



WCM

World Citizen Magazine



Curso de Relações Internacionais - Ri UCB



A Política Externa Brasileira: uma análise comparativa entre os governos Lula e Dilma.

Luisa Pereira da Rocha Giannini¹

Resumo: No presente artigo, será feita uma análise comparativa acerca da política externa brasileira nos governos Lula e Dilma. Essa análise tem como foco quatro aspectos considerados bastantes presentes em ambas gestões, estes são: A política para a América do Sul; A cooperação Sul-Sul; A busca por uma maior representatividade dos países periféricos nos organismos multilaterais; E a utilização da “Diplomacia Presidencial”. Este trabalho entende que a política externa da presidente Dilma Rousseff, embora largamente criticada por muitos analistas, reflete em grande medida a política externa praticada pelo seu antecessor, o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Para chegar a tal conclusão, foi feita uma breve revisão da literatura acerca do tema e, em seguida, uma investigação com base em análises de acadêmicos da área de relações internacionais, assim como nos documentos oficiais fornecidos pelo governo brasileiro.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Governo Lula; Governo Dilma.

1. Introdução

¹ Pós-graduanda (lato sensu) em Política Internacional pelo Clio Internacional. Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro.

O objetivo principal deste artigo é comparar certos aspectos das políticas externas implementadas pelos dois últimos presidentes – Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Rousseff. A escolha do período correspondente às suas gestões permite analisar dois presidentes representantes do mesmo partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT), que chegou pela primeira vez à Presidência da República com Lula e, em 2013, completou dez anos que governo.

A análise a que se propõe compreende os seguintes aspectos: (1) o interesse em aprofundar a integração entre os países da América do Sul; (2) a diversificação das parcerias, através da cooperação sul-sul; (3) a busca por maior representatividade para os países do Sul nos organismos multilaterais; e (4) a realização da chamada “diplomacia presidencial”².

Nessa pesquisa, considerando-se os aspectos investigados, buscar-se-á responder às seguintes perguntas: Quais temas receberam maior ou menor atenção em cada um desses governos? Quais mudanças podem ser destacadas com a entrada de Dilma na presidência?

Para responder a tais perguntas, a seguinte seção fará uma revisão da literatura sobre as políticas externas de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Depois, serão apresentadas as posições adotadas pelo governo Lula nos temas propostos anteriormente. Em seguida, será feito o mesmo com relação à gestão de Dilma. Na quinta seção, serão analisadas as semelhanças e diferenças entre esses dois governos e, na última seção, serão feitas algumas observações finais.

Antecedentes

OLIVEIRA (2005, p.251) alega que muito da análise elaborada sobre a política externa brasileira ainda está “fortemente influenciada pela posição política ou visão de mundo assumida (...) [pelos] analistas”.

Nesse sentido, não há um consenso entre os autores, no que diz respeito a política externa do governo Lula em comparação ao seu antecessor, sobre se esta representa uma continuidade ou ruptura. A literatura que versa sobre a política externa do referido governo pode ser dividida em duas categorias: (1) os que entendem que este apenas continuou o

² Entende-se por diplomacia presidencial: “a condução pessoas 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).

projeto de política externa da administração de Fernando Henrique Cardoso; (2) aqueles que acreditam que a gestão de Lula seguiu uma política externa nunca antes vista na história da política exterior do Brasil; e (3) há quem entenda que há elementos de continuidade e de ruptura.

Dentre os que entendem a política externa do governo Lula como continuação, está o embaixador Paulo Roberto de Almeida. Para ALMEIDA (2004, p. 165), o que faz com que haja uma percepção de ruptura na política externa do governo Lula com relação ao governo anterior é o fato de este desempenhar um papel mais assertivo em temas como a busca pela afirmação da soberania nacional, da defesa dos interesses nacionais, da diversificação de alianças e do fortalecimento da integração Sul-americana.

Segundo PECEQUILO (2008, p. 136), o discurso do governo Lula de ruptura com os paradigmas da gestão FHC é falacioso, já que grande parte das prioridades da política externa deste último foram mantidas na gestão Lula da Silva. VIGEVANI e CEPALUNI (2007, p. 273-275) mantém essa visão e depreendem que, apesar de o governo Lula adotar um discurso que defende a premência por uma mudança na política externa praticada pelo governo anterior, na prática “não houve ruptura significativa”, pois Lula deu continuidade às medidas que foram adotadas por FHC, de modo a reforçá-las. Assim, pode-se entender que apenas houve uma alteração na ênfase dada a determinados temas.

Do ponto de vista de Alcides da Costa VAZ (2004, p. 4), não são identificados muitos elementos de inovação na política externa do governo Lula da Silva. A maior diferença existente entre a política externa desta administração com a gestão de FHC, no que se refere à política externa, é a disposição e a proatividade do governo Lula para assegurar os interesses nacionais.

Por outro lado, SOARES DE LIMA e HIRST (2006, p. 22) defendem que a administração Lula agregou uma nova dimensão à prática da política externa: a social. Além disso, as autoras identificam uma alteração de postura no que concerne à afirmação por parte do governo da necessidade de reforma dos organismos multilaterais.

Para CERVO (2008), a política externa de Lula difere da política de FHC, pelo fato de que trabalham com noções diferentes de multilateralismo. Enquanto para o governo FHC a ação multilateral representava agir de acordo com as regras que ordenam o sistema internacional, para seu sucessor, a política exercida em ambiente multilateral ia além, de modo a ser entendida como “parte ativa da produção de regras”. Ademais, a diplomacia do

governo Lula trabalhou para acabar com a ilusão da harmonia kantiana”, para estabelecer uma política externa que pudesse retomar o caminho para a “reciprocidade real” das relações exteriores.

Paulo VIZENTINI (2005, p. 381) reconhece que a política externa brasileira, com a chegada do governo Lula, é dotada de uma nova dimensão, a partir do momento em que passa a exercer um papel internacional substancial em temas como a relação com os países da América do Sul, a cooperação com outras potências emergentes e a reforma dos organismos multilaterais.

Por sua vez, MONIZ BANDEIRA (2005) interpreta que houve uma grande mudança com a troca de governos, podendo esta ser melhor exemplificada pela relação com os Estados Unidos da América. O Brasil reage à sua condição acessória, de instrumento utilizado pelos EUA para promover seus interesses imperiais, para estabelecer uma parceria madura, baseada em interesses mútuos.

Revisão de literatura acerca das políticas externas de Lula e Dilma

A política externa do governo Lula da Silva possui uma vasta e rica literatura versando a seu respeito. O governo Dilma Rousseff, por sua vez – provavelmente por haverem transcorrido apenas três anos de gestão no momento em que se escreve o presente artigo –, ainda não permitiu a constituição ampla da literatura especializada.³ Porém, é possível identificar no discurso oposicionista duas diferentes orientações: os que entendem que a Presidente Dilma não possui interesse em temas de política externa e os que interpretam suas ações como “um rompimento com a tradição diplomática brasileira” (GAMA, 2014).

De acordo com Rubens RICUPERO (2013, p. 95), a política externa desempenhada pelo novo governo vem sendo impactada pela política doméstica adotada. Contrária é a opinião de STUENKEL (2014b), pelo qual uma política externa forte e ativa não é incompatível com a preocupação com questões internas. Em razão disso, este argumento não pode ser utilizado para justificar a falta de engajamento internacional.

³ A despeito disso é notável o fato de que, com três anos de governo, a administração Lula já era bastante avaliada pela academia.

Ainda, segundo RICUPERO (2013), “a maior mudança da política externa da presidente Dilma Rousseff em relação a seu antecessor, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva [foi]: o abandono virtual das negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC)”.

Na concepção de Matias SPEKTOR, o governo Dilma tem mudando a sua política externa por não possuir uma característica fundamental existente na parceria Lula/Amorim: a coragem para assumir riscos. Dessa forma, o Brasil vem desempenhando uma política externa pouco ativa (*apud* LOYOLA, 2014).

Rubens BARBOSA (2011) associa a mudança “no estilo e no tom da política externa” com o perfil da Presidenta. Segundo ele, tanto Dilma quanto seu primeiro Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, possuem um perfil mais tecnocrata.

STUENKEL (2014a) entende que a política externa de Dilma vem desmantelando a estratégia internacional elaborada por Lula e atribui a isso a necessidade da presidenta de centralizar em sua figura todas as decisões a serem tomadas.

Em contrapartida, Dawisson BELÉM LOPES, respondendo ao artigo de Stuenkel afirma que:

A rigor, a gradual substituição dos agentes tradicionais da política externa - diplomatas, cónsules, oficiais de chancelaria – por outros atores, governamentais e não governamentais não implicou necessariamente a deterioração da presença do Brasil no mundo. Antes, foi o xadrez da política internacional que começou a ser jogado com outras regras (BELÉM LOPES, 2014).

BELÉM LOPES (2014) segue defendendo que em muitos aspectos os números da presidência de Dilma refletem as de FHC, o que faz do governo Lula uma presidência atípica na tradição brasileira em termos de política externa.

Antônio PATRIOTA, ex-Ministro das Relações Exteriores do governo Dilma, por sua vez, em entrevista à Revista Veja, expressa a ideia de que “continuar não é repetir”. Assim, por mais que não tenha realizado grandes mudanças, algumas diretrizes foram revistas pelo governo Dilma, como o que concerne aos Direitos Humanos (PEREIRA, 2011).

A política externa do governo Lula

De acordo com ALMEIDA (2004, p. 164), a diplomacia do governo de Luiz Inácio Lula da Silva em larga medida reflete um determinado ativismo. O ex-chanceler Celso Amorim a caracteriza como parte de um “modelo de globalização mais humano e não-

excludente” (AMORIM, 2005, p. 1). Já VIGEVANI e CEPALUNI (2007, p. 283) entendem a política externa do governo Lula pela expressão “autonomia pela diversificação”, por caracterizar-se pela busca de novos parceiros e pela redução da disparidade entre o Norte e o Sul.

Integração Regional da América do Sul

O pragmatismo do governo Lula estava voltado, em grande parte, para reafirmação da América do Sul, pois a região permitiria que o Brasil realizasse seus interesses econômicos e, ao mesmo tempo, alcançasse seu objetivo político: tornar-se uma potência regional (CERVO, 2008, p. 56). O Brasil entende que somente com a integração da região ele poderia conquistar um status de governabilidade e de desenvolvimento para toda a América do Sul (VIZENTINI, 2005 , p. 391). Para isso, a integração da região foi tomada como principal prioridade da política exterior (CERVO, 2008, p. 203).

O fortalecimento da região aconteceu através do o robustecimento do Mercosul e de outros projetos de integração, como a aproximação do Mercosul com a Comunidade Andina de Nações, a Iniciativa de Integração em Infraestrutura Sul-americana (IIRSA), a criação posterior da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), entre outros (BERRINGER e BOITO JR., 2013, p. 36). O Brasil, na gestão Lula da Silva, procurou não somente reforçar o Mercosul, mas expandi-lo para outros países da América do Sul, como a Bolívia, o Chile, a Venezuela e o Equador (ALMEIDA, 2010, p. 164).

Assim, o objetivo do governo Lula era a revigoração dos projetos já existentes, porém com o estabelecimento de novos órgãos que permitissem uma maior união dentre os países da América do Sul. Nesse sentido, em 2008, foi criada a União de Nações Sul-Americanas, que incorporava a IIRSA e, a partir de uma proposta do Presidente Lula, criava o Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD) (BERRINGER e BOITO JR., 2013, p. 36-37).

A criação de um mecanismo de defesa para a região visava a evitar potenciais conflitos na América do Sul. Essa proposta foi elaborada em resposta ao contencioso entre o Equador e a Colômbia, pois havia um medo de que este e outros conflitos tomassem maiores proporções. Com o Conselho Sul-Americano de Defesa, reduz-se a possibilidade de existência de um embate entre países da região e inicia-se um processo de cooperação entre os países para a elaboração de políticas de defesa em conjunto, de modo a preservar a própria região e suas cobiçadas reservas naturais (GARCIA, 2013, p. 58).

Para além da América do Sul, medidas também foram tomadas visando a criar a ideia de unidade entre os países da América Latina. Vale destacar a criação da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), que mais tarde se tornou a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), que é mais um mecanismo que procura solucionar as questões regionais sem a necessidade de interferência de uma potência.

Cooperação Sul-Sul

Dentro da proposta do governo Lula, os diálogos com Estados considerados países emergentes, como a China a Índia, a África do Sul e a Rússia, são se dúvida privilegiados. Portanto, o que se busca fazer é criar uma coalizão para defender os interesses desses países frente aos países desenvolvidos (PDs), pois, dessa forma, as nações do Sul poderão discutir estratégias para posicionarem-se em conjunto nas negociações nos foros multilaterais. Essa concertação é compreendida “como um processo de Cooperação Sul-Sul⁴” (OLIVEIRA, 2005, p. 262-363).

Com essa visão, o “Brasil age de modo febril com o objetivo de aproximar os países emergentes e reuni-los em torno de idêntico propósito”. Uma dessas iniciativas brasileiras resultou na criação de uma grande aliança anti-hegemônica: o G-20 comercial, formado pelos países em desenvolvimento, grandes exportadores de produtos agrícolas, que têm por objetivo a liberalização do comércio agrícola e, conseqüentemente, o andamento das negociações na Rodada Doha. Pode-se dizer que o G-20 introduziu o multipolar nas negociações comerciais (CERVO, 2008, p. 107-109). Assim, por meio dessa aliança, a diplomacia brasileira se alinhou com outros países em desenvolvimento (PEDs) para conseguir estabelecer um *front* em face dos países desenvolvidos nas negociações comerciais na OMC (ALMEIDA, 2010, p. 174).

Com a formação desse grupo, tem início o que ficou convencionado como a “nova geografia do comércio internacional”. A expressão, utilizada por Lula na criação da referida

⁴ Na literatura, entende-se que a parceria estabelecida no Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), no grupo grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), na coalizão BASIC e nas concertações regionais são exemplos de relações Sul-Sul, porém não se encaixam no que é entendido como Cooperação Sul-Sul, pois, de acordo com PINHEIRO e GAIO (no prelo, p. 11) esta se daria apenas em casos onde há um investimento, como em projetos de *capacity building*, de assistência técnica, etc. Porém, segundo HIST (2011, p.5), para o Brasil estas se tornaram dimensões que encontram-se entrelaçadas nas suas relações internacionais.

coligação, deixava um sinal claro de que a diplomacia brasileira continuaria buscando um reordenamento das relações de poder através da cooperação com os países do Sul. Segundo SOARES DE LIMA (2005, p. 30), “a expressão condensa os dois papéis internacionais reservados aos países intermediários: o de *system-affecting state* e o de ‘grande mercado emergente’”.

Além dessa, outras concertações políticas foram forjadas durante o governo Lula. Com a priorização das relações com outros países em desenvolvimento, o Brasil iniciou diálogos em diferentes frentes, dentre estas destacamos as concertações com a Índia, a África do Sul, a China e a Rússia, através do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e do grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) (ENGSTROM, 2012, p. 4).

Representatividade nos organismos multilaterais

O multilateralismo é um dos temas que também ganha um caráter prioritário no governo Lula (CERVO, 2008, p. 105). Este vai atuar nos órgãos multilaterais de modo a defender a necessidade de uma maior representatividade para os países do Sul, visto que estas organizações representam uma estrutura de poder opressora para as nações do Terceiro Mundo.

FONSECA JR (2011, p. 390) defende que Lula soube aproveitar o momento no sistema internacional, marcado pelo afastamento norte-americano, dada a crise de legitimidade gerada após as invasões ao Iraque e ao Afeganistão, para propor iniciativas multilaterais que outrora não teriam espaço para acontecer. Dentre estas podemos destacar as iniciativas já mencionadas como: o grupo dos BRICS, o Fórum IBAS, o G-20 comercial e a UNASUL.

Assim, a gestão Lula da Silva procura aumentar a sua legitimidade no sistema internacional em um esforço para conseguir obter um peso maior nos organismos internacionais, como na Organização das Nações Unidas (ONU), mais especificamente no Conselho de Segurança, e no Fundo Monetário Internacional (FMI) (RAMANZINI JÚNIOR, 2010, p. 61).

Com a finalidade de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o Brasil realizou grandes esforços, que acabaram por provocar uma oposição de alguns países, como a Argentina, o México e outros competidores internacionais

(ALMEIDA, 2010, p. 165). O Brasil, assim como a Índia e a África do Sul, demanda um assento permanente no CSNU fundamentado na ideia de que faz-se necessária uma melhor representação geográfica, de modo que esse tema seja um dos pontos de destaque no Fórum IBAS (SOARES DE LIMA e HIRST, 2006, p. 29). Portanto, grande parte dos esforços realizados pela administração Lula podem ser entendidos como tentativas de obter o assento permanente.

Destacam-se as seguintes iniciativas:

1) A criação do grupo intitulado G-4, formado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão, que busca apoiar uma das propostas de reforma do CSNU idealizadas pelo ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan (FONSECA JR., 2011, p. 291);

2) O sob a administração Lula, demonstrou estar preparado para ser um país politicamente mais assertivo em sua região. Essa prova foi dada através do seu envolvimento em questões normalmente contestadas. O grande exemplo disso é a participação do país na missão de *peacekeeping* da ONU no Haiti. Nela, o Brasil assumiu um papel de liderança no processo de pacificação. O desempenho do Brasil no comando da Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH, na sigla em francês) deve ser destacado, afinal demonstra, mais uma vez, que o país está disposto a se colocar como solucionador de conflitos regionais (FONSECA JR., 2011, p. 291).

3) O Brasil mostrou que pretende aumentar o seu relacionamento com os países periféricos, além das concertações políticas (ALMEIDA, 2010, p. 167). O governo Lula, em seu projeto de desenvolver uma política externa mais ativa, contou, em grande medida com a diplomacia presidencial. Nesta, a política africana foi redefinida, de modo que esta região se tornou uma das que o governo mais investiu. No primeiro mandato da administração Lula, foi priorizada a abertura de embaixadas fechadas em administrações anteriores e a criação de novos postos diplomáticos (RIBEIRO, 2009, p. 189). Dentre as 35 novas representações diplomáticas que foram inauguradas no governo Lula, 15 estavam no continente africano (MIYAMOTO, 2009).

Lula procurava deixar para trás a “diplomacia seletiva”, que favorecia apenas os países que compunham a África Meridional e os membros da CPLP, para lidar com todo o continente africano. Vale ressaltar que:

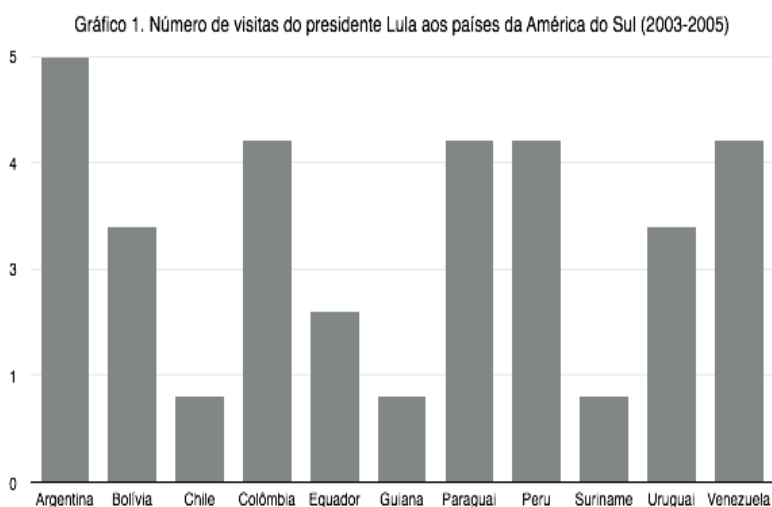
Mesmo assim, áreas tradicionais continuaram recebendo tratamento atento em alguns casos, com em relação à África do Sul, em face de novas iniciativas

estratégicas, nomeadamente o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)” (MOURÃO, 2007, p. 259).

Diplomacia Presidencial⁵

O Itamaraty exerceu um papel fundamental na projeção internacional do governo Lula. Esse governo deu um grande destaque para a “diplomacia presidencial”.

No Gráfico 1, pode ser vista a frequência em que o presidente Lula esteve em cada país da América do Sul em seus três primeiros anos de governo⁶.



Fonte: Planalto (2010). Gráfico elaborado pela autora.

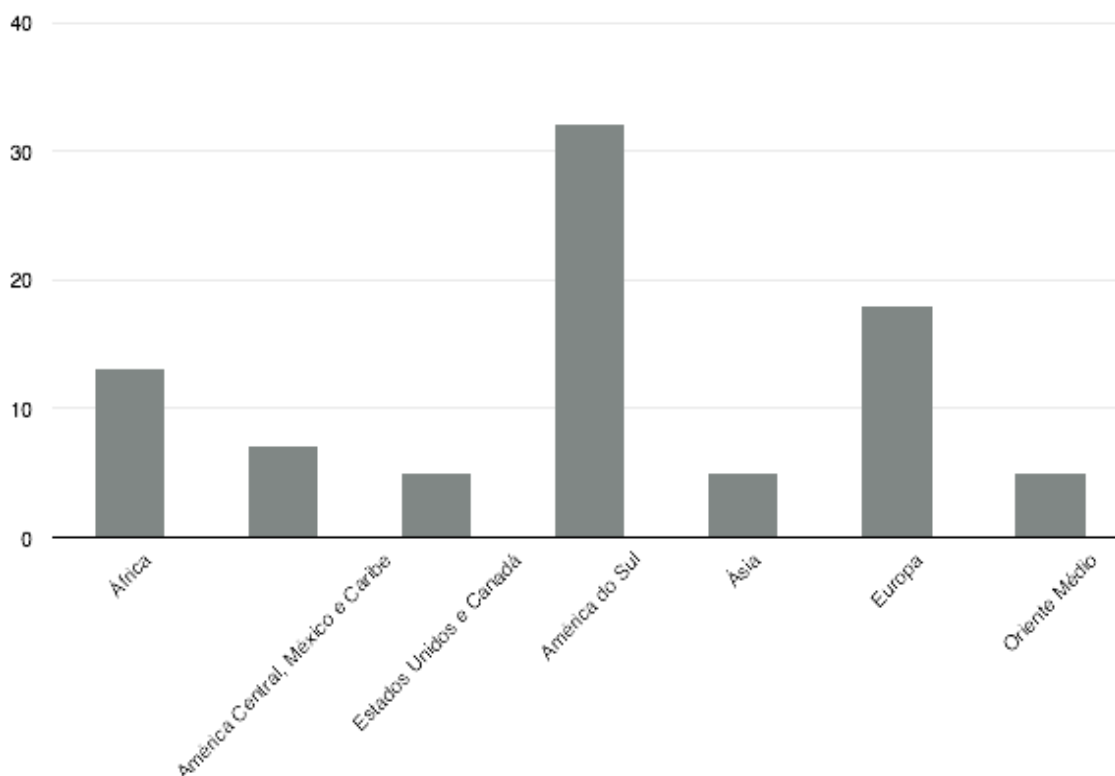
Como foi anteriormente mencionado, a região foi tomada como prioridade pelo governo Lula, o que, como podemos ver pelo gráfico, refletiu em um grande número de visitas aos países que a compõem. Ademais, com algumas exceções, pode-se perceber como os principais parceiros do Brasil e membros do Mercosul são os países mais visitados pelo presidente. Porém, deve ser considerado que algumas dessas visitas tiveram por finalidade algum evento relacionado ao bloco.

Já o Gráfico 2 nos permite ter uma visualização mais ampla, através da divisão por continentes.

⁵ Os dados referentes as visitas internacionais do presidente Lula estavam disponíveis na internet, porém foram retiradas do portal da presidência.

⁶ Serão considerados apenas os três primeiros anos do governo Lula para que possa ser feita uma comparação com os três anos em que a presidente Dilma Rousseff está no governo.

Gráfico 2. Número de visitas do presidente Lula por região (2003-2005)



Fonte: Planalto (2010). Gráfico elaborado pela autora.

Como se pode ver no Gráfico 2, algumas regiões receberam um número expressivo de visitas durante o governo Lula. Este esteve 13 vezes na África e em 39 países (alguns foram visitados mais de uma vez) em todo o seu governo. Assim, os números nos mostram como a diplomacia presidencial é utilizada para realizar as prioridades estabelecidas pelo governo.

A política externa do governo Dilma

Ao procurarmos entender a política externa do governo Dilma, devemos considerar que, como trata-se de um membro importante da administração anterior, que compartilha do mesmo partido dessa presidência, pouco pode-se antecipar no que tange a mudanças de rumo.

Para avaliar a implementação de políticas para o estrangeiro da presidente Dilma Rousseff, devemos primeiro buscar compreender que houve mudanças no contexto internacional. Ao assumir a presidência, o cenário encontrado estava “dominado por acusações de manipulação das taxas de câmbio e [de] condução imprudente de políticas

monetárias e por incertezas quanto à dinâmica das economias envolvidas”, quadro que nada se parece com o otimismo internacional da era Lula (VEIGA e RIOS, 2011, p. 1).

Ainda, reafirmo que ainda não existe um estudo mais aprofundado pelos acadêmicos de Relações Internacionais no que concerne a política externa adotada no governo Dilma, pelo fato de que apenas decorreram três anos de seu mandato.

Integração Regional da América do Sul

No que tange a integração entre os países da América do Sul, o governo Dilma tem mantido grande parte dos princípios que nortearam a política externa do governo de seu antecessor.

O Plano Plurianual (2012-2015) do governo Dilma Rousseff traz como um de seus objetivos principais a:

Promoção do aperfeiçoamento da União Aduaneira do MERCOSUL, com vistas ao estabelecimento do livre comércio intrazona, à consolidação da Tarifa Externa Comum e à coordenação de políticas econômico-comerciais (BRASIL, 2011, p. 97).

Além disso, o plano coloca a América do Sul como eixo prioritário para a realização da política externa brasileira. Os objetivos para a região são: dar vigor a uma identidade comum através da criação de infraestruturas comuns, desenvolver a região de modo equilibrado e alcançar uma posição de protagonismo internacional para o bloco. Esse é um dos exemplos da “multipolaridade benigna”, pois ao invés de refletir o relacionamento de embate e competição Norte-Sul, fica na cooperação para que as partes alcancem seus objetivos em conjunto. O governo Dilma também tem a meta de realizar acordos de livre comércio do Mercosul com terceiros países (BRASIL, 2011).

No âmbito da UNASUL, a intenção é a de aprofundar a participação exercida pelo Brasil no Conselho Sul-Americano de Defesa para ter uma maior presença no tratamento que questões de segurança que afetam o país internamente. E, em escala internacional, o Brasil que criar fóruns de diálogo que permita que as nações tratem em conjunto da questão das drogas e de outro ilícitos internacionais (BRASIL, 2011).

Porém, há autores como PECEQUILO e CARMO (2013, p. 62) que entendem que o projeto de integração regional da América do Sul ainda é muito questionado em termos políticos e econômicos, principalmente com política externa brasileira sob a gestão de Dilma Rousseff.

Cooperação Sul-Sul

Um dos aspectos de maior semelhança entre a condução da política exterior de Lula e de Dilma é a relevância conferida para a cooperação Sul-Sul. O governo Dilma procura manter a importância dessa modalidade de cooperação, porém, entendendo que esse tipo de parceria não precisa acontecer necessariamente em detrimento da cooperação Norte-Sul. Portanto, essa gestão tenta manter um bom relacionamento nas duas frentes (BRICS POLICY CENTER, 2011).

A dotação de um caráter horizontal para as relações do Brasil no cenário internacional fez com que fossem afetadas também as demais esferas de atuação da política externa brasileira. Além disso os interesses nacionais também sofreram alterações.

A Cooperação Sul-Sul, como já mencionado, foi levada adiante pelo governo Dilma, de modo que na Conferência dos BRICS, em 2013, os países membros debateram a possibilidade de ser criado um banco. Este angariaria a competência de financiar o desenvolvimento dos países membros de forma diferente das praticadas no Sistema Financeiro Internacional. Assim, o Brasil e os seus parceiros do Sul dão mais um passo na busca pelo afastamento do sistema econômico dominado pelas grandes potências ocidentais (BBC BRASIL, 2013).

Outros importantes passos tomados pelos países do BRICS em conjunto foram: a decisão dos países membros de se unirem para ajudar financeiramente os países mais pobres e a iniciativa de trabalharem para que, no futuro, o comércio entre eles seja feito com as moedas locais, sem a utilização do dólar.

A política externa do governo Dilma, foi convencionada por Antônio Patriota como “multipolaridade benigna”, querendo dizer que a multipolaridade é essencial, porém esta em si não é o suficiente, faz-se necessário que ela seja benéfica também para os países periféricos (BRICS POLICY CENTER, 2011).

Representatividade nos organismos multilaterais

O governo Dilma, assim como no governo Lula, tem como uma das linhas de sua política externa a busca pelo aumento da sua participação e de outros países subdesenvolvidos e em desenvolvimento nos órgãos multilaterais. Essa cobrança tornou-se ainda maior após a

vitória brasileira na Organização Mundial do Comércio (OMC). A presidente, em seu discurso proferido após um encontro com o presidente Mohamed Morsi, afirmou que:

Nós apoiamos a reforma da ONU, em particular de seu Conselho de Segurança, e enfatizamos a importância da representação de árabes e africanos neste órgão multilateral (ROUSSEFF, 2013)

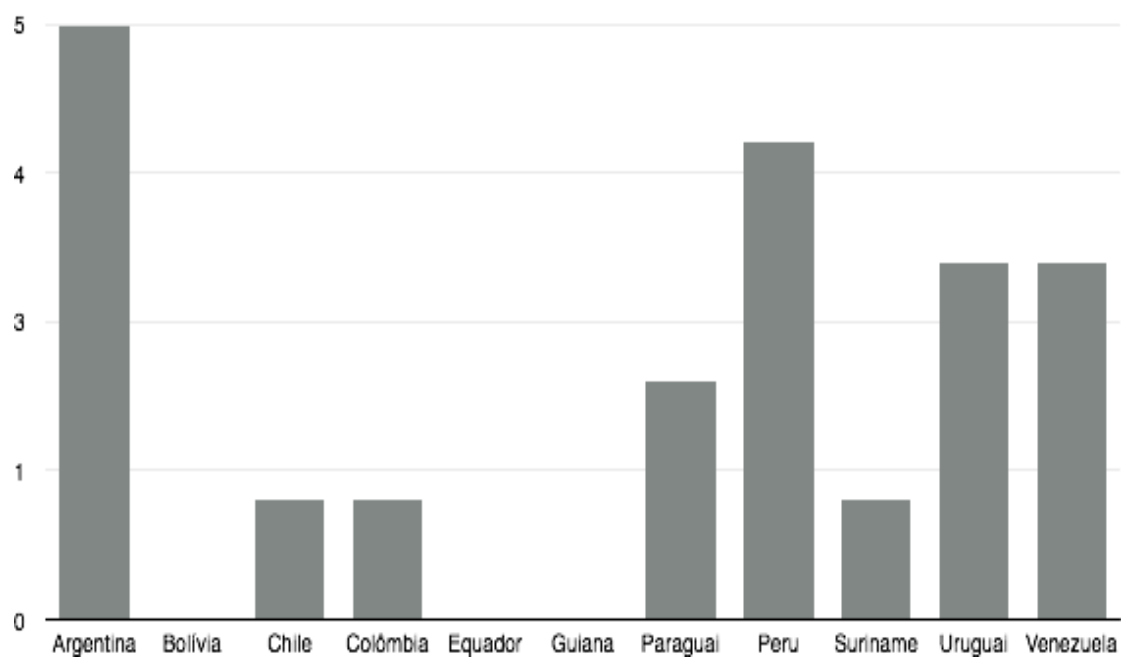
Porém, uma observação importante deve ser feita a respeito do governo Dilma. Acadêmicos enxergam na política externa desempenhada por Dilma Rousseff um ponto fundamental que faz com que nem todas as escolhas feitas pelo Brasil na era Lula da Silva, que visavam o destaque internacional do Brasil, para o objetivo maior que é a obtenção de um assento permanente no CSNU, pudessem ser mantidas: a prioridade aos Direitos Humanos. O grande exemplo que pode ser utilizado é a proposta das grandes potências de intervir na Líbia para garantir os direitos humanos. O Brasil se absteve nessa votação pelo fato de considerar que esse é um argumento falho, pois não aceita que intervenções humanitárias sejam forjadas para a realização de interesses velados, o que demonstra coerência na postura da política externa brasileira (BRICS POLICY CENTER, 2011).

Diplomacia Presidencial⁷

As viagens ao exterior da presidente Dilma Rousseff em seus três primeiros anos de governo demarcam quais são as suas estratégias no tocante a política externa. Assim, como no governo Lula, o maior número de viagens de Dilma tem como destino a América do Sul. Como podemos ver no Gráfico 3, o maior número de viagens da presidente é para países membros do Mercosul. A única exceção é o Peru, pois o país recebeu um número considerável de visitas da presidente, porém este não faz parte do Mercosul.

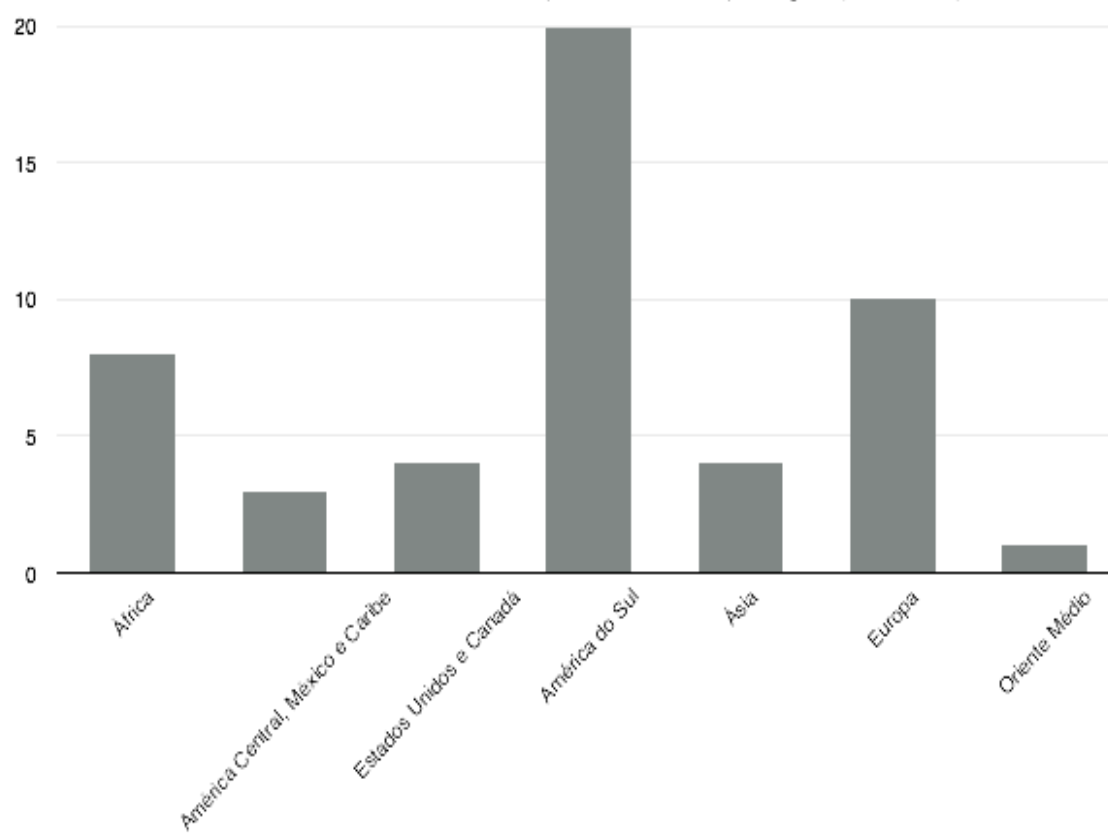
⁷ Os dados sobre as viagens presidenciais realizadas pela presidente Dilma Rousseff podem ser encontrados no seguinte endereço eletrônico: <<http://www2.planalto.gov.br/area-de-imprensa/relatorios-da-secretaria-de-imprensa/>>.

Gráfico 3. Número de visitas da presidente Dilma aos países da América do Sul (2011-2013)



Fonte: Planalto (2010). Gráfico elaborado pela autora.

Gráfico 4. Número de visitas da presidente Dilma por região (2011-2013)



Já o Gráfico 4 demonstra que, apesar de realizar um número menor de viagens em comparação com o presidente Lula, Dilma Rousseff manteve certa coerência na realização da “diplomacia presidencial”. Podemos observar que, com exceção do Oriente Médio, as regiões mais visitadas são as mesmas.

Os gráficos nos mostram que os governos de Lula e Dilma aumentaram bastante o número de visitas ao continente africano, apesar da gestão Dilma ter definido a América do Sul como região de prioridade.

Ao realizar uma comparação entre os dois últimos presidentes brasileiros, no tocante as visitas presidenciais ao exterior, por mais que Dilma receba fortes críticas pelo fato de realizar poucas viagens ao exterior se comparada a Lula, vale notar que a presidente realizou um maior número de visitas do que o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Conclusão

Para grande parte dos acadêmicos, as diferenças existentes entre os governos Lula e Dilma são muito poucas, enquanto, para outros há uma clara diferença dado o afastamento da presidente das questões internacionais. As informações apresentadas permitiram entender que há algumas questões em que a gestão de Dilma Rousseff tomou seus próprios rumos. Porém, o presente trabalho, ao realizar a análise dos dados apresentados, avalia que o governo Dilma possui mais elementos de continuidade, no exercício da política externa, com o governo Lula do que os críticos avaliam.

A divisão em principais eixos de atuação da política externa faz com que seja possível analisar cada dimensão na administração de ambos presidentes, de modo que podemos perceber que ambos perseguiram os mesmos objetivos e tiveram, basicamente, as mesmas prioridades, por mais que as ações para chegar a esse fim fossem distintas.

Não podemos deixar de destacar que já era esperado que o governo Dilma praticasse uma política externa semelhante a de Lula. A presidente não só é do mesmo partido que seu antecessor, mas ocupou um cargo de alta importância na administração deste. Além disso, o fato da política externa ser uma política de Estado, o que nos permite traçar diretrizes que são consideradas tradicionais do Itamaraty, pressupõe que haveria alguma continuidade.

Portanto, nos últimos dez anos, a política externa brasileira teve as seguintes diretrizes: (1) total prioridade ao relacionamento com os países da América do Sul.

Instituições regionais foram criadas e aprofundadas, o ideal de que seria preferencial que os problemas entre países membros fossem solucionados no âmbito regional foi disseminado e respostas para os problemas em comum foram discutidas; (2) a cooperação Sul-Sul como o mecanismo para quebrar a hegemonia das potências mundiais dentro dos fóruns multilaterais. O Brasil procurou formar alianças com países do Sul, de modo a gerar uma frente fortalecida para lutar pelos seus interesses em questões como o acesso aos mercados agrícolas dos países do Norte. O sucesso dessa estratégia fez com que a formação desse tipo de coalizção se tornasse uma constante na política externa brasileira; (3) a busca por maior voz dentro dos organismos internacionais. Esta se deu principalmente na ONU e no FMI. Na primeira, o Brasil vem lutando por um assento permanente no Conselho de Segurança, de modo a orientar grande parte das ações da sua política externa para essa finalidade; e (4) a realização da diplomacia presidencial, que desde o governo Fernando Henrique Cardoso vem sendo uma estratégia utilizada pela diplomacia brasileira para dar ao país uma maior visibilidade internacional.

Com isso, podemos concluir que, apesar de pequenas alterações, a política externa de Dilma Rousseff em grande medida reflete uma continuidade com relação à política praticada pelo ex-Presidente Lula.

Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva’s grand diplomacy”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, 2010, p. 160-177.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 47, n. 1, 2004, p.162-184

AMORIM, Celso. “Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos”. **Análise de Conjuntura OPSA**, nº4, março de 2005, p.

BARBOSA, Rubens. **Política externa de dois governos**. Disponível em: <<http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Rubens%20Barbosa%20-%20Pol%C3%ADtica%20externa%20de%20dois%20governos.pdf>>. Acesso em: 25 de março de 2014.

BBC BRASIL. BRICS se reúnem em clima mais complicado para emergentes. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 26 mar. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/bbc/1252506-brics-se-reunem-em-clima-mais-complicado-para-emergentes.shtml>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BELÉM LOPES, Dawisson Belém. “Recuo estratégico ou normalização da curva?”. **Folha de São Paulo**. 17.03.2014.

BERRINGER, Tatiana e BOITO JR, Armando. Brasil: classes sociais,

neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, 2013, p.31-38.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília: MP, 2011.

BRICS POLICY CENTER. “As Mudanças na Política Externa do Governo Dilma e a ‘Multipolaridade Benigna’”. **BRICS Monitor**, Maio. Rio de Janeiro: Núcleo de Análises de Economia e Política, BPC, 2011.

CERVO, Amado. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo, Saraiva, 2008.

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

ENGSTROM, Par. Brazilian Foreign Policy and Human Rights: Change and Continuity under Dilma. **Critical Sociology**, vol. 38, no. 6 (2012), p. 1-15

FONSECA JR., Gelson. “Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy”. **Global Governance**, 17, 2011, p. 375-397.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. “Mais do Menos: entre tradições e contradições, críticas à política externa de Dilma Rousseff”. **Carta Maior**. 12.03.2014.

GARCIA, Marco Aurélio. Dez Anos de Política Externa. In: SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma**: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

HIRST, Monica. “Brazil’s renewed responsibilities in cooperation for development and international security”. **Center on International Cooperation**, New York, 2011.

LOYOLA, Leandro. “É um tapa na cara do Brasil”. **Revista Época**. 14.03.2014.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, 2009, p. 21.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. “Política Exterior do Brasil – De FHC a Lula”. **Projeto História**, São Paulo, (31), dez. 2005, p.109-130.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. Perspectiva em Relação ao Continente Africano. In: **I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**. I CNPEPI: O Brasil no mundo que vem aí. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2007, p. 243-280.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. Regional integration and brazilian foreign policy: strategies in the South American space. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, dez. 2013, p. 51-65.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. “A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, 2008, p. 136-156.

PEREIRA, Paulo Celso. “Continuar não é repetir”. **Revista Veja**. 12.01.2011.

PINHEIRO, L.; GAIO, G. (no prelo). "The role of south-south cooperation for development on Brazilian regional leadership and global protagonism". In: TUSSIE, D.; QUILICONI, C. (orgs.). **Leadership of BRICS at the regional and global levels**: capacity, willingness and legitimacy in an era of multipolarity. New York: Springer.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Uma Análise da Política Externa do Governo Lula da Silva. **Revista Debates**, v. 4, n. 2, 2010, p. 60-80.

RIBEIRO, Claudio de Oliverira. A política Africana do governo Lula (2003-2006). **Tempo Social**, v. 21, n. 2, 2009, p. 185-209.

RICUPERO, Rubens. “A maior mudança da política externa”. **Política Externa**, vol. 21, n. 3, jan-mar 2013, p. 95-100.

ROUSSEFF, Dilma. **Declaração à imprensa da Presidenta da República**, Dilma Rousseff, após cerimônia de assinatura de atos com o Presidente do Egito, Mohamed Morsi. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-a-imprensa-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-apos-cerimonia-de-assinatura-de-atos-com-o-presidente-do-egito-mohamed-morsi>>. Acesso em: 28 de março de 2014.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Monica. “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”. **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006, p. 21-47.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, 2005, p. 24-59.

STUENKEL, Oliver. “O Brasil está abandonando suas ambições globais?” **Brasil Post**. 26.02.2014a.

_____. “Política exterior brasileira: ¿Game over? **Asuntos del Sur**. 06.02.2014b.

VAZ, Alcides Costa. Brazilian foreign policy under Lula: change or continuity? **FES Briefing Paper**, Apr. 2004.

VEIGA, Pedro Motta da; RIOS, Sandra Polónia. Política econômica externa do governo Dilma: dilemas e desafios. **Pontes**, vol. 7, n. 1, abril-maio 2011, p. 1-3.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. “A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação”. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, 2007, p. 273-335.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. “De FHC a Lula: uma década de política externa (1999).