

## VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

Área temática: Relaciones internacionales

### **A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA A AMÉRICA DO SUL: RUPTURAS E CONTINUIDADES NOS GOVERNOS LULA E DILMA<sup>1</sup>**

Paula Boarin<sup>2</sup>

**Resumo:** A história da América Latina é marcada pela herança colonial, dependência econômica e profundas desigualdades sociais, associadas a um histórico político de longos períodos autoritários. Porém, a partir da década de 1980, a região passou a ser palco de diversas transformações sociais, econômicas e políticas. Segundo Hurrell (1993), um aspecto definitivo na trajetória política da América Latina foi o processo de democratização, visto como importante fator de corroboração para o crescimento das relações de cooperação regionais e sub-regionais. Tendo iniciado estreita cooperação com os países da América do Sul, a atual política externa brasileira está comprometida com a promoção da integração contínua e consistente na região. Nesse sentido, o estudo proposto tem como tema a política externa para a América do Sul do Governo Dilma Rousseff, buscando analisar continuidades e rupturas em relação ao governo anterior, qual seja, o de Lula da Silva (2003 – 2010). O trabalho pretende realizar um apanhado histórico da política exterior brasileira desde o princípio da década de 1990, tendo como objetivo dar bases conceituais e, sobretudo, históricas à apresentação do projeto do Partido dos Trabalhadores (PT) para a região.

**Palavras-chave:** América do Sul; Partido dos Trabalhadores; política externa brasileira.

### **INTRODUÇÃO**

Tendo iniciado estreita cooperação com os países da América do Sul, a política externa do Governo Lula da Silva (2003-2010) mostrou maior atenção, desde sua posse em 2002, em relação ao governo anterior, qual seja, o de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1999-2002), com a promoção da integração contínua e consistente da região sul-

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

<sup>2</sup> Mestranda no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGCSO-UFJF); paulaboarin@hotmail.com.

americana. Tal aspecto é fortemente representado pela prioridade dada pelo então governo ao estreitamento dos laços entre os Estados-membros do Mercosul e pelos esforços em se projetar como líder regional. Nesse sentido, a literatura especializada apresenta consenso ao apontar a prioridade dada por Lula da Silva às relações com os países da América do Sul e, sobretudo, à integração do Mercosul.

(ALMEIDA, 2005).

Dilma Rousseff que, assim como Lula, é representante do Partido dos Trabalhadores (PT) assume em 2011 a Presidência da República, tendo recebido um legado de estratégias quanto à política externa. Entre as principais marcas consolidadas na passagem do governo se destacam a atuação do país em fóruns multilaterais, posicionando-o como representante do Sul global, e a orientação ativa em relação à dimensão sul-americana. Embora o Governo Dilma tenha preservado aspectos como a corrente autonomista do Itamaraty, a variação de agências de governo envolvidas na política externa e a tendência desenvolvimentista, observou-se a redução da assertividade, de modo a afetar o protagonismo do país na política global. O caráter reativo assumido pelo atual governo na condução da política externa encontraria fundamento, sobretudo, tanto na conjuntura econômica – doméstica e internacional – e no abandono da diplomacia presidencial, marca da atuação do governo anterior naquilo que se refere às relações internacionais (SANTOS, 2013; SARAIVA, 2014).

O presente trabalho se constrói com base na análise comparada dos governos de Lula da Sila e Dilma Rousseff quanto à política externa empreendida para a América do Sul. Os objetivos são: investigar os pontos nos quais a política externa de Dilma para a região reflete aquela praticada por seu antecessor e investigar a hipótese de que a estratégia de política externa de Lula da Silva, destacando-se a diplomacia presidencial, é *personalista*, não se tratando de um projeto do PT ou do Itamaraty. Para tanto, na primeira seção, apresentaremos um breve panorama da política externa brasileira ao longo dos anos 1990, a fim de elucidar de que maneira os cursos de ação nos assuntos internacionais do país se construíram no contexto da redemocratização e do neoliberalismo. Em seguida, descreveremos as principais estratégias da política externa de Lula para a América do Sul e, finalmente, os aspectos gerais de tal eixo no Governo Dilma. Uma vez que o segundo mandato da presidente está em curso, nos ateremos aos dados e análises atinentes ao seu primeiro governo, em um período compreendido entre os anos de 2011 e 2014.

## **1 REDEMOCRATIZAÇÃO E POLÍTICA EXTERNA NOS ANOS 1990**

No Brasil, a década de 1980 representou a consolidação da democracia representativa, sendo a promulgação da Constituição de 1988 seu marco legal. Em relação às constituições brasileiras anteriores, a Carta de 1988 adotou postura inovadora quanto aos princípios norteadores das relações internacionais. São eles: a) independência nacional; b) prevalência dos direitos humanos; c) autodeterminação dos povos; d) não-intervenção; e) igualdade entre os Estados; f) defesa da paz; g) solução pacífica dos conflitos; h) repúdio ao terrorismo e ao racismo e; i) cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A Constituição assinala, ainda, a promoção da integração regional da América Latina, tendo levado o país, no plano internacional, a se posicionar como *global player* democrático. Já na década seguinte, o processo de liberalização econômica fomentou a presença brasileira no comércio internacional (LIMA, 2000; SANTOS, 2006). Diante disso, sugerimos que os aspectos gerais da política externa brasileira ao longo dos anos 1990, que descreveremos a seguir, devem ser pensados a partir dos dois fenômenos que determinaram as últimas décadas do século XX no Brasil: o processo de redemocratização e o de liberalização econômica.

### 1.1 Collor e Itamar (1990-1994)

Fernando Collor de Melo foi o primeiro que, após o início do processo de redemocratização nos anos 1980 no Brasil, ocupou a Presidência da República a partir do voto popular, tendo sido eleito pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Os desafios que se apresentavam para o então presidente eram oriundos das transformações pelas quais o ambiente doméstico passava: um contexto pós-ditadura militar onde as demandas sociais, enfim, expressavam-se politicamente. No ambiente internacional, o fim da Guerra Fria impetrou o modelo neoliberal e abriu espaço para um intenso processo de privatizações no país (HIRST & PINHEIRO, 1995; VIZENTINI, 2003). Naquilo que se refere à política externa, Hirst e Pinheiro (1995) afirmam que, norteado pela liberalização econômica, o discurso da política exterior brasileira se baseava na abertura comercial, por meio do incremento da presença do país em fóruns internacionais. As metas perseguidas por Collor se concentraram, sobretudo, nos seguintes pontos: a) modernização do Brasil; b) restauração do perfil internacional do país; c) atualização da diplomacia e; d) construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos.

No segundo ano de mandato, após a dinâmica fase inicial, o Governo Collor entrou em uma crise que culminaria em seu *impeachment*. Foram minados o pacote de reformas econômicas e o diálogo efetivo com as elites - políticas e econômicas -, em consonância à crise ética e de legitimidade presidencial. Diante desse contexto, o Itamaraty empreendeu esforços para manter a política externa afastada da crise política nacional, o que não impediu que a imagem do Brasil frente aos demais países fosse deteriorada. O processo neoliberal que vinha ocorrendo, vislumbrado, sobretudo, pelas elites brasileiras, se viu enfraquecido, fazendo com que o *neo-desenvolvimentismo* voltasse a emergir como projeto norteador das políticas doméstica e internacional (HIRST & PINHEIRO, 1995).

Com o *impeachment* de Collor de Melo, seu vice-presidente, Itamar Franco, assume o Executivo Federal no ano de 1992. No âmbito da política externa, a proposta do novo presidente se concentrava na busca pelo desenvolvimento do país, embasado em uma orientação *universalista* e de afirmação dos valores democráticos. Itamar Franco deu continuidade a alguns temas de política externa que haviam estado presentes na agenda de Collor, garantindo o cumprimento dos compromissos internacionais, bem como a busca pela projeção do Brasil como nação continental e global, gerando aproximação com países como China, Índia e Rússia, identificadas como *potências médias* (BERNAL-MEZA, 2002). Devido ao viés nacionalista de Itamar, o processo de privatização foi freado, conferindo-se destaque para a soberania nacional e a participação ativa do Estado na economia (VIZENTINI, 2003). Naquele momento, era preciso encontrar soluções no sentido de retirar o Brasil da crise na qual estava imerso, levando a nação a recuperar, gradativamente, seu prestígio internacional. Contudo, de acordo com a literatura, o negativo quadro econômico constrangeria Itamar a se concentrar mais fortemente na política doméstica, delegando a produção de política externa aos agentes diplomáticos (HIRST & PINHEIRO, 1995; FIGUEIRA, 2009).

### 1.2 O Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)

Os princípios centrais da política externa que haviam norteado os governos Collor de Melo e Itamar Franco permaneceriam presentes durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Nesse sentido, as principais diretrizes da política externa deste último foram: a) processo de liberalização econômica; b) atenção aos direitos humanos; c) autodeterminação dos povos; d) princípio da não intervenção; e) pacifismo; f) meio ambiente;

g) apoio ao desarmamento e; h) busca pelo desenvolvimento (HIRST E PINHEIRO, 1995). Segundo Lampreia (1998), Cardoso deu continuidade aos aspectos que fizeram da política externa brasileira um fator de credibilidade, além de, a partir do Plano Real<sup>3</sup>, ter sido capaz de conferir confiabilidade e atratividade ao país. Vale ressaltar que as transformações sofridas no cenário internacional a partir do fim da Guerra Fria demandavam uma adaptação que, no então governo, passaria a se dar de forma *assertiva* (FIGUEIRA, 2009).

Cardoso manteve o Brasil como participante ativo nos fóruns internacionais multilaterais, sem que, com isso, tenha alijado a atenção dada às relações bilaterais, sendo estas, antes, a tônica central de sua política externa. O esforço de sua política exterior se deu no sentido de estabelecer, de modo crescente, boas relações com os vizinhos americanos, visando, por meio da cooperação, a integração regional como caminho para o desenvolvimento. O êxito do Plano Real fez com que projetos de comércio e investimentos fossem fomentados, tendo sido flagrante a política de abertura comercial. Para Lampreia (1998), na figura do então presidente se fazia presente a chamada *diplomacia presidencial*, destacando-se temas como a integração da América do Sul, negociações para ALCA e União Europeia (CERVO, 2002). A diplomacia presidencial, que viria a ser marcante no governo seguinte, é descrita por Vigevani e Cepaluni (2007): participação efetiva, ativa e pessoal do presidente na concepção e execução de política externa de seu país. Desse modo, a diplomacia presidencial se distingue da diplomacia tradicional, caracterizada pela condução institucional de política externa, segundo as responsabilidades e funções prescritas na Constituição<sup>4</sup>.

Enquanto a década de 1990 representou o primado do modelo neoliberal, a primeira década do século XXI foi marcada por sua rejeição e pela redefinição da agenda pública. Com o reconhecido insucesso das experiências de reformas oriundas do chamado Consenso de Washington e o conseqüente enfraquecimento do discurso neoliberal, tinha início o período definido como *pós-neoliberal*. Nesse sentido, a primeira eleição de Lula, no ano de 2002, se inscreve num quadro de mudanças ocorridas em vários países da América Latina, marcadas pela subida ao poder de presidentes de centro e centro-esquerda, entre os quais, à época, destacam-se: Nestor Kirchner (Argentina), Hugo Chávez, (Venezuela), Evo Morales (Bolívia), Tabaré Vasquez (Uruguai), Rafael Correa (Equador), Ricardo Lagos e Michelle Bachelet (Chile), entre outros. Resguardadas as diferenças entre os governantes eleitos e as particularidades - históricas e culturais - de cada país, a emergência desses governos expressou um deslocamento na direção de políticas menos excludentes, mais igualitárias e fundamentadas na busca por caminhos *autônomos* (DINIZ, 2010).

Quanto à política externa brasileira, especificamente, na passagem de governo, admiti-se, sobretudo, que, enquanto Fernando Henrique Cardoso tinha o Mercosul como uma base possível para a integração econômica regional, Lula elevaria o bloco ao patamar de prioridade central de sua política externa, tal qual veremos a seguir.

---

<sup>3</sup> A condução do Plano Real no papel de Ministro da Economia foi preponderante para a eleição de Fernando Henrique Cardoso (VIZENTINI, 2003).

<sup>4</sup> Aqui, cabe destacar as funções constitucionais atribuídas ao Executivo Federal – na figura do Presidente da República – e ao MRE. Ao Poder Executivo é atribuída competência privativa para manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, bem como para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (Art. 54, incisos VII e VIII). O MRE, por sua vez, possui suas competências explicitadas no Decreto n. 5.979 de 2006. São elas: a) política internacional; b) relações diplomáticas e serviços consulares; c) participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiros; d) programas de cooperação internacional e de promoção comercial e; e) apoio a delegações, comitativas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais (ALCÂNTARA, 2001; FIGUEIRA, 2009).

## 2 PARCERIAS E ESTRATÉGIAS RENOVADAS: A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA

Após quatro incursões eleitorais consecutivas à Presidência da República, no ano de 2002 Luiz Inácio Lula da Silva chega ao poder. Devido às características pelas quais sua eleição foi marcada – a primeira de um partido de origem na esquerda brasileira, qual seja, o Partido dos Trabalhadores – e pelo período de estabilidade econômica que o Brasil vivia desde a década anterior<sup>5</sup>, sua eleição foi vista com incerteza por diversos segmentos da sociedade civil, especialmente banqueiros e empresários, além de ganhar grande atenção internacional (RAMOS, 2009). A campanha eleitoral de Lula se baseou no propósito de diminuição do *déficit* social e da vulnerabilidade externa do país. Quanto à política exterior, propôs-se uma mudança no modelo de inserção internacional do Brasil, o que levaria à ocupação de um novo lugar dos assuntos internacionais no debate público, mais preponderante, e na campanha presidencial de 2006 (CERVO, 2003). A política externa do Governo Lula foi marcada pela estratégia de parcerias com as potências emergentes, calcada na presença assertiva no processo decisório atinente às negociações comerciais, bem como em um acesso desimpedido aos mercados nos quais esses países apresentam nítidas vantagens comparativas e, assim, no fomento da *cooperação Sul-Sul* (FARIA, 2007).

Tais ações demonstravam uma continuidade da política externa do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo a principal novidade a busca pela integração como forma de posicionar o país como *líder regional*. A intenção era a de assegurar uma maior presença do Brasil no mundo, através do Mercosul e de uma capacidade coletiva de influência. Dessa forma, seria possibilitado ao país participar da solução dos problemas internacionais, sobretudo discutindo alternativas para o equacionamento de desafios no âmbito das zonas de interesse do Cone-Sul. Já o uso de diplomacia presidencial pelo Presidente Lula da Silva pode ser analisado, por exemplo, a partir dos deslocamentos do presidente a diversos países e da abertura de um grande número de embaixadas durante seus mandatos<sup>6</sup> (LIMA, 2005; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

É na formulação de política externa que Lula expressa mais claramente os ideários e características do Partido dos Trabalhadores, sendo o foco principal do discurso presidencial os esforços por mudança frente ao Governo Fernando Henrique Cardoso (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Na consolidação do papel assumido pelo governo, o país enviou ao Haiti uma força de paz no ano de 2004, passando a atuar não só na América do Sul, mas também na América Central. A crescente presença do país no cenário internacional pode também ser percebida através de sua atuação na Organização Mundial do Comércio (OMC), na qual o Brasil foi pioneiro na criação de grupos de defesa de interesses dos países em desenvolvimento, a exemplo do G-20, levando à agenda assuntos que, até então, eram discutidos somente de modo a favorecer os países desenvolvidos<sup>7</sup> (NETO, 2007; LECHINI &

---

<sup>5</sup> Nos referimos à implementação do Plano Real em 1994.

<sup>6</sup> Alguns dados nesse sentido estão presentes nas seções finais do trabalho.

<sup>7</sup> A coalização dos países terceiro-mundistas (G-20) foi fortalecida pela equipe de governo responsável pelas relações exteriores, tendo sido composta por Celso Amorim, Ministro de Estado, Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores, e Marco Aurélio Garcia, assessor para assuntos internacionais da Presidência da República. Dessa forma, foram viabilizadas parcerias estratégicas, tendo o G-3, a época, marcado a parceria entre Brasil, Índia e África do Sul. Além disso, foram fomentadas as relações com China e Rússia, tidas como potências médias, bem como as relações Brasil-África (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

GIACCAGLIA, 2010). Segundo Cervo (2003), a busca por essas parcerias se deu, em parte, em função da busca por uma liderança regional que fosse capaz de projetar o país para além da região Sul, com vista, destacadamente, a galgar uma cadeira no Conselho de Segurança na Organização das Nações Unidas (ONU).

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), a política exterior do Governo Lula não representou significativa mudança em relação aos paradigmas históricos da diplomacia brasileira, tendo em vista que algumas ações podem ser consideradas como pontos de *continuidade* em relação aos esforços realizados durante o governo anterior. A busca, uníssona, se desenhava no sentido do desenvolvimento *com* autonomia. Entretanto, Lula teria inovado ao buscar uma alternativa de inserção e equilíbrio frente ao mundo assimétrico, a partir da conversão da política de comércio em estratégia de desenvolvimento, dando início a mesma já no plano regional. O Governo Lula, ainda, ao conferir especial atenção às relações do Brasil com China, Índia e África do Sul, denotou a ideia de pertencimento comum destes países ao critério de potências médias. Adicionalmente, Celso Lafer (2001) aponta que as potências médias representam mercados consumidores atrativos - *mercados emergentes* -, situando-nos como opção estratégica comercial aos interesses brasileiros. Inserido nesta lógica, passando, porém, para o campo político, a possibilidade de ações conjuntas nos fóruns internacionais deve ser considerada como ponto de motivação para tais parcerias consolidadas na forma do processo de Cooperação Sul-Sul.

A respeito de tal aspecto, observa-se que diversos termos podem ser associados à noção “potência média”, tais como potência mediana, intermediária, regional, poder emergente ou mercado emergente. A multiplicidade de nomeações demonstra certa dificuldade encontrada pela literatura em definir quais características deve obter um Estado que se insere nessa lógica. Lechini e Giaccaglia (2010) definem que a potência média seria aquela situada entre os países mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos, ou seja, de poder e influência intermediários. Já a liderança pode se dar a partir de um excedente de poder que parte de um poder real, isto é, de um *hard power* (poder em termos econômico, militar e tecnológico) ou de um *soft power* (sabedoria, prestígio, carisma, entre outros fatores de sentido mais *psicológico*). É, ainda, fundamental a posição das elites políticas existentes no âmbito doméstico, uma vez que estas devem conformar o papel de líder regional exercido – ou que se deseja exercer – por seu país. Dessa forma, o líder regional, ao voltar-se para o âmbito internacional, pode vir a exercer liderança em questões singulares, de acordo com os recursos específicos que possui.

A representação do regionalismo e as razões de sua existência podem ser compartilhadas pelos mais variados blocos regionais formados no mundo. O Mercosul é um projeto que se tornou, gradativamente, de grande relevância para o Brasil, não somente por questões internas ligadas às relações comerciais e ações políticas coordenadas que conduzem ao desenvolvimento, mas também pelo fato de permitir grande projeção deste país em relação à América do Sul e, em consequência, aos demais países e regiões no globo. O Mercosul possui potencial relevância frente às demais organizações internacionais, sendo possível, de acordo com essa perspectiva, entender o bloco como uma união que reflete as relações dos países do Cone-Sul, além de termômetro do envolvimento dos mesmos com os demais Estados da América Latina (LECHINI & GIACCAGLIA, 2010).

Nesse sentido, observa-se que os recursos territoriais, demográficos, econômicos e uma formulação de política externa tida como firme e consistente, situam o Brasil na condição de potência média capaz de exercer liderança regional (LECHINI & GIACCAGLIA, 2010). Com base, ainda, no auto-reconhecimento brasileiro como tal, deve-se assumir a perspectiva de torná-lo representante de sua região, como afirmado por Celso Amorim, ex Ministro das Relações Exteriores.

Ciente de seu tamanho e do peso de sua economia nas transações intra-regionais, o Brasil reconhece que seu papel nesse processo de integração comporta custos e supõe uma visão “generosa”, para que possamos compensar os desequilíbrios nos diferentes graus de desenvolvimento dos países da região. Aliás, generosidade, neste caso, nada mais é do que a capacidade de colocar os interesses de longo prazo acima de objetivos imediatistas. No caso da América do Sul, temos, além dos desequilíbrios entre os países, uma herança de problemas econômicos e sociais internos que geram tensões e fatores desfavoráveis à integração. Mas a determinação de avançar na integração regional é, hoje, um projeto mais amplo, disseminado na classe política, no setor privado e na sociedade civil dos países da região. (AMORIM, 2005:3).

Outro fator que indica a liderança brasileira se encontra na *segurança regional*. A América do Sul e o Mercosul estão à margem das ameaças à paz e à segurança internacional, o que permite que os países da região, sobretudo o Brasil, se envolvam em operações de paz conduzidas pela Organização das Nações Unidas, em ações algumas vezes coordenadas entre países, atuando, assim, como *estabilizador regional*. Porém, a liderança regional do Brasil é dicotômica, pois, ao passo que, enquanto líder, o país é capaz de impulsionar o processo associativo, sua superioridade econômica relativa inibe, em grande medida, a construção de uma agenda comunitária. Dessa forma, o país enfrenta desafios para conformar sua liderança regional, devido à fragmentação avançada entre a América Andina e o Mercosul, a fragilidade deste bloco diante de muitas questões que emergem no subcontinente e, ainda, devido à próxima presença dos Estados Unidos (HIRST, 2001).

## 2.1 O papel da América do Sul na política externa brasileira

Segundo Lima (2006), o processo de integração do Mercosul e da América do Sul foi tema central da formulação de política exterior do Presidente Lula, destacando-se a busca pelo estreitamento de laços comerciais, políticos, culturais e sociais, culminando, ainda, na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, cujo lançamento foi efetivado em dezembro de 2004. Assim, no início de seu mandato, Lula da Silva já afirmava que daria maior atenção à integração, conformando, na forma de tal priorização, a reformulação da política externa brasileira (LAFER, 2001; VILLA, 2007).

O governo e o Itamaraty imprimiam o desejo de intensificar as relações internacionais a partir do bloco, o que refletia em suas negociações com a Índia, na presença brasileira no G-20 e nas negociações referentes à Rodada Doha, no âmbito da OMC. Pode ser destacada a criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CPRM) - resultante de decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC), no ano de 2003. O destaque dado à CPRM está respaldado no fato de que sua criação sugere a tentativa de aproximação do bloco com os Presidentes da República dos Estados, permitindo uma atuação mais assertiva dos mesmos. Em 2004, ao cabo de dez anos da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, realizou-se a Reunião de Cúpula do Mercosul, na mesma Ouro Preto<sup>8</sup> (MARIANO, 2007).

Entretanto, já no ano seguinte, o Brasil passou a investir mais fortemente em sua participação no bloco, ainda com base naquilo que fora decidido na Reunião de Cúpula do Mercosul. Além disso, Lula afirmava ser necessário reconduzir a distribuição do bloco, uma

---

<sup>8</sup> Naquele encontro, as lideranças estatais expressaram o desejo de realizar uma revisão institucional. Contudo, a chamada “Guerra das Geladeiras” (conflitos de ordem comercial que atingiram os setores de eletrodomésticos, a exemplo de geladeiras, máquinas de lavar roupa, etc.) entre Brasil e Argentina mitigou tal desejo. Esse episódio sugere dada fragilidade, sobretudo naquilo que se refere à economia, dos países inseridos no processo de Integração Regional (MARIANO, 2007).

vez que, conforme o levantado por Paraguai e Uruguai, a mesma agia de forma a beneficiar os países relativamente mais ricos, quais sejam, Argentina e Brasil. Em 2006, permaneciam as demandas. De acordo com Mariano (2007), o corpo diplomático brasileiro apontava como obstáculo ao aprofundamento do bloco, não somente o baixo grau de complexidade institucional, mas a incapacidade de internalização das decisões por parte dos Estados-membros. A reeleição de Lula, em 2006, e a conseqüente manutenção de Celso Amorim como Ministro das Relações Exteriores gerou expectativa de continuidade na política externa até então empregada e na ênfase na necessidade de maior atenção aos países da região, sobretudo Uruguai e Paraguai.

Para o Presidente Lula, o Mercosul era detentor de importância política estratégica, o que gerava a necessidade de conferir maior atenção aos temas sociais e políticos em detrimento da proeminência da esfera econômica (proeminência esta, dada pelo governo anterior). Isso se deve ao fato de haver uma defasagem naquilo que poderia ser tido como o *Mercosul político*, sendo, portanto, dimensão reavaliada pelo governo de Lula. Embora as assimetrias existentes entre os Estados pertencentes ao bloco mitiguem seu progresso e o processo de integração – tanto pelas disparidades econômicas quanto pelos conflitos –, a partir do Governo Lula pode ser observada a tentativa de redimensionamento da importância do bloco para o país e para a região. Isso significa dizer que o Mercosul passou a se constituir como a base material para a almejada união sul-americana, embora, ao longo da condução da política, tenha passado de somente “ponte” estratégica para se configurar como um fim em si mesmo.

### 3 CONTINUAR NÃO É REPETIR

O título da presente seção, que remete à entrevista dada por Antônio Patriota<sup>9</sup> à Revista Veja, reflete a ausência de consenso entre os analistas a respeito da continuidade *versus* ruptura do Governo Dilma Rousseff em relação ao antecessor naquilo que se refere à política externa brasileira (PEREIRA, 2011). Em atenção a tal impasse, buscaremos trazer as principais contribuições presentes na literatura especializada sobre o tema, tendo como foco central o eixo da política externa brasileira voltado para a América do Sul. Destacamos, entretanto, o *caráter parcial* das mesmas, uma vez que o segundo mandato de Dilma, iniciado em 2015, está em andamento, fato que não autoriza a elucidação de dados contundentes e de análises conclusivas.

No ano de 2011, Dilma Rousseff chega à presidência em um cenário internacional marcado por avanços na recuperação econômica dos Estados Unidos e da União Europeia<sup>10</sup> e pela conseqüente redução dos espaços de atuação dos países emergentes no G20 financeiro. Ao passo que a inserção brasileira na economia internacional era dificultada, sobretudo, devido ao recuo dos preços das *commodities* exportadas pelo país, a América do Sul via o acirramento das divergências em torno das políticas macroeconômicas, gerando, entre os países emergentes, dificuldades no estabelecimento de uma agenda para a política global. No Brasil, a crise financeira internacional comprometeu o balanço de pagamentos e o Produto Interno Bruto (PIB) em relação tanto ao governo anterior quanto aos demais países emergentes. Ainda assim, o projeto de desenvolvimento voltado para a realização de obras de infraestrutura no país e na região – a partir de recursos do Banco Nacional de

<sup>9</sup> Diplomata e ex Ministro das Relações Exteriores do Governo Dilma Rousseff.

<sup>10</sup> Nos referimos à crise econômica internacional que teve o ano de 2008 como marco.



Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) – e o processo de internacionalização das empresas brasileiras, iniciado durante o Governo Lula, foram mantidos, a despeito das reformulações sofridas e da diminuição de sua intensidade (VEIGA & RIOS, 2011; SARAIVA, 2014).

Diante desse contexto, Ricupero (2013) afirma que a política externa de Dilma teria sido fortemente impactada pela política doméstica, sendo a consequência mais notável o abandono virtual das negociações da Rodada Doha da OMC. Ao dirigir esforços para a solução de problemas internos, temas econômicos de curto prazo ganharam cada vez mais espaço na política externa brasileira em detrimento de estratégias políticas de projeção internacional de caráter mais amplo. Naquilo que se refere ao processo decisório, Saraiva (2014) aponta para mudanças graduais, entre as quais se destaca o abandono da diplomacia presidencial. Elementos sintomáticos desse cenário podem ser percebidos nas relações da presidente com o Itamaraty, a partir da redução do orçamento do Ministério das Relações Exteriores e do número de novos diplomatas a serem admitidos, denotando a diminuição da participação brasileira nas discussões de temas internacionais.

Nas negociações multilaterais, o posicionamento brasileiro se manteve pautado pela concepção *revisionista* das instituições internacionais, bem como pelo alinhamento com os países emergentes - em detrimento das grandes potências -, sobretudo em temas como os direitos humanos. Assim, de um modo geral, o Brasil adotou a postura de não intervenção militar e solução diplomática de controvérsias, articulando posições principalmente com os BRICS, que seriam "o foco principal e renovado da política de Dilma Rousseff" (SARAIVA, 2014:30), a exemplo da criação de um fundo de apoio financeiro aos países integrantes.

Em artigo publicado no ano de 2014, Conte Cornetet apresentou uma série de dados referentes ao Governo Lula e ao primeiro mandato do Governo Dilma com o intuito de comparar empiricamente as políticas exteriores dos dois presidentes petistas. Em relação ao número de viagens internacionais realizadas pela Presidência da República, o autor calcula uma pequena redução de Lula para Dilma: com relação ao primeiro mandato de Lula houve uma redução no número de viagens internacionais de cerca de 30%; com relação ao segundo, a redução foi de cerca de 50%<sup>11</sup>. Já naquilo que se refere aos destinos das viagens internacionais realizadas<sup>12</sup>, observa-se que a Presidente Dilma tem dado prioridade aos países do Mercosul, sendo a Argentina o mais visitado, seguido de Venezuela e Paraguai. Outro dado levado em consideração na pesquisa é relativo às vagas ofertadas no concurso de admissão à carreira diplomática, fator entendido como reflexo do grau de assertividade da política externa brasileira. Enquanto no primeiro e no segundo mandatos de Lula foram ofertadas 207 e 423 vagas, respectivamente, no primeiro mandato de Dilma, foram ofertadas 110 vagas, averiguando-se uma redução de 47% (período 2003-2006) e de 74% (período 2007-2010). Sobre as representações do Brasil no exterior, enquanto o crescimento anual de embaixadas no Governo Lula foi de 5, o atual governo apresenta um crescimento de apenas 3,42 (até abril de 2013).

Há, ainda, a consideração de Neack (2008) acerca do papel do passado social e educacional, das experiências pregressas e visão de mundo dos líderes na definição dos cursos de tomada de decisão por eles tomadas. Enquanto a trajetória política de Dilma se volta para cargos majoritariamente administrativos, Lula projetou-se como líder sindical já

---

<sup>11</sup> Cornetet (2014) ressalta que as viagens internacionais presidenciais tendem a diminuir ao longo do último ano do mandato, sobretudo devido ao tempo dedicado à campanha eleitoral.

<sup>12</sup> São consideradas somente viagens que compreendem a agenda bilateral com autoridades locais e, nesse sentido, viagens para aberturas da Assembleia Geral da ONU na cidade de Nova Iorque, por exemplo, não contam como viagem aos Estados Unidos, sendo classificadas como viagens de caráter multilateral (CORNETET, 2014).

em sua juventude, sendo possível conferir aos presidentes os perfis técnico e carismático, respectivamente. Os dados permitem construir um quadro explicativo para pontos de ruptura entre os governos com potencial de interferir na política externa. Cornetet (2014) considera, contudo, a influência política de Lula sobre Dilma como atenuante das diferenças oriundas de suas trajetórias.

Cornetet (2014) ressalta que, para autores como Stuenkel (2014), a redução do número de viagens internacionais indica a diminuição da ênfase dada por Dilma Rousseff à diplomacia presidencial como consequência da prioridade dada pelo atual governo à política interna. Stuenkel (2014) não considera que uma política externa ativa seja incompatível com a priorização de desafios internos, salientando a necessidade do fomento de *redes diplomáticas globais*. Assim, a perda da centralidade da *via diplomática* representaria um *recuo estratégico* do Brasil nos assuntos internacionais. Em contraposição a tal concepção, Lopes (2014) afirma que, em muitos aspectos, a política externa de Dilma reflete a de Fernando Henrique Cardoso, o que faria de Lula condutor de uma formulação atípica na tradição brasileira.

Na literatura acadêmica, o critério das viagens presidenciais é mobilizado para indicar a "presidencialização" da atividade diplomática. Pois bem: para surpresa geral, quando se compara a média de visitas anuais dos mandatários brasileiros ao estrangeiro, nota-se que, embora menos frequente que Lula na ponte aérea, Dilma viajou mais que Fernando Henrique Cardoso, ironicamente alcunhado, por um humorístico popular dos anos 1990, de "Viajando Henrique Cardoso". Outro parâmetro usual para aferir a inserção internacional do país é contabilizar brasileiros na direção de grandes agências intergovernamentais. Nesse quesito, o atual governo já emplacou duas candidaturas vitoriosas: José Graziano na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e Roberto Azevedo na Organização Mundial do Comércio (OMC). A título de comparação, a máquina diplomática lulista não conseguiu eleger, em oito anos, nem sequer um compatriota. Do ponto de vista administrativo, o baixo número de vagas abertas para ingresso na carreira diplomática durante o governo Rousseff – um suposto indicador de desprezo presidencial pelos diplomatas – foi o mesmíssimo da segunda presidência de FHC. É oportuno lembrar que ambos enfrentaram graves crises econômicas internacionais e tiveram de operar com restrições orçamentárias (LOPES, 2014. Folha de São Paulo: 17/03).

Naquilo que se refere às relações com a América do Sul, Dilma Rousseff buscou a manutenção das estratégias de política externa estabelecidas no governo anterior, notadamente a estrutura da governança regional e a ideia de consolidar a região como espaço geopolítico apartado da América Latina. Entretanto, os esforços de Lula na construção de uma liderança sul-americana não foram sustentados, esvaziando a dimensão política da atuação brasileira na região, sobretudo em relação à estruturação das instituições e enquanto definidor de agenda. Ainda assim, a União Sul-americana das Nações (UNASUL), criada em 2008, seguiu como referência de atuação brasileira frente à América do Sul (BOITO & BERRINGER, 2013; SARAIVA, 2014). Nas palavras de Saraiva (2014):

A tradição brasileira de não intervenção; as dificuldades do Brasil em construir uma liderança em um tema aonde há divergências sobre a melhor forma de governo; o fato de, frente a situações de crise na região, as lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) terem sido atores importantes do governo; e a falta de interesse da Presidência da República em empenhar-se em construir um consenso substantivo, tem dificultado o exercício, por parte do Brasil, do papel de liderança. As iniciativas brasileiras no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado por indicação do governo de Lula, e em outros comitês da organização ficaram em compasso de espera. As ações brasileiras melhor se conectaram com o desenvolvimentismo, priorizando os vínculos bilaterais com países vizinhos através da cooperação técnica e financeira, enquanto os

investimentos propriamente ditos recuaram no final do mandato (SARAIVA, 2014:32).

A despeito das limitações, a rede de instituições e padrões de comportamento construídos ao longo do Governo Lula não foram totalmente esvaziados, tendo permanecido importantes elementos como a cooperação regional e a busca pelo consenso. Sobre o Mercosul, tem-se a manutenção da posição de Lula, no sentido de considerá-lo como canal para a administração das relações com os países vizinhos. Um entrave merece ser destacado: as negociações entre o bloco e a União Europeia para assinatura do acordo de associação. O avanço do acordo esteve comprometido, sobretudo, pela resistência argentina e, assim, no Brasil cresceram as pressões internas durante a campanha eleitoral de 2014, por parte da oposição, para que a Tarifa Externa Comum (TEC) fosse abandonada e o país assinasse um acordo diretamente com a União Europeia, alternativa afastada pelo governo petista (SARAIVA, 2014). A relação do governo com a oposição é ilustrada por Boito e Berringer (2013), que situam os governos Lula e Dilma como *neodesenvolvimentistas*:

A frente neodesenvolvimentista enfrenta o campo político conservador, de orientação neoliberal ortodoxa, que é representado no plano partidário, principalmente, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – apesar do nome, esse partido não tem nenhuma relação com a socialdemocracia de tipo europeu. O campo neoliberal ortodoxo reúne, grosso modo, o grande capital financeiro internacional, a fração da burguesia brasileira plenamente integrada a esse capital, a maior parte dos grandes proprietários de terra e a alta classe média do setor público e do setor privado (BOITO & BERRINGER, 2013:31).

Embora Dilma tenha preservado as principais diretrizes da política exterior do governo anterior, a despeito da ruptura em relação à diplomacia presidencial, o resultado da conjuntura política e econômica fez com que, na disputa pelo segundo mandato, a política externa deixasse de ser mobilizada com ponto forte do governo para se tornar outro campo de políticas públicas. Assim, a corrida eleitoral do ano de 2014 no Brasil foi marcada pelo pouco destaque dado aos temas de relações internacionais<sup>13</sup>. O principal candidato de oposição, o Senador da República Aécio Neves (PSDB), realizou considerações críticas também a respeito das relações bilaterais do país com Cuba, acusando a política externa de Dilma Rousseff de *ideológica e partidarizada*, observando-se que "a conjuntura econômica teve impacto no campo político: a reeleição foi possível, mas depois de uma campanha eleitoral que mobilizou e dividiu o país" (SARAIVA, 2014:26).

## CONCLUSÃO

Na política externa brasileira, os primeiros anos do século XXI foram marcados por uma estratégia de estreita cooperação com os países da América do Sul. O Governo Lula da Silva mostrou maior atenção, desde sua posse, no ano de 2003, em relação ao governo anterior, o de Fernando Henrique Cardoso, com a promoção da integração contínua e consistente na região. Tal aspecto está fortemente representado pela prioridade dada por Lula ao estreitamento dos laços entre os Estados-membros do Mercosul e pelos esforços em projetar o país como líder regional (ALMEIDA, 2005; BOITO & BERRINGER, 2013). Já o governo que se seguiu, qual seja, o de Dilma Rousseff, cujo início do primeiro mandato se deu no ano de 2010, teve como saldo a diminuição do peso do Brasil na política internacional

<sup>13</sup> Tradicionalmente relegada à condição marginal nos pleitos eleitorais, a política externa vinha alcançando nos últimos anos lugar de destaque na agenda dos candidatos à Presidência da República no Brasil (FARIA & LOPES, 2014).

e a ausência de um projeto de inserção estratégica de longo prazo (SARAIVA, 2014). No plano interno, a nova posição assumida pelos assuntos internacionais no âmbito do Executivo Federal se expressou nas eleições do ano de 2014, tendo a política exterior contado com posição subalterna na agenda eleitoral dos presidencialistas.

Diante das análises disponíveis na literatura especializada, parece não haver consenso naquilo que se refere à balança continuidade *versus* ruptura entre os governos petistas. O que se percebe, de um modo geral, é a continuidade quanto aos objetivos e a ruptura quanto à execução. De acordo com Santos (2013), a administração Dilma Rousseff apresenta continuidade dos rumos da política externa estabelecidos no governo anterior ao manter as relações com os demais países da América do Sul como prioridade, sendo este o maior legado dos dois governos Lula (2003-2010). Para o autor, o ativismo brasileiro na região deve ser explicado a partir do quadro econômico interno (estabilidade e crescimento relativo) e o contexto internacional do período - marcado pela ascensão econômica da China e sua importância para a economia regional, além da presença mitigada dos Estados Unidos na América do Sul. Nesse sentido, argumenta-se que as estratégias brasileiras se desenvolvem na região com base na capacidade de mobilização de recursos para oferta de bens públicos regionais, o que está condicionado a consensos internos, além da possibilidade diplomática para articular interesses comuns e alianças em meio a assimetrias econômicas, diferenças de perspectivas, rivalidades e desconfianças dos países vizinhos.

Sendo assim, concluímos que os pontos centrais de *continuidade* entre os governos Lula e Dilma são a atenção prioritária dada aos países da América do Sul e a afirmação das relações estabelecidas com os BRICS, isto é, a cooperação Sul-Sul. Naquilo que se refere aos pontos de *ruptura*, observa-se a abolição da diplomacia presidencial e a ênfase na política doméstica, encontrando na característica técnica do perfil de Dilma e nos contextos econômico e político – nacionais e internacionais – as principais explicações. Sendo possível sugerir que a prioridade dada à integração da América do Sul e, mais especificamente, do Mercosul, além da aproximação com as demais potências emergentes, são fatores que compõem uma estratégia partidária, notadamente do Partido dos Trabalhadores, para a política externa brasileira, nos parece que, enquanto esta se mantiver condicionada à diplomacia presidencial para que seja desenvolvida, a balança continuidade *versus* ruptura se manterá em desequilíbrio.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCANTARA, Lucio. **Os parlamentos e as relações internacionais**. Revista Brasileira de Política Internacional. 44 (1): 13-21. 2001.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Políticas de integração regional no Governo Lula**. Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB, v. 2, n. 1, p. 20-54, jan/jun 2005.

AMORIM, Celso. **Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos**. Rio de Janeiro: Análise de Conjuntura OPSA. Nº 4, Março de 2005.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 45, n.1 2002.

BOITO, Armando; BERRINGER, Tatiana. **Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma**. Revista de Sociologia e Política v. 21, nº 47: 31-38 set. 2013.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais no Brasil**: um balanço da era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 45, n.1 2002.

\_\_\_\_\_. **A política exterior: de Cardoso a Lula**. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 46, n.1 2003.

CORNETET, João Marcelo Conte. **A política externa DE Dilma Rousseff**: contenção na continuidade. Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 5, nº. 24 | Jun. Jul. 2014.

DINIZ, Eli. Estado, globalização e desenvolvimento em contexto pós-neoliberal: retomando um antigo debate. In: MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba; IGLECIAS, Wagner (organizadores). **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil**: novas teorias, novas trajetórias. São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política Sul-Americana do Brasil**: razões e percalços do “institucionalismo da semiperiferia”. Rio de Janeiro: Análise de Conjuntura OPSA. Nº 4, Abril de 2007.

\_\_\_\_\_; LOPES, Dawisson Belém. **Eleições presidenciais e política externa brasileira**. Estudos internacionais. v. 2 n. 2 jul-dez 2014 p. 139-148.

FIGUEIRA, A. R. **Processo decisório em política externa no Brasil**. Tese de Doutorado. Programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

HIRST, M. **Atributos e dilemas políticos do Mercosul**. Cadernos do Fórum Euro-Latino-Americano, 2001.

\_\_\_\_\_. PINHEIRO, L. **A política externa brasileira em dois tempos**. Revista Brasileira de Política Internacional. 38 (1). 1995.

HURRELL, Andrew. **O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial**. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 17, nº 1, jan/jun 1993.

LAFER, C. **Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. Editora Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **A política externa do governo FHC**: continuidade e renovação. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 41, n.2. 1988.

LECHINI, G.; GIACCAGLIA, C. **El ascenso de Brasil en tiempos de Lula**; Líder regional o jugador global? Prob. Des vol.41 no.163 México oct./dic. 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Instituições democráticas e política exterior**. Contexto Internacional, v. 22, n. 2, 2000.

\_\_\_\_\_. **Hablas Español?**: o lugar da América do Sul na política externa brasileira. Rio de Janeiro: Análise de Conjuntura OPSA. Fevereiro de 2005.

\_\_\_\_\_. **Decisões e indecisões**: um balanço da política externa no primeiro governo do Presidente Lula. Artigo publicado na Carta Capital. (27/12/2006).

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

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

NETO, Octavio Amorim. **A Política Externa Brasileira: novos dilemas geopolíticos e sua falta de condicionamentos domésticos**. Rio de Janeiro: Análise de Conjuntura OPSA N° 3, Março de 2007.

MARIANO, M. P. **A política externa brasileira, o Brasil e o Mercosul**. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Estadual Paulista. 2007.

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

RAMOS, Leonardo. **Contra-hegemonia e Política Externa?: A Política Externa Brasileira no Governo Lula**. In: LASA – Latin American Studies Association XXVIII International Congress. Rio de Janeiro, 6, 2009.

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

SANTOS, Fabiano. **Democracia, Legislativo e os novos desafios para a expansão do capitalismo brasileiro**. Análise de Conjuntura OPSA. n. 9. Setembro de 2006.

SANTOS, Marcelo. **A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa**. Análisis político n° 77, Bogotá, enero-abril, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Balanco da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?** Relações Internacionais dezembro: 2014.

STUENKEL, Oliver. 2014. **Oliver Stuenkel: O risco do recuo estratégico brasileiro**. Folha de São Paulo. 10/03/2014.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polonia. **A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses**. In *Brevísimos* CINDÉS, N. 32, 2011.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

VILLA, R. A. Política externa do Governo Lula: autonomia pela integração ou busca por um novo paradigma. In: **A política externa do governo Lula: 2003-2005**. Editora Hucitec. 2007.

VIZENTINI, P. G. F. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.