos regionais ou multilaterais	2	5	Sem registros
Encontros de fronteira	2	1	0
Encontros regionais e sub-regionais	6	16	1
Encontros de coalizões limitadas ou coalizões pluriregionais	13	27	16
Mecanismos permanentes de coordenação de macro-políticas	13	14	11
Encontros multilaterais e grandes conferências mundiais de cúpula	9	30	14

Viagens unilaterais para participação em seminários internacionais, em atividades acadêmicas ou contatos empresariais	0	9	3
Viagem para tratamento de saúde	Sem registros	Sem registros	Sem registros
<b>TOTAL DE MODALIDADES</b>	<b>138</b>	<b>290</b>	<b>121</b>

Fonte: Elaborada pelo autor com dados extraídos de Danese (2017); Ministério das Relações Exteriores (2019); Presidência da República (2019)

Assim sendo, obtemos desse processo de contabilização e classificação das viagens os seguintes resultados: em FHC foi contabilizada 138 tipos de visitas, no governo Lula 290 e em Dilma 121. Os resultados demonstram que Lula fez 152 modalidades de visitas a mais que FHC, correspondendo aproximadamente a 110,14% e, 169 (139,66%) a mais que Dilma. FHC por sua vez, fez 21 (14,04%) tipos de visitas a mais que Dilma. Assim, percebemos um número bem superior em Lula em nível de comparação com Rousseff e Cardoso.

Tendo isso em vista, imediatamente percebe-se um número maior de deslocamentos do Brasil para o exterior no governo Lula, e consequentemente, um grau de diplomacia presidencial também elevado, mesmo tendo fixa a afirmação de que diplomacia de viagens não é sinônimo de diplomacia de cúpula. Esse fato se dá porque os números de visitas em Lula são muito superiores se colocados em nível de comparação com os outros presidentes. Além disso, isso se confirma também pelo fato de que Lula recebeu um maior número de chefe de governos estrangeiros no Brasil dentre os três presidentes (ALMEIDA, 2004).

Ainda conforme exposto na Tabela 1, Lula fez 49 viagens a mais que FHC com um índice percentual de 55,31% e também fez 67 a mais em relação a Dilma, numa disparidade de 84,81%. Visitou 41 países (93,18%) a mais em relação ao seu antecessor 45 (112,5%) em comparação com sua antecessora. Também foi o líder que teve uma numeração maior de modalidades de visitas quando submetido a categorização de suas viagens, sendo que em relação à Cardoso, obteve uma diferença de 119 (85,14%) e 140 (122,80%) de Rousseff.

É válido reafirmar, antes de quaisquer outros apontamentos, que o grande volume de viagens internacionais não deve ser encarado como sinônimo para diplomacia presidencial, já que a diplomacia de viagens é uma das vertentes de diplomacia de chefes de governos. Entretanto, viagens oficiais são referências fundamentais para avaliarmos se há ou não existência do instrumento diplomático no desempenho dos presidentes frente os assuntos da política exterior. Então, com esse pressuposto, percebemos uma maior intensidade da diplomacia de cúpula no governo de Lula, já que o número de viagens internacionais,

países visitados, modalidades de visitas e regiões visitadas são muito superiores se colocados em nível de comparação com FHC e Dilma.

## As características pessoais dos líderes

O levantamento dos traços pessoais e da vida política dos presidentes, só será possível se utilizarmos da concepção de Danese (2017) de que existe cada vez mais planos diplomáticos de países próprios de presidentes, uma expectativa interestatal de que os chefes de governo participem diretamente nos arranjos diplomáticos e um incentivo da burocracia administrativa e do ambiente político para que eles o façam (DANESE, 2017).

Entendermos que a diplomacia de cúpula não é uma modalidade contemporânea. Aliás esta pesquisa trouxe, no primeiro capítulo, bons exemplos que comprovam essa realidade. A condução da política externa sempre foi encarada de forma heterogênea por cada um dos líderes do globo, contudo, é possível dizer que comumente ela é, em alguma medida, um resultado de seus traços psicológicos ou da personalidade (DANESE, 2017).

As contribuições de Laura Neack (2008) também nos possibilitam entender um pouco da relação existente entre o perfil de mandatários e o modo como eles se portam na formulação da política exterior. Afinal, “como líderes encaram situações que enfrentam muito se relaciona com suas características pessoais, incluindo sua trajetória social e educacional, experiências prévias, ambições e visão de mundo” (NEACK, 2008, p. 50, tradução nossa).<sup>8</sup>

Se nós, como analistas, podemos mapear as crenças operacionais de um líder que estamos estudando, procurando as analogias e outros pronunciamentos que demonstram a visão de mundo do líder, podemos usar esse “mapa” para explicar por que certas políticas foram feitas e certas ações foram tomadas. Um mapa cognitivo que detalha as crenças normativas mantidas por um indivíduo e suas crenças comportamentais é chamado de código operacional (NEACK, 2008, p. 60, tradução nossa).<sup>9</sup>

---

8. How leaders define situations that confront them has much to do with their personal characteristics, including social and educational background, previous experiences, ambitions, and worldview.

9. If we as analysts can map out the operating beliefs of a leader we are studying, looking for the analogies and other pronouncements that demonstrate the leader's worldview, we can use this “map” to explain why certain policies were made and certain actions taken. A cognitive map that details both the normative beliefs held by an individual and his or her behavioral beliefs is called an operational code.

Com esse pressuposto e para estruturarmos um mapa cognitivo de cada um de nossos três presidentes, dividimos essa seção em subseções, onde cada uma será responsável em explorar sistematicamente as características pessoais de FHC, Lula e Dilma. Assim, demonstraremos o background socioeconômico, a formação acadêmica, o início da vida política, a experiência política e passagens que demonstram um pouco da personalidade de cada um dos chefes de Estado. Sendo que ao fim, levantaremos algumas conclusões preliminares sobre a relação perfil versus política exterior de cada um e também em nível comparativo.

Para apurar as características pessoais de FHC, Lula e Dilma, analisamos a origem econômica, a formação acadêmica, o início da vida política, a experiência política e o partido de cada um dos presidentes. A elaboração da tabela abaixo foi culminada pelo fato de que a partir dela temos a possibilidade de visualizar e comparar melhor as principais características dos três presidentes que podem influenciar de alguma maneira em seu posicionamento quanto ao processo de tomada de decisão e formulação da política externa e a ênfase dada à diplomacia presidencial em cada um dos governos.

Tabela 2 – Comparação das características pessoais de FHC, Lula e Dilma

	FHC (A)	LULA (B)	DILMA (C)	Categorização
Background socioeconômico	Classe média alta, família de militares e políticos	Classe baixa, filho de lavradores	Classe média-alta; filha de professora	A C ≠ B
Formação	Bacharel em Ciências Sociais, especialização em Sociologia e doutorado em Ciências Sociais pela USP; especialização no Laboratoire de Sociologie Industrielle.	Ensino fundamental e curso técnico de torneiro mecânico.	Ciências Econômicas pelas UFRGS, dá início ao Mestrado e Doutorado, mas não conclui.	A C ≠ B
Início da vida política	Auxilia na fundação do PSDB	Líder de sindicato trabalhista no ABC paulista e ajuda a fundar o Partido dos Trabalhadores.	Militante aos 16 anos, líder guerrilheira e integrante de movimentos como COLINA, VAR-Palmares-Vanguarda Armada Revolucionária Palmares	A ≠ B ≠ C

Experiência política	Senado Federal, como suplente de Franco Montoro, assume cadeira do senado quando o último se torna governador, foi ministro das Relações Exteriores e da Fazenda, Presidente da República do Brasil.	Deputado Federal por São Paulo, Presidente da República do Brasil.	Secretária da Fazenda do Governo Municipal de Porto Alegre, secretária de Energia, Minas e Comunicações do Rio Grande do Sul, auxilia na fundação do PDT, Secretária de Minas e Energia do governo Ministra da Casa Civil do governo de Lula, Presidente do Brasil.	A C ≠ B
Partido	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Partido dos Trabalhadores (PT)	Partido dos Trabalhadores (PT)	B = C ≠ A

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de Brasil (2019); Fundação Getúlio Vargas (2019); Presidência da República (2019)

Percebemos, a partir da Tabela 2 acima, que os perfis são bastante originais, principalmente quanto ao seu percurso político e socioeconômico. Dilma e FHC são próximos quanto à origem econômica e o quadro familiar tradicional, mas diferem de Lula por exemplo, já que este vem de uma condição carente financeiramente.

Essa variável, de certa forma, muito reflete na trajetória acadêmica dos presidentes. FHC e Dilma se assemelham nesse ponto, visto que ambos possuem uma formação considerada no Brasil exímia, já que FHC é um sociólogo de respeito internacional e Rousseff conseguiu projetar sua carreira na área de economia. Então, Lula saiu de uma base familiar e financeira diferente e, conseqüentemente, fez com que ele desse início à vida política por um meio diferente dos demais presidentes. Primeiramente tem-se sua formação no curso de torneiro mecânico e logo após o início de sua vida política como líder sindical. É válido ressaltar que Dilma e Lula são do mesmo partido, FHC difere nesse aspecto. O ex-presidente vem de uma bancada partidária com pressupostos e ideais políticos diferentes.

Voltando ao pressuposto de Laura Neack (2008), onde os atributos dos líderes refletem diretamente no modo como eles se portam na ambiência de decisões e de poder, podemos fazer alguns

breves apontamentos. Primeiro, FHC, como dito anteriormente, é reconhecido por ser uma figura intelectualizada e de certo prestígio internacional, principalmente no meio acadêmico. Aliás, esse último fato pode ser em alguma medida ser associado à sua origem familiar e a sua trajetória acadêmica. De certa forma, ele detinha da consciência de que sua elevada formação acadêmica juntamente com a configuração de sua imagem como um líder ético e preciso iria contribuir para a concretização do universalismo da PEB mediante uma diplomacia presidencial (VISENTINI, 2013).

Já Lula advêm, como demonstrado, de uma origem financeira carente e de movimentos sindicais. Esse fato, de certa forma, culminou para seu posicionamento “ativo” e “altivo” no cerne da diplomacia. Isso porque o governo Lula via na política externa uma oportunidade de posicionar o Brasil no patamar de ator global relevante e também para estimular o desenvolvimento econômico, o que de certa forma impactaria positivamente na desigualdade social. Por isso, a diplomacia presidencial seria um dos instrumentos fundamentais para perseguir esses objetivos mencionados.

Quanto à experiência política, FHC e Dilma se assemelham, já que eles passaram por searas mais tecnocratas ou burocráticas que lidam com situações processuais e de planejamento nos bastidores dos governos. Lula foi o único dos três que efetivamente começou sua vida política profissional na política propriamente dita, sendo que foi líder sindical e deputado federal. Obviamente que os outros dois líderes demonstraram antes de ter uma vida política um interesse pela essa área, seja pela militância ou pela área acadêmica, mas aqui, nos referimos a posições de poderes reconhecidas nacionalmente. Lula era uma figura “tradicionalmente brasileira”, falava português de um jeito espontâneo, fazendo campanhas em nível mundial e interno contra a pobreza (VISENTINI; 2013; SARAIVA, 2011; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Dilma era uma figura também respeitada, entretanto, mais no meio econômico. Na realidade, sua própria eficiência como Secretária da Fazenda do Governo Municipal de Porto Alegre por exemplo, corroborou fortemente para sua entrada no campo de poder como Ministra de Minas e energia do governo Lula. Dilma era uma figura mais burocrata e direta, talvez justamente porque sua carreira era de fato no meio técnico. Mas, por outro lado, percebeu-se uma chefe de Estado que inclinava sua PEB não só pela defesa dos Direitos Humanos, mas também pela importância das mulheres na política e pela demo-

cracia. Essa militância e engajamento podem ser muito relacionados à sua prisão e tortura em meados dos anos setenta. Além disso, notamos também uma grande atividade na área econômica, principalmente quando seu governo tem de lidar com questões e urgências de curto prazo, frente à crise experimentada em seu segundo mandato.

## Conclusão

Os resultados qualitativos demonstraram prováveis explicações para os quantitativos. Os primeiros, por meio de variáveis, nos ajudaram a compreender como os objetivos das políticas externas, as características pessoais e a opinião pública, em interação com a PEB, influenciaram ou não nos modos como a diplomacia presidencial teve intensidade em FHC, Lula e Dilma.

Assim, quando avaliamos FHC, por exemplo, percebemos uma PEB focalizada na tentativa de colocar o Brasil como ator de relevância internacional. Isso foi feito a partir de um posicionamento globalista, calcado no multilateralismo e na diversificação de parceiros comerciais. Se, por um lado, houve um posicionamento aberto, também houve intensidade ou pelo menos parceiros prioritários já tradicionais da política externa brasileira, como Estados Unidos e Europa. A questão era encarar as relações com esses atores como ordenadoras do resto. Esse posicionamento foi comumente entendido por analistas como de “primeiro-mundo” e revela, quando se avaliam as características pessoais de FHC, um líder intelectualizado e poliglota que refletiu a PEB de seu governo em consonância com as tendências do mainstream internacional. Isso fica ainda mais nítido quando notamos os números levantados. Entre as três regiões mais visitadas por Cardoso, de fato, América do Norte e Europa estão inseridas.

É interessante ressaltar que Lula supera em termos numéricos as três regiões mais visitadas por seu antecessor. Contudo, o slogan ou a premissa orientadora não era de que as relações com os países dessas regiões, majoritariamente da Europa e América do Norte, eram “ordenadoras do resto”, já que o que se percebe é um posicionamento fortemente intuído em lograr uma maior diversificação de atores, uma colocação “multi presencial” que, apesar de deixar em aberto relações com o mundo, a prioridade com as dinâmicas com o Sul global foi uma realidade. Os dados da Tabela 1 confirmam essa alegação.

O perfil de FHC, como muitos autores apontam, foi discernido de que sua presença direta na formulação da política exterior bem como a intensidade na diplomacia de viagens presidenciais, resultaria em bons resultados para o Brasil, o país chegar a uma dimensão universalista, elevando os interesses nacionais a um patamar internacional. Dessa forma, a diplomacia presidencial executada no governo Fernando Henrique Cardoso era perpetrada na relevância que o nome do líder simbolizava para a comunidade internacional.

Colocou-se a diplomacia presidencial na mira da atenção pública, dando a um certo nível de expressão e conceitualização que pareceu que se criava um novo estágio do instrumento, iniciado do zero. Isso pôde ser observado pela ênfase dada em sua retórica e pronunciamentos à diplomacia de cúpula. Essa centralização foi tão considerável que os próprios arranjos diplomáticos foram reorganizados em função da ênfase dada ao instrumento.

É válido recordarmos que o contexto nacional de estabilidade, principalmente econômica, experimentado pelo governo de FHC, principalmente em seu primeiro mandato, possibilitou que o destaque à agenda externa acontecesse. Isso, como vimos, também se relaciona muito com a opinião pública. Já esta percebe as atividades e desempenho do presidente, de forma a reagir às atividades e desempenhos do mesmo, as legitimando ou não como relevantes.

Vimos que a PEB de Lula teve mais continuidades do que descontinuidades em relação ao governo anterior. Mas isso não quer dizer que o esforço diplomático e a intensidade na agenda externa tenham sido menores. Longe disso, a ênfase dada para a diplomacia presidencial teve espaço tão significativo que, da mesma forma que FHC, mas com maior intensidade, havia a ressignificação do artifício diplomático, isso ficou ainda mais evidente quando avaliamos as viagens e as modalidades de visitas. A propósito, é interessante comentar que o espaço dado ao instrumento acabou criando dificuldades para posteriores governos em superar a intensidade dada a compromissos externos de Lula.

Essa ênfase, por sua vez, como apreciamos, foi estimulada por um perfil de liderança original na história do Brasil, que ainda hoje divide opiniões entre analistas. Para uns, a diplomacia presidencial executada foi percebida por um viés, um personalismo e autossuficiência exacerbada. Para outros, a PEB naquele momento era dirigida pessoalmente por um líder de personalidade autoconfiante, carismática que conseguiu elevar ao máximo a diplomacia de cúpula e promoveu

resultados concretos para o país. Independentemente das opiniões, o fato é que o perfil de Lula afetou diretamente no seu desempenho quanto aos compromissos externos. O mandatário conseguiu reverter as críticas e comparações feitas com FHC principalmente em relação a sua falta de formação acadêmica, com uma personalidade política nata, que, calcada numa biografia que muito se assemelha à realidade de muitos brasileiros, conseguiu ascender ao cargo de maior prestígio e escalão do país com latente desigualdade social.

Em vista disso, essa singularidade biográfica possibilita o entendimento de que sua constante luta pelo fim da desigualdade social brasileira, desde quando era líder sindical por exemplo, pode ser relacionada à assertividade e o compromisso de sua política externa em criar mecanismos que promovessem um desenvolvimento econômico para o Brasil via um posicionamento globalista, dentre eles a diplomacia presidencial.

A utilização da diplomacia de cúpula em Dilma Rousseff, se avaliarmos os resultados quantitativos, percebemos que ainda persiste, entretanto com ênfase menor. Isso pode ser explicado por alguns fatores. Primeiramente, externos. O governo da presidenta experimentou fatores externos e internos que contribuíram para um cenário bem menos propício para o desempenho ativo da agenda externa. Dentre alguns deles, a crise econômica sem precedentes, as manifestações sociais em 2013, o escândalo de espionagem norte-americana. Esses foram alguns dos indícios externos que influenciaram para que a atenção da líder se voltasse para a solução de problemas internos, sobretudo aqueles que demandam resposta em curto prazo. Outrossim, a tensão instaurada pelo processo do processo de impeachment em 2016 desestimulou de certa forma a agenda externa da presidenta.

Para além disso, percebemos que Dilma possui um perfil mais sóbrio, técnico e administrativo. A propósito, a mandatária obteve reconhecimento exatamente por sua capacidade e sucesso na área de gestão da secretaria de Energia e Minas, e como Ministra da Casa Civil do governo Lula. Em contraste com os outros presidentes, a presidenta possui trajetória acadêmica e profissional lidando com burocracias de complexidade técnica, sem lidar diretamente com meios que exigem uma maior articulação, sendo eles o ambiente político ou a opinião pública.

Assim, em função dessas premissas anteriores, a utilização da diplomacia presidencial ou de chefes de estados varia segundo va-

riáveis específicas, sendo elas: as características pessoais do presidente, os objetivos da política exterior, a agenda de deslocamentos internacionais, o diálogo entre opinião pública e políticas externa. Visto que, quando se avalia casos fáticos, como feitos por esta pesquisa, isto é, a utilização da diplomacia de cúpula em FHC, Lula e Dilma, verificou-se que esses indicadores medem a ênfase de um posicionamento pessoal desses líderes quanto à política externa

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, ano 47, n. 1, 2004.

ARENAL, Celestino de. **Introducción a las relaciones internacionales**. Madrid: Tecnos, 2002.

BATH, Sérgio. **O que é diplomacia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas. **Biblioteca da Presidência**, Brasília, 21 set. 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior no Brasil**. Brasília, 1995. Disponível em: [http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB\\_76\\_jan\\_jun\\_1995.pdf](http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_76_jan_jun_1995.pdf). Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Viagens do Presidente da República**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/viagens-do-presidente-da-republica?start=30>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. **Biografia**: Dilma Vana Rousseff. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/biografia>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. **Biografia**: Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/biografia>. Acesso em: 10 out. 2019

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. **Biografia**: Luís Inácio Lula da Silva. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/biografia-periodo-presidencial>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. **Conteúdo presidencial digital:** ex-presidentes. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>. Acesso em: 10 out. 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Política externa:** fatos e perspectivas. Política Externa, junho, São Paulo: Paz e Terra, 1993.

CERQUEIRA, Rodrigo. **Diários do Príncipe:** imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/6667/6667\\_2.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/6667/6667_2.PDF). Acesso em: 28 abril. 2021.

CORNETET, João Marcelo Conte. **A Política Externa de Dilma Rousseff:** continuação na continuidade. Conjuntura Austral, [S.l.], v. 5, n. 24, p. 111-150, jul. 2014. ISSN 2178-8839. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/47628>. Acesso em: 13 nov. 2019.

DANESE, Sérgio França. **Diplomacia presidencial: História e crítica.** Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DANESE, Sérgio França. **Diplomacia Presidencial: história e crítica.** Brasília: Coleções Relações Internacionais, 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/diplomacia-presidencial.pdf>. Acesso em 20 mai. 2019.

FONSECA Jr., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo, Paz e Terra, 1998.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Dilma Vana Rousseff.** Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dilma-vana-rousseff>. Acesso em: 04 nov. 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Fernando Henrique Cardoso.** Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cardoso-fernando-henrique>. Acesso em: 04 nov. 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Luiz Inácio Lula da Silva.** Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-inacio-da-silva>. Acesso em: 04 nov. 2019.

HAFFNER, Jacqueline; WENZEL, Fernanda. **Política Externa do governo FHC:** da literatura aos fatos. Disponível em: [http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1471560295\\_ARQUIVO\\_FernandaWenzeleJacquelineHaffner.pdf](http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1471560295_ARQUIVO_FernandaWenzeleJacquelineHaffner.pdf). Acesso em: 07 set. 2019.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. **“A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”.** Nueva Sociedad especial em português, 2010.

HOLZHACKER, D.O. **Atitudes e percepções das elites e da população em geral sobre a política externa brasileira nos anos 90.** São Paulo, 2005. Tese

(Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

MELLO, Flavia de Campos. **Regionalismo e inserção internacional**: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. Tese de doutorado, São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2000.

NASCIMENTO; SILVA, G. E. **Convenção sobre Relações Diplomáticas**: a codificação do direito internacional (Viena 1961). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

NEACK, Laura. **The new foreign policy**: power seeking in a globalized era. 2ª. ed. Lanham: New millennium books in international studies, 2008.

PINHEIRO, L.; MILANI, C.R.S. Introdução. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C.R.S. (Orgs.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 13-30.

PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial**: o papel da presidência da república na formulação de política externa. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – USP.

RODRIGUES, Jamile Bilu. **Um estudo da diplomacia presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva a partir da perspectiva do fotojornalismo**. 2014. Disponível em: <http://repositorio.ucb.br/jspui/bitstream/10869/4842/1/Jamile%20Bilu%20Rodrigues.pdf>. Acesso em: 07 set. 2019.

SALES, Camila Maria Risso. **Relações internacionais e política externa do Brasil nos governos FHC e Lula**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. aCampinas, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279401>. Acesso em: 28 abri. 2021.

SARAIVA, M. G. **Balanco da politica externa de Dilma Rousseff**: perspectivas-futuras? *Relações Internacionais*, p. 25-35, 2014.

SARAIVA, M.G. **Integração regional na América do Sul: processos em aberto**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000001\\_2011000300028&lng=en&nm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000001_2011000300028&lng=en&nm=abn). Acesso em: 03 set. 2019.

SATOW, Ernest Mason. **Guide to diplomatic practice**. 4. Ed. New York: D Mckay, 1962.

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

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil**: a política externa brasileira de FHC a Lula. 1. ed. Rio de Janeiro: Elseier Editora Ltda., 2009. v. 1.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional, v. 29, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. **Política Externa no Governo FHC: a busca da autonomia pela integração**. Tempo Social, v. 15, n. 2, 2003.

VISENTINI, Paulo Fernandes. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. São Paulo: Elsevier Editora. 2013.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder. Coleção Pensamento Político**, Vol. 67. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

*Recebido em: 13/03/2020*  
*Aprovado em: 17/08/2020*