

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**JOÃO MARCELO CONTE CORNETET**

**AS POLÍTICAS EXTERNAS DE LULA DA SILVA E DE  
DILMA ROUSSEFF: UMA ANÁLISE COMPARATIVA**

Porto Alegre

2014

JOÃO MARCELO CONTE CORNETET

**AS POLÍTICAS EXTERNAS DE LULA DA SILVA E DE  
DILMA ROUSSEFF: UMA ANÁLISE COMPARATIVA**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.  
Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González

Porto Alegre

2014

## CIP - Catalogação na Publicação

Cornetet, João Marcelo

As políticas externas de Lula da Silva e de Dilma Rousseff: uma análise comparativa / João Marcelo Cornetet. -- 2014.  
52 f.

Orientador: Rodrigo Stumpf González.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Política Externa. 2. Análise de Política Externa. 3. Política Externa Brasileira. 4. Governo de Lula da Silva. 5. Governo de Dilma Rousseff. I. González, Rodrigo Stumpf, orient. II. Título.

João Marcelo Conte Cornetet

## **AS POLÍTICAS EXTERNAS DE LULA DA SILVA E DE DILMA ROUSSEFF: UMA ANÁLISE COMPARATIVA**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

---

Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González – Orientador

---

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – PPGEEI e PPGCP (UFRGS)

---

Prof. Dr. Fábio Costa Morosini – PPGEEI e PPGD (UFRGS)

---

Prof. Dr. Thomaz Santos – FRI (UNIRITTER)

Porto Alegre, 6 de março de 2014.

## AGRADECIMENTOS

À minha família, em especial à Mariângela Conte Cornetet, ao Marcelo Michelin Cornetet e à Betina Conte Cornetet, pelo apoio;

Ao Matheus Machado Hoscheidt, pela força;

À UFRGS e todos os professores e funcionários ligados ao programa de pós-graduação em Ciência Política, por me permitir a formação que venho construindo;

Ao professor Dr. Rodrigo Stumpf González, pelos conselhos importantes no campo da Ciência Política e pelo ênfase no rigor metodológico, fundamental em trabalhos científicos;

Aos professores Dr. Paulo Visentini e Dr. André Luiz Reis da Silva, pelo trabalho em prol do estudo das Relações Internacionais no Brasil e pelo apoio ao longo de minha formação;

Aos professores Dr. Fabiano Mielniczuk, Dr. Fábio Morosini e Dr. Thomaz Santos, pela amizade e pelos conselhos;

Aos professores Melissa Mello e Andres Pacini Sarli, pela paciência;

À família Hoscheidt, ao Eduardo Schindler, ao Felipe Helfer, ao Igor Amazarray, à Luciana Ghiggi e à Sílvia Sebben, pelo companheirismo;

Sem o apoio das pessoas acima, este trabalho não poderia ter sido realizado; qualquer erro presente nele, contudo, é de responsabilidade do autor.

*Estive muito envolvido com a administração anterior e me identifico muito com sua orientação geral. Mas continuar não é repetir. O próprio Brasil está hoje num patamar muito diferente daquele em que estava em 2003. Podemos esperar nuances, ênfases e desafios novos. (PATRIOTA, 2011).*

## RESUMO

Buscando-se comparar a política externa dos dois últimos governos do Brasil, trabalhamos com as hipóteses de que houve redução de esforços, causadas pelo perfil da atual presidente, menos tendente a abordar assuntos internacionais, e pela conjuntura internacional de crise econômica, que restringe a margem de ação externa do Brasil. Para verificar essas hipóteses, comparam-se as características da política externa de ambos os governos – por meio da avaliação de variáveis como viagens presidenciais e expansão do Ministério das Relações Exteriores –, contrapondo os dados às perspectivas já disponíveis de analistas da área. Para explicar as mudanças constatadas, utiliza-se o modelo de análise de política externa de Hermann, que prevê a consideração dos perfis dos líderes, das conjunturas internacionais durante cada período e de outras variáveis capazes de influenciar a política externa do país. A conclusão aponta para a verificação das hipóteses e para a importância da continuidade do estudo.

Palavras-chave: Política Externa, Análise de Política Externa, Política Externa Brasileira, Governo de Lula da Silva, Governo de Dilma Rousseff.

## **ABSTRACT**

Attempting to compare the foreign policy from the two past Brazilian presidencies, we develop the hypothesis that there has been a withdraw of efforts, caused by the profile of the current president, less willing to approach international affairs, and by the international context of economic crisis, that restrain the margin of action of Brazil. To verify these hypothesis, characteristics of the foreign policy of both governments are compared - through the evaluation of variables such as presidential travels and expansion of the Ministry of Foreign Affairs -, comparing collected data to already available perspectives of analysts from the area. To explain the changes we identify, we use the model of foreign policy analysis developed by Hermann, which considers the profile of leaders, the international conjuncture during each period and other variables capable of influencing the national foreign policy. The conclusion stresses the verification of the hypothesis and the importance of new researches on the theme.

Keywords: Foreign Policy, Foreign Policy Analisis, Brazilian Foreign Policy, Government of Lula da Silva, Government of Dilma Rousseff.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- O papel de mediação de processos de tomada de decisão entre agentes de mudança e graus de mudanças de políticas.....	13
FIGURA 2 - Viagens internacionais presidenciais dos três primeiros anos dos últimos três mandatos.....	16
FIGURA 3 - Países e territórios visitados bilateralmente pelo presidente Lula (2002-2010)..	17
Figura 4 - Países e territórios visitados bilateralmente pela presidente Rousseff (2011-dezembro de 2013).....	18
FIGURA 5 - Dados sobre representações brasileiras no exterior.....	23
FIGURA 6 – Causas de mudanças entre os governos Lula e Dilma.....	26
FIGURA 7 - Potenciais formuladores da política externa.....	32
FIGURA 8 - A "Primavera Árabe".....	35

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Iniciativas comparadas dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff ....	20
TABELA 2 - Tabela comparativa – Lula da Silva e Dilma Rousseff .....	29

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Viagens internacionais presidenciais dos três primeiros anos dos últimos três mandatos.....	19
GRÁFICO 2 - Vagas ofertadas no Instituto Rio Branco .....	22
GRÁFICO 3 - Crescimento anual de representações brasileiras no exterior .....	23
GRÁFICO 4 - Crescimento do PIB brasileiro.....	36

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>11</b>
<b>3 POLÍTICAS EXTERNAS DE LULA E DE DILMA ROUSSEFF .....</b>	<b>15</b>
3.1 Viagens internacionais e diplomacia presidencial .....	15
3.2 Ações e iniciativas do Brasil.....	19
3.3 Postos no exterior e vagas no Itamaraty .....	21
3.4 Conclusão: ajuste negativo ou retração da política externa .....	24
<b>4 CAUSAS DE MUDANÇAS IMPLEMENTADAS NO GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF .....</b>	<b>26</b>
4.1 Líderes .....	27
4.2 Burocracia.....	30
4.3 Reestruturação doméstica .....	33
4.4 Choques externos .....	34
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>38</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>41</b>
<b>APÊNDICE 1 - AÇÕES E INICIATIVAS DO BRASIL NOS GOVERNOS DE LULA DA SILVA E DE DILMA ROUSSEFF .....</b>	<b>47</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende realizar análise comparativa entre as políticas externas dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Abrange-se o primeiro mandato da atual presidente, compreendendo o período de 2003 a 2013. O método comparativo é adotado por ser o de maior poder explicativo dentre as opções metodológicas disponíveis na Ciência Política (GONZÁLEZ, 2008). Após explicarmos o marco teórico, baseado na obra de Hermann (1990), analisamos as políticas externas de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, dando seguimento com a explicação dos fatores causadores de mudanças e de continuidades.

Trabalhamos com duas hipóteses: uma sobre as mudanças entre as políticas externas estudadas; outra, sobre as causas dessas mudanças. Consideramos que o atual governo segue com os mesmos objetivos na esfera internacional mantidos pelo anterior – incluindo a obtenção de desenvolvimento por meio da diversificação de parceiros comerciais e a afirmação do Brasil como líder regional –, mas a diplomacia de Dilma busca esses objetivos com menos ativismo e com mais limitações externas.

Dessa forma, a mudança principal consistiria em uma retração da diplomacia brasileira. A hipótese secundária, sobre a causa dessa mudança, consiste na de que a retração realizada pelo governo atual foi causada, principalmente, pelo perfil administrativo da nova presidente e pela conjuntura internacional, marcada por uma crise econômica persistente e por instabilidade política em algumas regiões, o que constrange a ação do Brasil.

Por abranger o governo atual – que adentra, presentemente, o seu último ano –, o trabalho enfrenta as dificuldades de analisar um mandato inconcluso e sujeito a novas variações. Na metade de 2013, por exemplo, a substituição do ministro das relações exteriores pareceu sinalizar mudanças importantes. Apesar dessa limitação, a proximidade do fim deste mandato presidencial propicia a produção de análises sobre sua política externa, mesmo porque o atual ano, por ser de eleições, tende a ser caracterizado por maior ênfase governamental na política interna<sup>1</sup>.

Para realizar a análise, lançou-se mão da teoria desenvolvida por Hermann (1990), além

---

<sup>1</sup> Segundo observam Oliveira e Onuki (2010), isso se explicaria porque assuntos de política externa têm pouca influência no resultado de eleições de países latino-americanos.

de ideias mais recentes de outras obras do campo da Análise de Política Externa (APE)<sup>2</sup>. Hermann analisa os fatores que determinam a política externa dos países – na visão do autor, a ação dos líderes, a ação de componentes da burocracia, a conjuntura internacional e a estrutura política doméstica. De maneira semelhante à que Vigevani e Cepaluni (2007) realizaram seu estudo de comparação das políticas externas de Fernando Henrique Cardoso e de Lula por meio do modelo de Hermann, buscamos comparar as de Lula e de Dilma Rousseff.

Acerca da metodologia, no âmbito da análise das políticas externas de Lula e de Dilma, são considerados dados empíricos para a obtenção de uma explicação menos subjetiva do objeto. São estudados, por exemplo, os números e as distribuições das viagens internacionais com agenda bilateral dos mandatários, os dados referentes ao corpo diplomático e as iniciativas da política externa brasileira durante o período estudado. O trabalho insere-se em uma tradição já consolidada de estudos de política externa brasileira que considera a importância explicativa das viagens internacionais no âmbito da diplomacia presidencial. O trabalho de Ribas e de Faria (2011) consiste em uma das principais obras dessa linha. A comparação das iniciativas de política externa, por sua vez, busca revelar outros aspectos importantes do nosso objeto.

O trabalho se divide em cinco partes. Após a introdução, apresenta-se o modelo de Hermann, explicando-se como pretendemos operacionalizá-lo. Na terceira parte, são analisadas as políticas externas dos governos em tela. Na quarta, são analisadas as variáveis independentes que, segundo o modelo de Hermann, podem ter influenciado a política externa desses governos. Busca-se explicar as continuidades e as mudanças promovidas pelo governo atual. Verificando-se o teste das hipóteses, na conclusão, desenvolve-se análise ampla dos achados do trabalho, enfatizando-se a retração da política externa nacional e indicando a importância da continuidade de pesquisas sobre a política externa de Dilma Rousseff conforme avançar seu governo.

---

<sup>2</sup> A APE é uma subdisciplina das Relações Internacionais cujos estudos partem do pressuposto de que não só a estrutura internacional determina a ação diplomática, mas também fatores internos, sendo a política externa produto de interações em múltiplos níveis. Surgiu como crítica ao realismo nas Relações Internacionais, que pressupunha que o âmbito doméstico, por trás da política externa dos países, poderia ser abstraído. A obra de Putnan (1988) é interessante por ser uma das primeiras a propor a política externa como produto de jogos dois níveis. Ver *The changing politics of foreign policy* (HILL, 2002); *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation* (NEACK, HEY e HANEY, 1995); *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory* (HUDSON, 2007) e *The new foreign policy: power seeking in a globalized era* (NEACK, 2008).

## 2 MARCO TEÓRICO

O marco teórico deste artigo encontra-se no texto *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, de Charles Hermann (1990)<sup>3</sup>. A obra de Hermann propõe classificações para as causas das mudanças de política externa e para as mudanças em si. Sua limitação principal é não prever como a interação entre os fatores causadores de mudança gera, exatamente, as mudanças, resumindo esse processo a uma “caixa preta”: o processo de tomada de decisão. Apesar disso, a seleção de variáveis importantes que Hermann realizou justifica nossa aplicação do modelo do autor na análise.

Cabe nota sobre o recurso ao artigo *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação* de Vigevani e Cepaluni (2007). Esses autores buscaram explicar as mudanças em política externa do governo de Cardoso para o governo de Lula da Silva a partir do modelo de Hermann; o presente trabalho busca, dessa forma, cumprir proposta análoga à deles, atualizando-a de forma a compreender o período recente.

Sobre o modelo de Hermann, segundo o autor, a política externa é o comportamento de um governo com relação a outros governos e entidades além de sua jurisdição. A interpretação do autor baseia-se na cibernética<sup>4</sup>, entendendo que os atores envolvidos na tomada de decisão formulam políticas para atingir objetivos específicos, sendo informados, por fonte específica, sobre os resultados atingidos nesse prol. Se entendem que estão mais longe de atingirem o objetivo, promovem mudança na política. Hermann chega a concluir que, em todos os aspectos, “a mudança é causada pela falha” (1990, p. 13).

Partindo dessa abordagem, o modelo categoriza os agentes primários de mudança. As causas para as mudanças são classificadas conforme os agentes responsáveis. Têm-se, assim, mudanças geradas por condução de líderes, por reivindicação de burocratas, por reestruturações

---

<sup>3</sup> Sobre a opção por um trabalho relativamente antigo do campo, leia a crítica de Hermann à “segunda geração” da APE (1995). Para Neack (ref.), a primeira geração de APE, na qual Hermann se insere, teria grande influência positivista, explicada mesmo por sua época (anos de 1960), o que os levaria a excessos ao buscarem grandes teorias, de causalidade entre variáveis, que explicassem o todo da política externa. A segunda geração, por sua vez, mais moderna, aproveitaria contribuições de muitas áreas de estudo, com aceitação de múltiplas abordagens específicas – sobre o sistema internacional, sobre a tomada de decisão individual, sobre grupos, burocracias e instituições, sobre organização política e oposição, sobre o Estado e a sociedade. A crítica de Hermann a essa segunda geração é a de que a APE deve ousar explicar como esses níveis se relacionam, superando as teorias de médio alcance, sob pena de carecer de maior utilidade. Para analisar um caso concreto de PEB, pareceu-nos mais produtiva a utilização do modelo de Hermann – que busca, ao menos, relacionar múltiplos níveis importantes – do que a utilização de teorias de médio-alcance, ainda que o modelo de Hermann incorra em insuficiências ao não explicar como operacionalizar seus conceitos.

<sup>4</sup> “Ciência que tem por objeto o estudo comparativo dos sistemas e mecanismos de controle automático, regulação e comunicação nos seres vivos e nas máquinas” (HOUAISS, 2010).

domésticas e por choques externos (Figura 1). Essas causas geram mudanças de diferentes extensões, quais sejam:

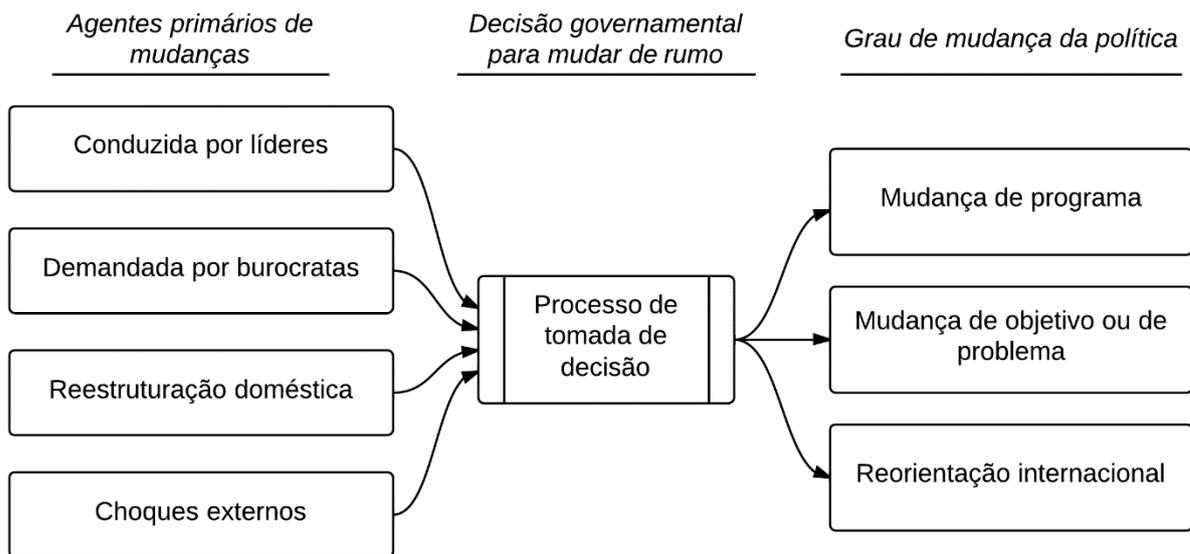
- a) Ajustes: mudanças de ênfase em determinada política. Realiza-se as mesmas ações, com os mesmos propósitos, mas com menor intensidade. São mantidos os objetivos e os meios iniciais;
- b) Mudança de programa: mantém-se dado objetivo, porém o mesmo é buscado através de outro meio;
- c) Modificações de objetivos ou de problema: abandono de determinado objetivo<sup>5</sup>;
- d) Alterações fundamentais: compreende mudanças profundas (e raras), ocorrendo total reorientação internacional do país. Talvez o melhor exemplo de alteração fundamental seja o do Japão após a IIGM. Essas reorientações se dão, normalmente, após mudança interna de regime.

As informações mencionadas até aqui são sintetizadas por Hermann no seguinte quadro:

---

<sup>5</sup> Bons exemplos dessas categorias podem ser identificados na Guerra do Vietnã, conforme apresentou Hermann. Em um primeiro momento, após a saída da França, gerou-se, nos Estados Unidos, o objetivo de manter o sul independente e aliado a si. Para atingir esse objetivo, em primeiro momento, o governo, em Washington, enviou alguns militares para treinamento das tropas do Sul. Aos poucos, os resultados insatisfatórios geraram mudança na política, com aumento do número de militares enviados (nível de mudança “ajuste”). Com a entrada de militares americanos no conflito propriamente dito, tem-se a mudança de programa (segundo nível), com meios diferentes (participação direta) para manutenção de mesmo objetivo. A mudança de objetivo (terceiro nível) se deu com o custo cada vez mais inviável de se manter o Vietnã do Sul independente e aliado, quando se abandonou essa meta, retirando-se as tropas.

**Figura 1- O papel de mediação de processos de tomada de decisão entre agentes de mudança e graus de mudanças de políticas**



**Fonte: Elaborado pelo autor a partir de HERMANN (1990, p. 13).**

Coube, para operacionalizar o modelo apresentado acima, a utilização de bibliografia contemporânea de APE e, em menor grau, a apropriação do enfoque de Vigevani e Cepaluni (2007). A forma com a qual esses autores operacionalizaram o modelo mostrou-se apropriada em parte na elaboração deste artigo, marcadamente no que diz respeito à identificação dos agentes primários de mudanças. Assim, aceitamos que Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia foram articuladores da política externa durante o governo Lula, por exemplo, incorporando o entendimento dos autores.

Além dessa pequena apropriação da análise de Vigevani e de Cepaluni (2007), evocaremos algumas teorias de médio-alcance explicadas nas obras de Hill (2002) e de Neack (2008) para buscar a operacionalização dos conceitos de Hermann, buscando desenvolver explicação do objeto formada sobre base empírica. Para analisar as mudanças entre pessoas humanas em posições de influência da política externa, por exemplo, baseamo-nos na ideia de código operacional, encontrada em Neack (2008), não abordada por Hermann.

A evocação das teorias de médio-alcance busca suprir o que identificamos como insuficiências metodológicas no trabalho de Vigevani e Cepaluni. A seleção que promovem dos dados para explicar as políticas externas dos governos analisados, por exemplo, é feita a partir

de critério não exposto. Esse procedimento reduz, parcialmente, a credibilidade das conclusões, na medida em que, em princípio, não se tem garantia de que os dados não foram selecionados de forma discricional a fim de validar as hipóteses, deixando-se de lado os dados que as invalidariam<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> O trabalho insere-se, dessa forma, em uma linha nascente de empiria na análise da política externa brasileira, marcada, hodiernamente, por influência maior da história e de uma tradição acadêmica francesa. Uma das principais obras dessa vertente que ainda se consolida é a de Octavio Amorim Neto (2007).

### **3 POLÍTICAS EXTERNAS DE LULA E DE DILMA ROUSSEFF**

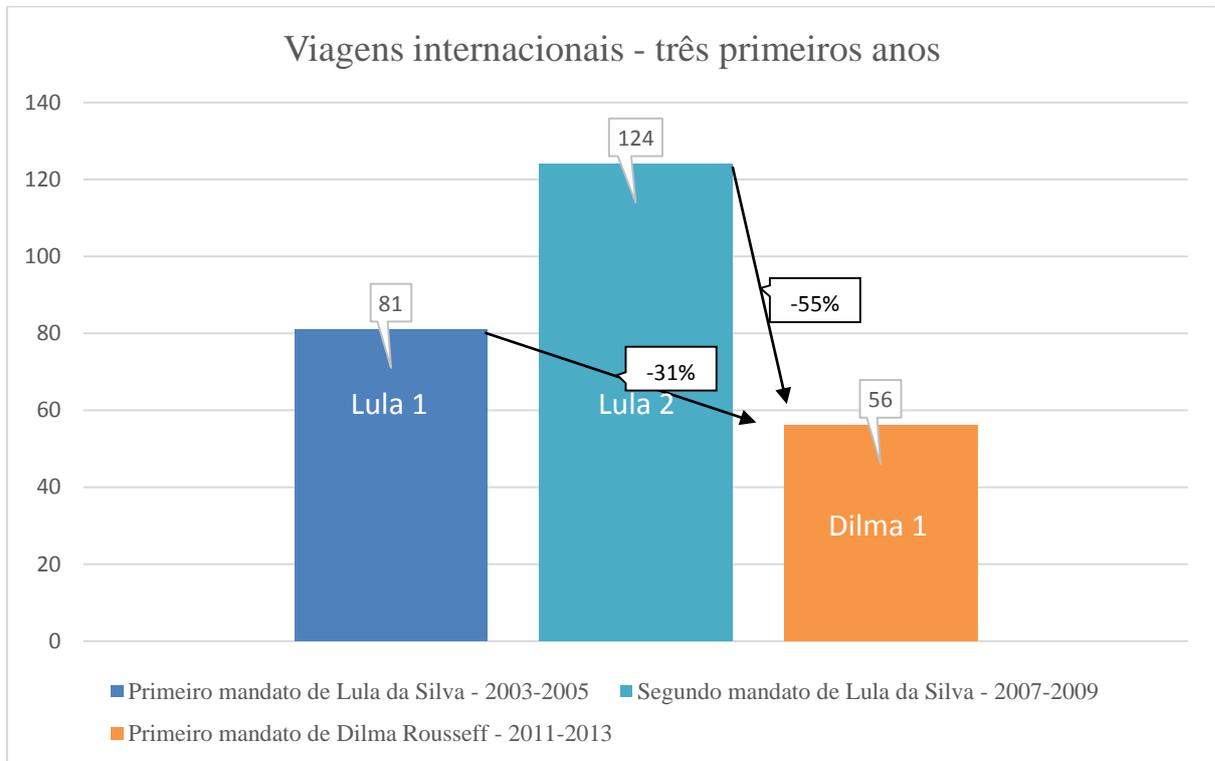
Para avaliar as políticas externas dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff com base empírica, avaliaremos o número e a distribuição das viagens internacionais com agenda bilateral desses mandatários, além das iniciativas da política externa brasileira durante seus governos e de dados relativos à expansão do corpo diplomático. Por fim, realizaremos análise dos dados coletados. No próximo capítulo, buscaremos explicar as causas das mudanças e das continuidades constatadas.

#### **3.1 Viagens internacionais e diplomacia presidencial**

São comuns as análises de política externa que abordam a diplomacia presidencial, definida por Danese (1999, p. 51) como a “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex-officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo”. Nesses estudos, os números e os destinos das viagens presidenciais internacionais são considerados, recorrentemente, indicadores de características da política externa promovida pelo mandatário. O trabalho de Ribas e de Faria (2011), por exemplo, realizou comparação das políticas externas de Cardoso e de Lula por meio dessa metodologia. Baseando-nos nesse estudo e em outros publicados, analisamos as viagens internacionais já realizadas pela presidente Rousseff.

Primeiramente, podemos avaliar o número de viagens internacionais realizadas desde o início do mandato presidencial, em 2011, até a atualidade, fins de 2013. Comparando-se esse total com os totais dos três primeiros anos de cada mandato do governo de Lula, obtemos gráfico que demonstra pequena redução no número de viagens internacionais no período decorrido do governo de Rousseff (FIGURA 1). Com relação ao primeiro mandato de Lula da Silva, a atual redução no número de viagens internacionais foi de aproximadamente 31%; com relação ao segundo, a redução foi mais substancial, atingindo cerca de 55%. Cabe lembrar que as viagens internacionais presidenciais tendem a ser reduzidas no quarto ano de cada mandato (BRASIL, 2011, p. 11) – processo explicado, provavelmente, pelo tempo dedicado às campanhas de eleitorais –, o que qualifica nossos dados como indicadores gerais da política externa presidencial de cada mandato.

**Figura 2 - Viagens internacionais presidenciais dos três primeiros anos dos últimos três mandatos**

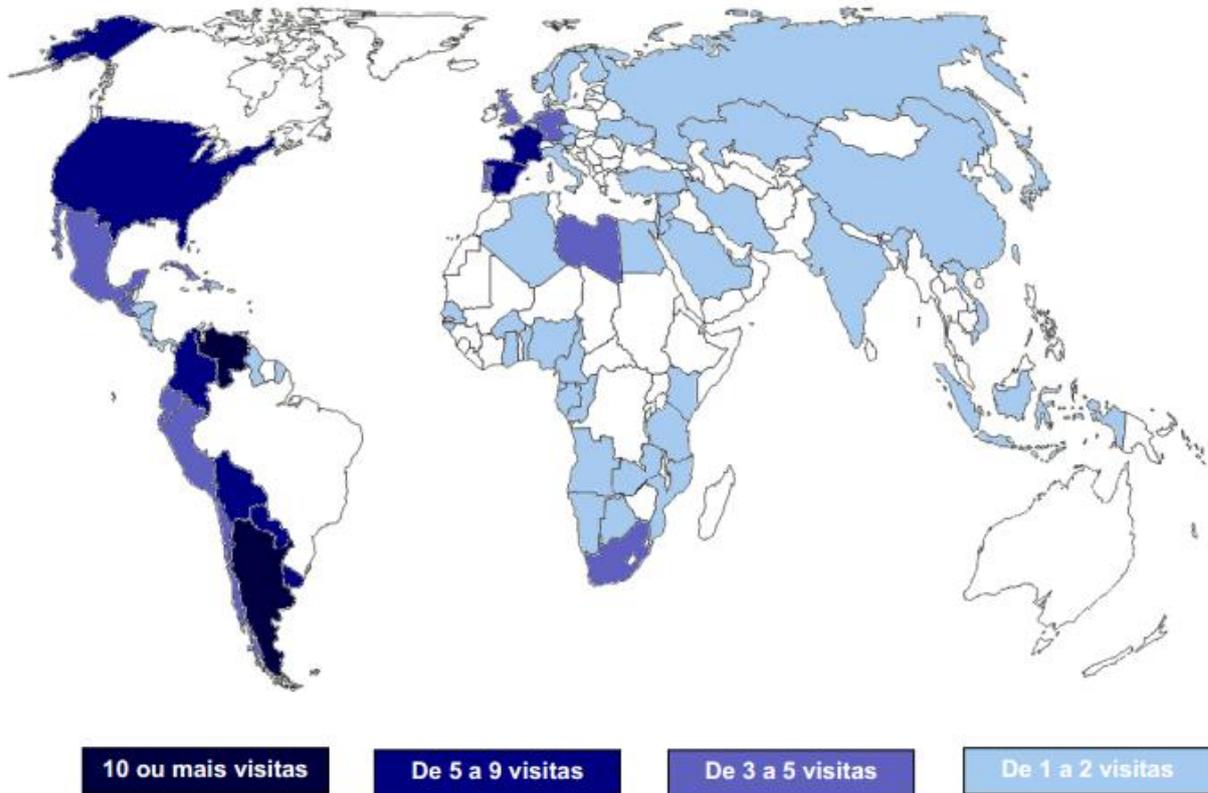


**Fonte: criado pelo autor com base em dados de BRASIL (2011 e 2013).**

Outra análise interessante a ser feita com base nos dados de viagens internacionais diz respeito aos principais destinos por país e por continente, que podem revelar características de enfoque internacional do governo por área geográfica. Para tanto, utilizamos a mesma metodologia utilizada pelo Itamaraty no relatório sobre as viagens de Lula (BRASIL, 2011), considerando viagem ao país aquela que compreende agenda bilateral com autoridades locais. Viagens para aberturas da Assembleia Geral da ONU em Nova Iorque, por exemplo, não contam como viagem aos Estados Unidos se não houver agenda com autoridades americanas, sendo classificadas como de tipo “multilaterais”.

Verifica-se que, durante o governo de Lula da Silva, países do norte da África e do Oriente foram visitados bilateralmente tanto ou mais do que, por exemplo, a China, processo que não tem ocorrido atualmente (FIGURA 3).

**Figura 3 - Países e territórios visitados bilateralmente pelo presidente Lula (2002-2010)**



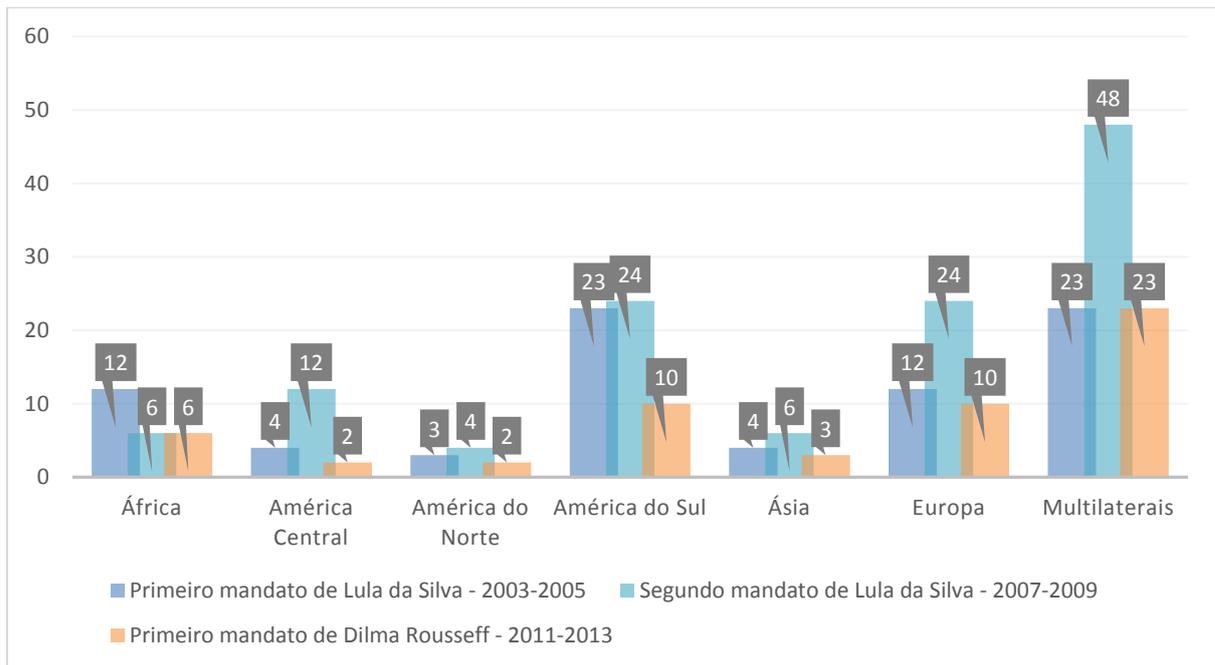
Fonte: BRASIL (2011).

Os dados de viagens da presidente Rousseff por país até a atualidade permitem algumas conclusões preliminares importantes. Verifica-se priorização dos países do Mercosul, sendo a Argentina o país mais visitado (três visitas) e a Venezuela e o Paraguai estando entre os segundos mais visitados (duas visitas). O fato de a Bolívia não ter sido visitada até a atualidade explica-se, provavelmente, pelo desconforto político gerado pela presença do senador boliviano Pinto Molina na embaixada do Brasil de maio de 2012 a agosto de 2013<sup>7</sup>. Europa, Estados Unidos e países do BRICS também foram visitados, além de países africanos, marcadamente os de língua portuguesa. Por ora, não foi visitado nenhum país do Oriente Médio nem do Norte da África, por razões que serão estudadas no capítulo três (Figura 4).

<sup>7</sup> Segundo o diplomata brasileiro Eduardo Saboia, que conduziu a fuga de Pinto Molina para o Brasil, “[com sua retirada] foi resolvido um problema político. A situação envenenava as relações [Brasil-Bolívia], impedia uma viagem da presidente” (SABOIA *apud* FOLHA DE SÃO PAULO, 2013).



**Gráfico 1 - Viagens internacionais presidenciais dos três primeiros anos dos últimos três mandatos**



Fonte: criado pelo autor com base em dados de BRASIL (2011 e 2013).

### 3.2 Ações e iniciativas do Brasil

Outra maneira de avaliar a política externa de um país consiste na consideração de suas principais ações de política externa. Essa opção metodológica envolve maior subjetividade, uma vez que a escolha de quais ações serão consideradas será feita à critério do autor. Para minimizar os efeitos negativos decorrentes desse procedimento analítico, utilizamo-lo complementarmente a abordagens mais objetivas, não nos baseando nele de forma exclusiva. Os dados do governo de Lula da Silva tem como fonte principal o balanço formulado pelo MRE (BRASIL, 2010).

Introduzindo a comparação, cabe destacar que, durante o governo de Lula da Silva, o Brasil tornou-se mais respeitado internacionalmente, o que decorre do crescimento econômico substancial – possibilitado pela criação de mercado interno e pelo aumento do preço internacional de *commodities* produzidas nacionalmente – e da redução da pobreza e da desigualdade de renda internas. Retomou-se o desenvolvimentismo na política externa, enfatizando-se a importância da cooperação sul-sul. No âmbito externo, o país pautou-se pela não indiferença, pela não intervenção e, especialmente, pela disposição em assumir novas responsabilidades (VISENTINI e SILVA, 2010).

O governo de Rousseff tem enfatizado, em seu discurso relacionado à política externa,

a continuidade com relação ao governo anterior. Por um lado, verifica-se que iniciativas realizadas no governo de Lula da Silva, como reuniões de cúpula e agrupamentos com fins específicos, não foram descontinuadas; por outro, o empreendedorismo da política externa “ativa e ativa” de Lula e de Amorim perdeu espaço, pois as iniciativas do Brasil são, hodiernamente, ora mais “reativas” do que “ativas” – como no caso da suspensão do Paraguai e da demissão de Patriota –, ora mais focadas no âmbito das ideias do que da ação prática – como nos discursos inovadores da presidente no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (TABELA 1).

**Tabela 1 - Iniciativas comparadas dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff**

<i>Principais iniciativas<sup>8</sup></i>	<i>Primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2006)</i>	<i>Segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010)</i>	<i>Primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)</i>
<i>Triênio inicial</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• G20 Comercial (2003)</li> <li>• IBAS (2003)</li> <li>• Comando da MINUSTAH (2004)</li> <li>• G4 (2004)</li> <li>• Cúpula ASPA (2005)</li> <li>• Cúpula ASA (2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cúpula Brasil-UE (2007)</li> <li>• BRIC (2008)</li> <li>• CALC (2008)</li> <li>• BASIC (2009)</li> <li>• Participação na crise de Honduras (2009)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidade ao proteger (2011)</li> <li>• Suspensão do Paraguai e adesão da Venezuela ao Mercosul (2012)</li> <li>• Substituição de Patriota (2013)</li> <li>• Regulação multilateral da internet (2013)</li> </ul>

<sup>8</sup> As descrições das iniciativas foram disponibilizadas no Apêndice I.

<i>Principais iniciativas<sup>8</sup></i>	<i>Primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2006)</i>	<i>Segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010)</i>	<i>Primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)</i>
<i>Quarto ano</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acordo de Teerã (2010)</li> <li>• CELAC (2010)</li> <li>• Cúpula Brasil-CARICOM (2010)</li> </ul>	<i>Tempo futuro</i>

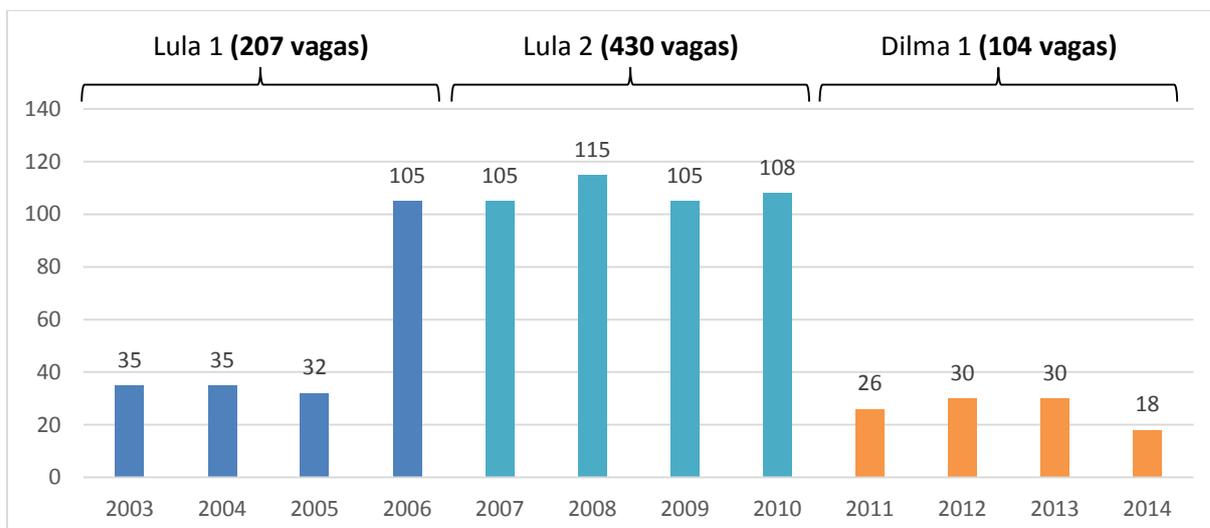
**Fonte:** elaborada pelo autor com base em BRASIL (2013).

### **3.3 Postos no exterior e vagas no Itamaraty**

Durante o governo de Lula, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil foi fortalecido por meio do aumento do número de postos diplomáticos brasileiros no exterior, em especial no Sul Global, e por meio do aumento do corpo diplomático brasileiro (VISENTINI e SILVA, 2010)<sup>9</sup>. No governo de Rousseff, por outro lado, os dados de vagas para a diplomacia apontam para uma retração dessa política estatal, condizendo com os demais dados, que refletem menor 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, reduzindo a oferta em 47% com relação ao período 2003-2006 e em 74% com relação ao período 2007-2010 (Gráfico 2).

<sup>9</sup> Sobre a importância de uma número grande de diplomatas qualificados para a inserção internacional de potências emergentes, ver Stuenkel (2012).

**Gráfico 2 - Vagas ofertadas no Instituto Rio Branco**



**Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de CESPE UNB (2014).**

Segundo Stuenkel (2014, p. tradução livre),

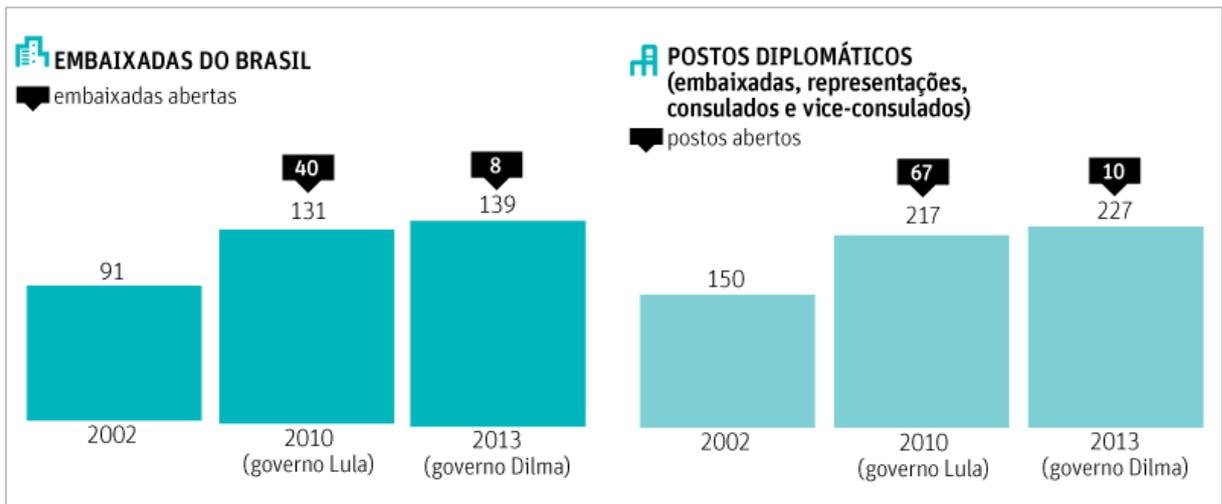
Em outro inconfundível sinal de que a presidente Rousseff busca reduzir o envolvimento do Brasil em assuntos internacionais, o Ministério das Relações Exteriores anunciou que reduziria dramaticamente as vagas para novos diplomatas. (...) O tamanho do corpo diplomático (...) tem grande importância [para estratégias de inserção internacional]. Estratégias inteligentes desenvolvidas pela chancelaria podem não causar o impacto desejado por não contar com oficiais do serviço diplomático suficientes para implementar a nova política<sup>10</sup>.

Sobre as representações brasileiras no exterior, o **crescimento anual** de embaixadas foi de 5 durante o governo de Lula e tem sido de 3,42 durante o de Dilma, segundo nossos cálculos, feitos a partir dos dados da Figura 5, que compreendem o mandato da atual presidente até abril de 2013<sup>11</sup>. Com cálculos análogos, observamos que o crescimento anual de postos diplomáticos brasileiros no exterior (incluindo embaixadas, consulados e outros) foi de 8,37 durante o governo de Lula e tem sido de 4,28 durante o de Dilma (Gráfico 3).

<sup>10</sup> In yet another unmistakable sign that Brazil's President Rousseff seeks to decrease her country's engagement in international affairs, the Foreign Ministry announced that it would dramatically reduce this year's intake of new diplomats (...). The size of its diplomatic service is an often neglected factor when analyzing a country's capacity to engage internationally. Yet it matters greatly. Smart strategies developed at the Foreign Ministry at home can fail to have the desired impact because there are not enough foreign service officers to implement the new policy.

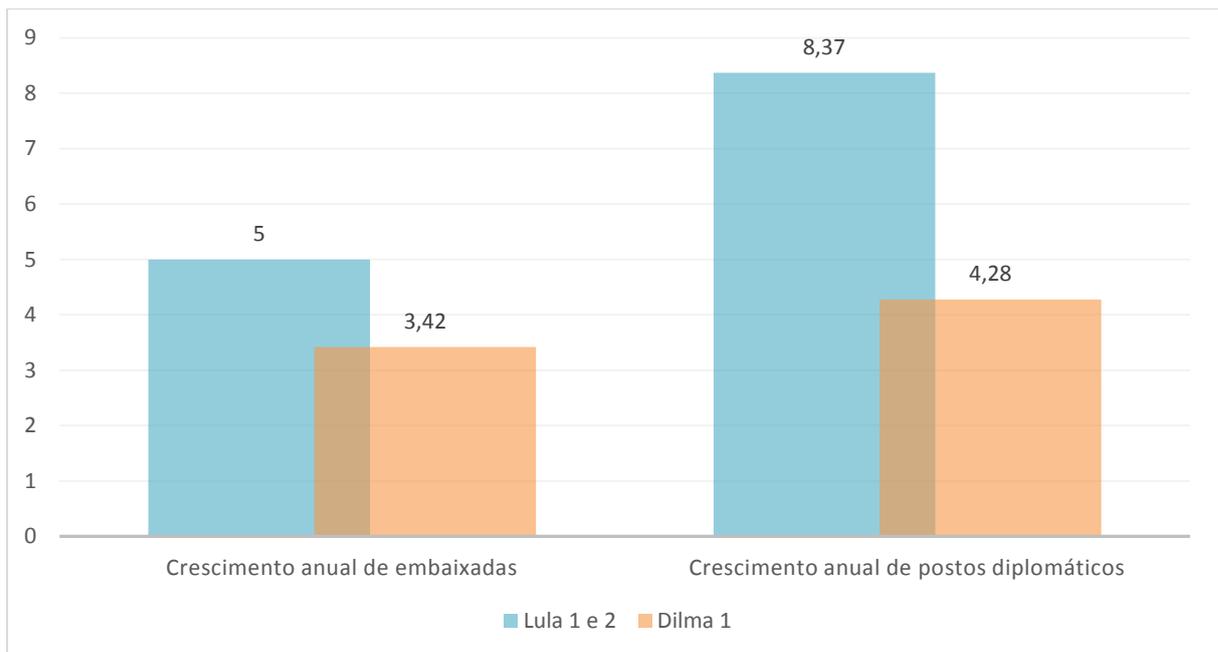
<sup>11</sup> Como esse dado refere-se ao começo do governo de Dilma, há a possibilidade de que o processo de abertura das representações abertas nesse período tenha começado no mandato de Lula. Será mais relevante, nesse sentido, indicadores análogos que compreendam período mais extenso do atual governo.

**Figura 5 - Dados sobre representações brasileiras no exterior**



Fonte: FLECK (2013).

**Gráfico 3 - Crescimento anual de representações brasileiras no exterior**



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de FLECK (2013).

Segundo Stuenkel (2014, p. tradução livre),

"Enquanto Lula abriu diversas embaixadas no continente africano, há informações de que Rousseff considera fechar diversas delas - uma decisão que enviaria um sinal desastroso à comunidade internacional (...). Um efeito imediato é de que a embaixada brasileira em Cabul que Lula havia encaminhado jamais abriu. Como consequência, o Brasil depende de informações de outros países e não pode participar seriamente da discussão sobre o futuro do Afeganistão. Reduzindo sua rede diplomática, o Brasil corre o risco de ser excluído de debates cruciais sobre diversos assuntos importantes

- e sua demanda pela reforma de instituições internacionais pode não ser levada à sério”<sup>12</sup>.

### 3.4 Conclusão: ajuste negativo ou retração da política externa

Os dados coletados e analisados permitem algumas constatações. Primeiramente, a redução no número de viagens internacionais indicam uma menor ênfase da presidente Dilma Rousseff à diplomacia presidencial, podendo corroborar a hipótese de alguns autores de que a atual presidente enfatiza a política interna em detrimento da externa (CASARÕES, 2013; STUENKEL, 2014; VISENTINI, 2013). Segundo Visentini (2013),

“Os setores de defesa externa, de segurança interna e de inteligência (que possuem importante interface com a diplomacia) têm sido negligenciados, inclusive pelo governo atual [...]. Assim, o governo de Dilma Rousseff demonstra relativa descontinuidade em relação ao de Lula. Sua diplomacia evidencia sinais de retrocesso”.

É importante a ressalva de que Dilma tem viajado, efetivamente, menos do que Lula, mas que isso é mais claro quando se compara com o segundo mandato de Lula (-55%) do que com o primeiro (-31%). Em geral, menos preocupados com sua reeleição, líderes podem viajar mais e desenvolver mais ações de política externa em seu segundo mandato do que no primeiro, quando costumam enfatizar mais a política interna. Dessa forma, haveria uma possibilidade de um protagonismo internacional maior de Dilma a partir de 2015, verificando-se sua reeleição.

No que diz respeito às regiões visitadas, permanece o enfoque do governo de Lula de priorização da América do Sul e de atenção à África, embora tenha ocorrido redução nas viagens a países sul-americanos, com exceção da Argentina. O impasse do asilo do senador boliviano Pinto Molina na embaixada brasileira e a prisão de torcedores brasileiros na Bolívia podem ser responsáveis pela incoerência de visitas da presidente a esse vizinho até a atualidade, colaborando para a redução do total de viagens à América do Sul.

Sobre o mundo Árabe, que compreende países do Norte da África e do Oriente Médio, houve incoerência de visitas da mandatária brasileira, diferenciando-se fortemente do padrão do governo de Lula. É provável que essa mudança seja explicada pela onda revolucionária que

---

<sup>12</sup> *While Lula opened countless embassies on the African continent, rumors are now rife that Rousseff considers closing several of them - a move that would send a disastrous signal to the global community (...). An immediate effect is that Brazil's embassy in Kabul which Lula had envisioned (...) never opened. As a consequence, Brazil must rely on other countries' briefings and cannot seriously participate in the discussion about Afghanistan's future. Reducing its diplomatic network, Brazil risks being cut off from crucial debates about many major international issues - and its calls for reforming international institutions will ring hollow.*

atingiu a região a partir de 2011, ano da posse de Rousseff. Houve mudanças de regime na Tunísia e no Egito, guerras civis na Líbia e na Síria e grandes protestos em outros países. Além de o cenário ser instável para o estabelecimento de parcerias, uma vez que os atores importantes hoje podem ser alterados no futuro, a presidente parece ter interesse menor em questões de segurança internacional. Explicaremos melhores os determinantes da política externa no próximo capítulo.

Sobre a desaceleração na aproximação entre o Brasil e o Irã, refletida na incoerência de visitas do Brasil ao país persa e do mandatário iraniano ao Brasil, contrastando com o padrão durante o governo de Lula, não conseguimos desenvolver explicação sólida até o momento. Alguns veículos midiáticos apontam para uma ênfase maior a direitos humanos por parte da presidente, que se recusaria a dialogar com líderes autocráticos. As relações Brasil-Irã precisam ser investigadas de maneira mais aprofunda para que se verifique se houve arrefecimento e qual sua razão.

Quando analisamos o empreendedorismo internacional do Brasil refletido em suas iniciativas, constatamos uma grande redução do ativismo brasileiro a partir do governo de Dilma. Como vimos, as iniciativas de política externa perderam em inovação e em ativismo, tornando-se mais subjetivas, focadas em mudanças de longo prazo que talvez não ocorram, como a substituição do conceito de responsabilidade de proteger e a instauração de um marco civil multilateral de controle da internet.

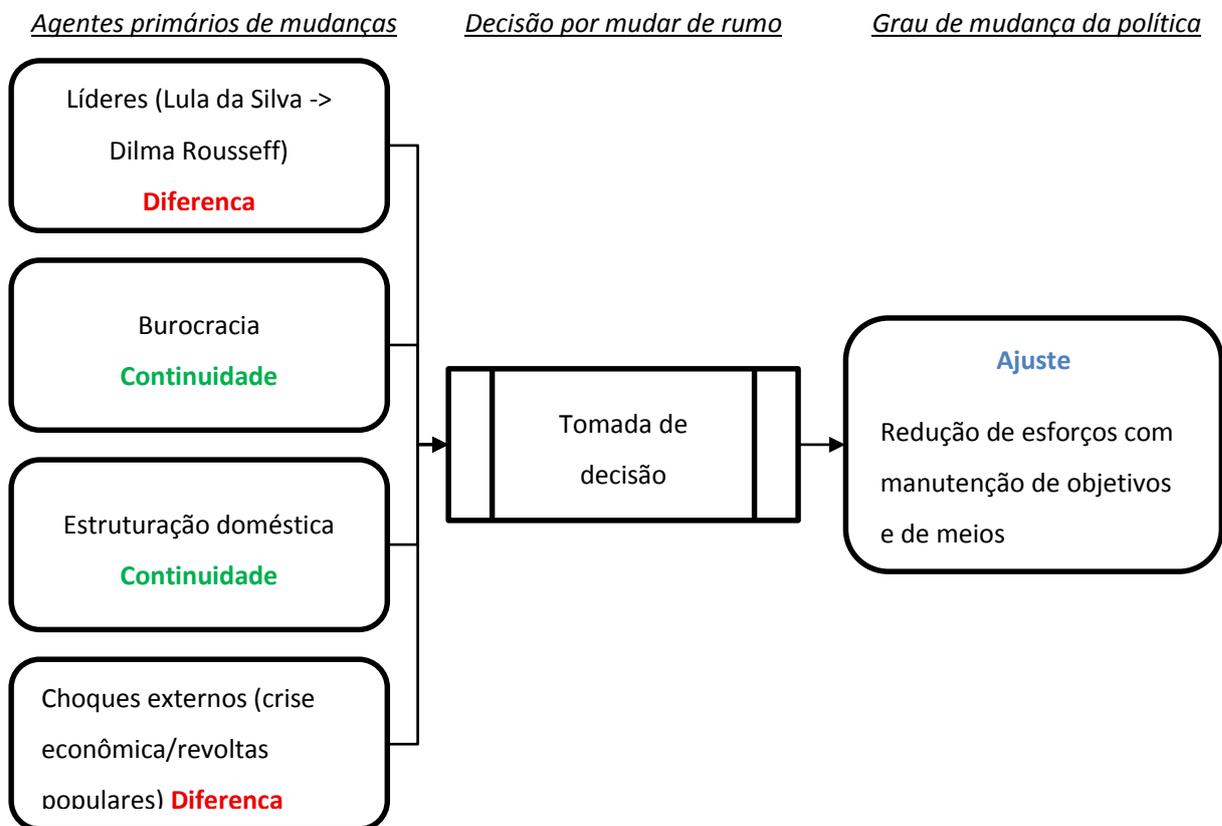
Por fim, as vagas no Ministério das Relações Exteriores têm sido reduzidas bruscamente. Comparando com o primeiro mandato de Lula, as vagas ofertadas no atual mandato caíram pela metade; comparando com o segundo mandato de Lula, caíram para um quarto. Embora o governo tenha passado lei autorizando a criação de novas vagas, essas jamais foram materializadas, revelando entrave burocrático facilmente contornável se houvesse vontade política efetiva nesse investimento na inserção internacional do Brasil.

Considerando a tipificação das mudanças em política externa proposta por Hermann (Figura 1), podemos considerar que houve um ajuste – uma mudança de ênfases em um dado programa de política externa, sem que se modificassem seus objetivos –, consistindo esse ajuste em uma retração. Se a diplomacia brasileira continua buscando a obtenção de desenvolvimento e a consolidação do país como polo em um mundo crescentemente multipolar (objetivos), e se a forma como busca essas metas se mantêm as mesmas, com a diversificação de parceiros, com a afirmação da liderança regional e com a ação em foros multilaterais (meios), a ênfase nesse programa é menor: há menos viagens presidenciais, há iniciativas menos numerosas e mais tímidas e há formação menor de novos diplomatas e de novos postos diplomáticos.

#### 4 CAUSAS DE MUDANÇAS IMPLEMENTADAS NO GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF

Na parte anterior, analisamos as políticas externas de Lula e de Dilma de forma comparativa, e identificamos que o atual governo realiza uma retração. Nesta parte, vamos buscar explicar os determinantes dessa mudança. Para contextualizar o desenvolvimento do trabalho, incluímos, no quadro abaixo, os principais fatores de mudança entre os governos abordados:

**Figura 6 – Causas de mudanças entre os governos Lula e Dilma**



Fonte: elaborada pelo autor a partir de Hermann (1990), de Vigevani e Cepaluni (2007) e dos dados da pesquisa

A ordem como os agentes serão apresentados não significa hierarquia entre os mesmos. Em determinada conjuntura, demandas advindas de setores da burocracia podem ocasionar mudanças maiores do que a mudança de líderes, por exemplo. Feita a ressalva, iniciemos com a análise dos líderes, comparando os líderes Lula da Silva e Dilma Rousseff.

#### 4.1 Líderes

Segundo Valerie Hudson (2007, p. 3), "o terreno do tomador de decisão humano nos conduz a uma ênfase de teoria voltada ao agente [em detrimento das teorias tradicionais estruturalistas de Relações Internacionais], isso sendo uma característica da Análise de Política Externa". Segundo Laura Neack (2008, p. 50, ênfase nosso), "como líderes definem situações que os confrontam tem bastante a ver com suas características pessoais, incluindo **passado social e educacional, experiências anteriores, ambições e visão de mundo.**".

Buscando estimar o passado social e educacional e as experiências anteriores de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, realizaremos análise fatural dessas suas características, comparando-as. Para desenvolver suas visões de mundo, utilizaremos a teoria de médio alcance de código operacional<sup>13</sup>, conceito que se tornou conhecido pelo trabalho de Alexander George (1989). A ideia de código operacional vem sendo usada em análises de relevante poder explicativo, como a de Karawan (1994) sobre política externa do Egito, desenvolvida a partir do código operacional de Sadat. Neack define o código operacional como um mapa cognitivo (2008, p. 60, tradução livre):

Se nós, como analistas, conseguirmos mapear as crenças operantes de um líder que estejamos estudando, buscando [...] a visão de mundo do líder, podemos usar esse mapa para explicar por que certas políticas são elaboradas e certas ações são tomadas.<sup>14</sup>

Para apurar o passado social e educacional e as experiências anteriores de Lula e de Dilma, analisamos geração, experiência política, origem socioeconômica, histórico eleitoral e formação acadêmica. Começando por Lula, nasceu em 1945, ingressando na política em 1968. É oriundo de família pobre: é o sétimo de oito filhos de um casal de lavradores analfabetos oriundos da zona mais pobre do Pernambuco. Começou a trabalhar aos 14 anos em uma fábrica de parafusos. Concluiu ensino fundamental e curso técnico de torneiro mecânico do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Contemporaneamente, por sua reputação, recebeu títulos de doutor honoris causa de diversas instituições, destacando-se o da francesa Sciences Po.

Sindicalista nas décadas de 1960 e de 1970, sofreu repressão do governo autoritário. Em

---

<sup>13</sup> Ver Walker et al. (1999).

<sup>14</sup> *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.*

1980, ajudou a fundar o Partido dos Trabalhadores, do qual foi o primeiro presidente, e foi preso, naquele mesmo ano, com base na Lei de Segurança Nacional. Foi eleito deputado federal por São Paulo em 1986 e candidatou-se à Presidência da República em 1989, 1994, 1998, 2002 e 2006, sendo eleito nas últimas duas. Candidato derrotado ao governo de São Paulo (1982). Deputado Constituinte e federal pelo PT (1987-1991). Candidato à presidente da República derrotado por Fernando Collor de Mello, do PRN (1989). Candidato à presidente da República derrotado por Fernando Henrique Cardoso, PSDB (1994 e 1998). Eleito presidente da República, derrotando, respectivamente, José Serra e Geraldo Alkmin, do PSDB (2002 e 2006).

Dilma Rousseff nasceu em 1947, ingressando na política em 1964. Classe média-alta: Rousseff é filha de Pedro Rousseff, empresário e advogado búlgaro. Quando Pedro Rousseff faleceu, em 1962, deixou herança de cerca de 15 imóveis de valor.<sup>15</sup> Durante a ditadura, participou da organização de guerrilha Comando de Libertação Nacional, que realizava assaltos em bancos e que tornou-se, em 1969, a Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR-PALMARES). Em 1970, foi presa pelo Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), sendo torturada por 22 dias. Deixou a prisão e rumou para Porto Alegre em 1972, onde concluiu o curso de graduação em Economia na UFRGS e constituiu família. Formou-se em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1974-1977), iniciando, em momentos diferentes, cursos de Mestrado e de Doutorado na Unicamp, sem os concluir.

Com Leonel Brizola, ajudou a formar o PDT em 1979. Participou de campanhas políticas e ocupou cargos executivos no Rio Grande do Sul, destacando-se, nos anos de 1990 e início dos anos 2000, a presidência da Fundação de Economia e Estatística (FEE) e a liderança da Secretaria de Minas, Energia e Comunicações do Rio Grande do Sul. Filiou-se ao PT em 2000, e foi Ministra de Minas e Energia no Governo Lula entre 2003 e 2005 e Chefe da Casa Civil de 2005 a 2010, sendo eleita Presidente da República em 2010. Em suma, comparando-se Lula e Dilma, verificam-se muito mais diferenças do que semelhanças (Tabela 2).

---

<sup>15</sup> Segundo entrevista de Igor, irmão de Dilma. Ver CARVALHO (2009).

**Tabela 2 - Tabela comparativa – Lula da Silva e Dilma Rousseff**

	<i>Luís Inácio Lula da Silva</i>	<i>Dilma Vana Rousseff</i>	<i>Observação</i>
<i>Geração (período em que foram educados)</i>	Nasce em 1945, ingressa na política em 1968.	Nasce em 1947, ingressa na política em 1964.	Semelhança
<i>Experiência política</i>	Inicia como líder sindicalista, funda o PT.	Inicia como militante, participa de grupos de guerrilha, funda o PDT e ocupa cargos executivos até 2010.	Diferença
<i>Origem socioeconômica</i>	Classe baixa: sétimo de oito filhos de um casal de lavradores analfabetos, começou a trabalhar aos 14 anos.	Classe média-alta: filha de empresário e advogado.	Diferença
<i>Histórico eleitoral</i>	Candidata-se a diversos cargos desde a fundação do PT em 1980.	Candidata-se à presidência da República em 2010.	Diferença
<i>Partido</i>	Partido dos Trabalhadores	Partido dos Trabalhadores	Semelhança
<i>Formação acadêmica</i>	Conclui ensino fundamental e curso técnico de torneiro mecânico.	Forma-se em Ciências Econômicas na UFRGS, inicia cursos de Mestrado e de Doutorado na Unicamp, sem concluir.	Diferença

**Fonte:** elaborada pelo autor a partir de Bourne (2009) e de Brasil (2012).

Sobre a diferença de gênero, a ideia de que homens seriam, naturalmente, mais agressivos do que mulheres tem sido superada (CARREIRAS, 2009; MCKELVEY, 2007). A influência do gênero na política externa é, contudo, um campo de estudos novo – em especial, no Brasil -, com muito a ser explorado (BANDEIRA, 2012)<sup>16</sup>.

Em suma, foram verificadas mais diferenças entre os perfis de Lula e de Dilma do que

<sup>16</sup> Alves, Pinto e Jordão (2012) destacam o papel de Dilma Rousseff e das mulheres nas eleições de 2010.

semelhanças. Embora tenham nascido na década de 1940 e ingressado na política na de 1960, no contexto da ascensão de um governo autoritário, são oriundos de situações diferentes: Lula era pobre, sem formação educacional extensa e trabalhava desde a infância; Dilma era de classe média e teve formação acadêmica importante. Além disso, desenvolveram trajetórias diversas: Lula tornou-se líder sindical e grevista, candidatando-se diversas vezes, enquanto Dilma participou de guerrilhas contrárias à ditadura e, após ter sido presa e torturada, passou a assumir cargos executivos, participando das campanhas de terceiros.

Se considerarmos a avaliação de Neack (2008) de que o passado social e educacional, as experiências anteriores, as ambições e a visão de mundo dos líderes definem a forma como tomam decisões, avaliando o quadro acima, observamos que Lula e Dilma possuem perfis bastante diversos. Dilma se destacou em papéis majoritariamente administrativos, sobretudo após ter deixado a militância, após sua prisão, enquanto Lula projetou-se como líder desde sua juventude até a presidência. Isso poderia imprimir, à administração de Lula, cunho mais carismático, enquanto a de Dilma teria viés mais técnico e pragmático<sup>17</sup>.

Pelos motivos apresentados, consideramos a mudança de líderes de Lula da Silva para Dilma Rousseff como um fator de ruptura com potencial de interferir na política externa (Figura 6). Apesar disso, há um fator pouco explorado que aproxima Lula e Dilma: a influência daquele sobre esta. Dessa forma, algumas das possíveis consequências da mudança entre líderes com passados diferentes podem ser minimizadas pela aproximação intensa ocorrida entre ambos a partir da década de 2000, quando passaram a trabalhar junto. Nada obstante, consideramos essa mudança um fator de ruptura, causador, dentre outros efeitos, da redução do ritmo de viagens internacionais anteriormente (Figura 2).

## 4.2 Burocracia

Para esta seção, o modelo de Hermann indica duas questões importantes. Primeiro, a burocracia é normalmente elemento de conservadorismo, realizando forças contrárias às mudanças (HERMANN, 1990, p. 11). Segundo, as demandas por mudança advindas da burocracia são geradas quando um indivíduo ou grupo, inseridos naquele extrato burocrático, logra mobilizar o grupo em direção relativamente nova.

Vigevani e Cepaluni (2007) indicaram, para o governo Lula, três figuras centrais,

---

<sup>17</sup> Essas suposições encontram respaldo nos dados supracitados, mas não são validadas por eles, pois não utilizamos, na análise do perfil dos líderes, teoria com argumento testável.

inseridas no âmbito burocrático, que poderiam influenciar a política externa: Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia<sup>18</sup>, então, respectivamente, Ministro das Relações Exteriores, secretário-geral das Relações Exteriores do MRE e Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais<sup>19</sup>.

O entendimento dos autores parece apropriado, o que se verifica pelo número de vezes que Amorim, Guimarães e Garcia são citados, por exemplo, na revista *Emerging Brazil Under Lula* (RBPI, 2010), a qual reuniu importantes nomes da APE brasileira, como Cervo, Lessa, Visentini, Reis da Silva, Rafael Villa, Pecequilo, Sombra Saraiva entre outros<sup>20</sup>.

No governo Dilma, destacamos a entrada de Patriota na pauta das relações exteriores e a manutenção de Garcia como secretário-geral das Relações Exteriores do MRE. Nossa análise, porém, indica que não houve mudança geral, no âmbito burocrático, uma vez que os potenciais formuladores de política externa do governo de Lula foram mantidos, em geral, no de Dilma (Figura 7).

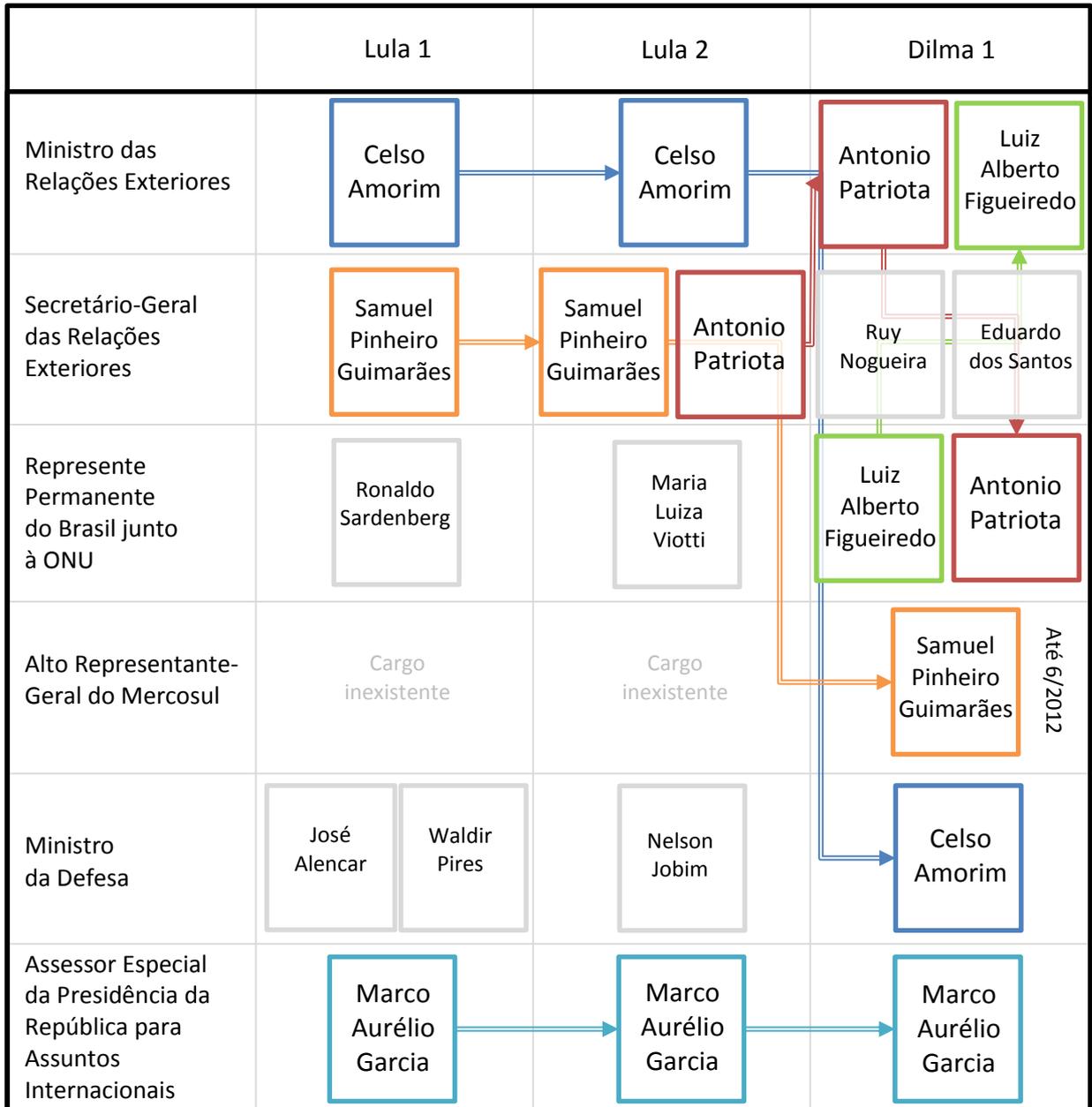
---

<sup>18</sup> O fato de que o cargo de Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais foi criado no governo de Lula e ocupado por Marco Aurélio Garcia desde então permite a indagação sobre se esse articulador pode ser considerado um burocrata no sentido weberiano. Efetivamente, no Brasil, a distinção entre o político e o burocrático é mais cinza, sendo discutível a fronteira entre os dois campos. Tendo isso em mente, optamos por seguir a orientação de Vigevani e Cepaluni (2007), mesmo porque o objetivo da pesquisa não consistiu no de explorar a relação entre grupos burocráticos e a formulação de políticas públicas no Brasil.

<sup>19</sup> Interessante a nota de que, cada vez mais, outros ministérios participam da política externa brasileira. Negociações multilaterais de comércio, por exemplo, “têm transcorrido na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão integrante do Conselho de Governo que congrega os ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, o chefe da Casa Civil, da Fazenda, do Planejamento, do Orçamento e Gestão, das Relações Exteriores, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento” (CARVALHO, 2004, p. 441). Para os fins *macro* de análise do artigo, utilizamos menos membros da burocracia, mas outro trabalho que analisasse o perfil dos vários ministros e suas características poderia prover conclusões importantes sobre nossa política externa.

<sup>20</sup> De acordo com levantamento do autor, Amorim foi mencionado 33 vezes; Pinheiro Guimarães, 13 vezes; Garcia, 5 vezes.

**Figura 7 - Potenciais formuladores da política externa**



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de Brasil (2014).

Alguns fatos corroboram a conclusão de que não houve demanda burocrática por mudança:

- a) Patriota assumiu posições de grande destaque, no âmbito do Ministério das Relações

- Exteriores, durante o governo Lula<sup>21</sup>;
- b) Figueiredo e Patriota possuem perfis não muito destoantes e trocaram de função em 2013 tão somente, sendo que ambas as funções envolvidas são importantes para a formulação da política externa;
  - c) Guimarães foi mantido no governo Dilma, sendo apontado como Alto Representante-Geral do Mercosul, cargo que inexistia até sua nomeação. Abandona o cargo após a crise da deposição Fernando Lugo;
  - d) Garcia manteve-se Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais por Dilma;
  - e) Amorim foi alocado ao Ministério da Defesa, continuando a participar de negociações internacionais importantes para o país.

### 4.3 Reestruturação doméstica

Segundo Hermann (1990, p. 12, tradução livre, destaque nosso),

Reestruturação doméstica se refere aos **segmentos politicamente relevantes da sociedade cujo suporte um regime necessita para governar** e à possibilidade de que esse segmento da sociedade se torne um agente de mudança.

Mais uma vez, o modelo de Hermann não especifica como operacionalizar esse elemento da teoria. Como hipótese, propomos que não houve reestruturação doméstica radical entre os períodos 2003-2010 e 2011-2012. Houve uma ampliação da coligação formada para enfrentar as eleições: o PMDB, maior partido do Brasil em número de filiados (TSE, 2012), aliou-se ao PT nas eleições presidenciais pela primeira vez. Essa mudança poderia indicar aumento no número de atores influentes no governo de Dilma, ou uma reestruturação doméstica; porém, efetivamente, o PMDB participou dos governos de Lula, que negociou seu ingresso após suas eleições – se houve aumento da importância desse partido no governo, esse aumento não foi radical.

---

<sup>21</sup> Patriota foi Secretário de Planejamento Diplomático do Ministério das Relações Exteriores, em 2003; Chefe de Gabinete do Ministro das Relações Exteriores, em 2004; Subsecretário-Geral Político do Ministério das Relações Exteriores, de 2005 a 2007; Embaixador do Brasil em Washington, de 2007 a 2009; Secretário-Geral das Relações Exteriores, de outubro de 2009 a dezembro de 2010 (BRASIL, 2012).

Boito Jr. e Berringer (2013) realizam análise completa sobre a estruturação política doméstica brasileira durante os governos de Lula e Dilma. Segundo os autores,

A vitória da candidatura Lula da Silva na eleição presidencial de 2002 representou modificações importantes na política brasileira, modificações que se consolidaram no decorrer dos dois governos Lula da Silva (2003-2010) e do atual governo Dilma Rousseff. Ocorreu, em primeiro lugar, uma mudança no interior do bloco no poder. A grande burguesia interna brasileira, fração da classe capitalista que mantém uma base própria de acumulação de capital e disputa posições com o capital financeiro internacional, ascendeu politicamente em prejuízo dos interesses desse capital internacional e de seus aliados internos. Em segundo lugar, essa mudança esteve e está vinculada a uma mudança mais ampla na política nacional. Isso porque a ascensão da grande burguesia interna só foi possível graças à constituição de uma frente política que reúne, além dessa fração burguesa, os principais setores das classes populares. O grande capital financeiro internacional e seus aliados internos, cujos interesses tinham guiado a ação do Estado brasileiro nos governos Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram deslocados da situação de hegemonia incontestada que usufruíram na década de 1990 e passaram para o terreno da oposição ao governo. Essas mudanças políticas repercutiram na política econômica, na política social e na política externa do Estado brasileiro. (BOITO JR. e BERRINGER, 2013).

Para os fins da nossa análise, que busca identificar mudanças e continuidades entre os dois últimos presidentes, tem importância o fato de que o cenário que os autores identificaram – de ascensão da burguesia interna brasileira – consolidou-se no governo de Lula e manteve-se no de Dilma. Considerando o período limitado de tempo, talvez insuficiente para a ocorrência de uma reestruturação doméstica conforme definida por Hermann (1990), consideramos esse um fator de continuidade a influenciar a política externa dos governos estudados (Figura 6).

Por outro lado, no âmbito da conjuntura interna, merece atenção de estudos posteriores dois fenômenos com potencial de influência na política governamental: as manifestações de junho de 2013 e a organização de grandes eventos esportivos no Brasil, em 2014 e em 2016. Esses fenômenos estão relacionados, já que os altos gastos com os eventos esportivos estão entre as causas da revolta popular, e, juntos, podem ter forçado uma atenção especial do governo com a política interna. Além dos gastos públicos considerados excessivos em eventos esportivos, os manifestantes denunciaram a má qualidade dos serviços públicos – principalmente nos âmbitos da saúde e da educação –, a corrupção política em geral, a ação do deputado Marco Feliciano como presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e outras questões (BRASIL, 2013).

#### **4.4 Choques externos**

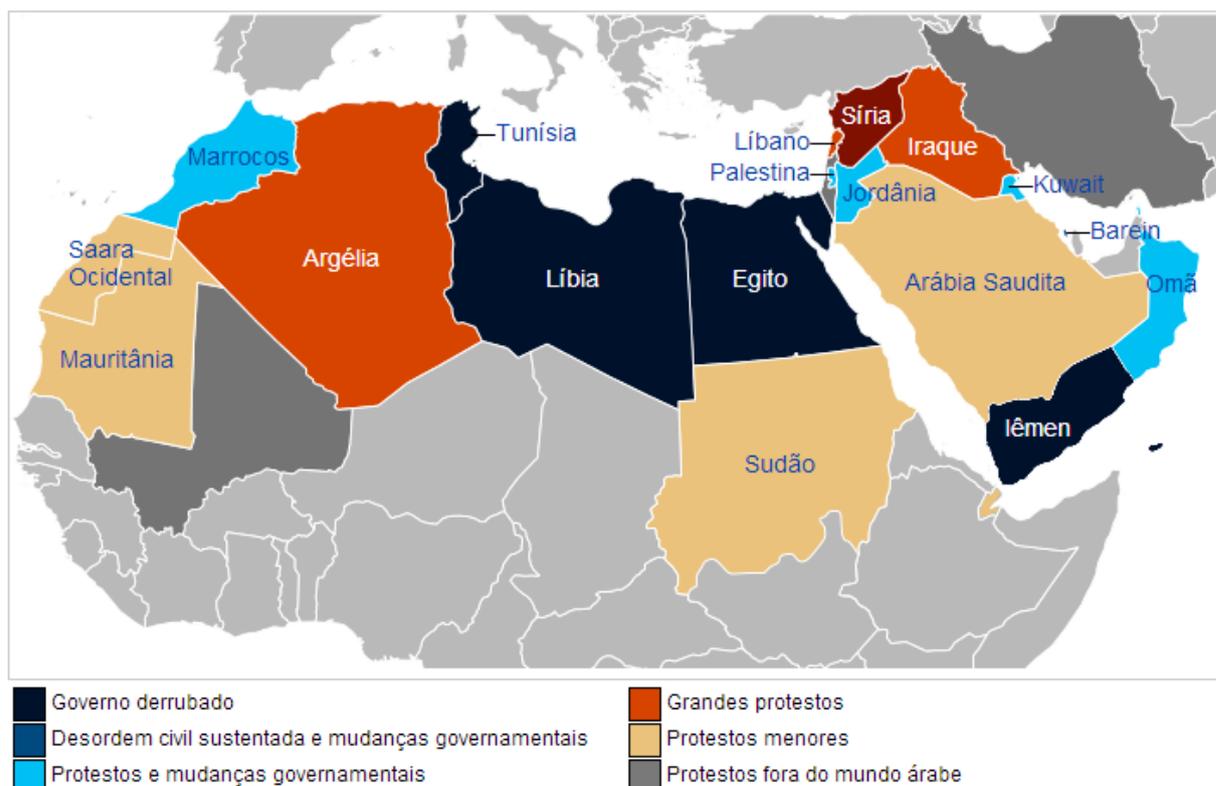
Segundo Hermann (1990, p. 12), “choques externos são fontes de mudança de política

externa que resultam de eventos externos dramáticos. [...] São grandes eventos em termos de visibilidade e impacto imediato. Não podem ser ignorados, e podem causar grandes mudanças de política externa”.

Para o governo Lula, Vigevani e Cepaluni (2007) identificaram o desandar das negociações da Rodada Doha e os atentados ao *World Trade Center* como choques externos determinantes. Para o governo Dilma, identificamos as revoltas árabes, a permanência da crise econômica mundial e as revelações de espionagem da *National Security Agency* como choques importantes nesse âmbito.

As revoltas árabes, iniciadas na Tunísia em período coincidente com o início do governo de Dilma, complicaram a continuidade política externa brasileira para a África e Oriente Médio. A alta volatilidade na região implica a incerteza sobre a continuidade de determinados regimes, o que dificulta a identificação de parcerias com potencial de crescimento na região (Figura 8). Assim, a política ativa para o Oriente Médio do governo Lula, que propôs a Cúpula América do Sul-Países Árabes em 2003 (BRASIL, 2012) e que mediou a assinatura do Acordo de Teerã em 2010, pode passar por mudança implicada por choque externo.

**Figura 8 - A "Primavera Árabe"**



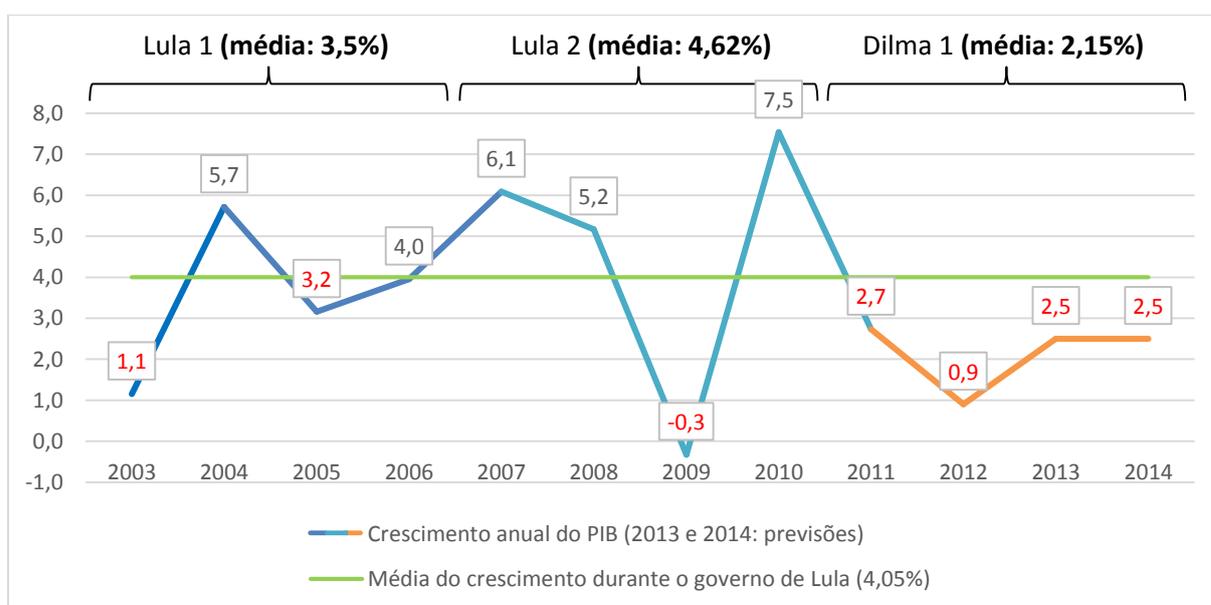
Fonte: WIKIMEDIA (2014).

Dilma Rousseff ainda não visitou nenhum dos países apresentados na Figura 8; durante sua presidência, por sua vez, Lula visitou, com agenda bilateral, Argélia, Arábia Saudita, Egito, Irã, Israel, Jordânia, Líbano, Palestina e Síria, além da Líbia de Muammar Gaddafi, visitada três vezes pelo ex-presidente.

Além da instabilidade da região, pesa o desinteresse da atual presidente por temas de segurança internacional, considerado um terreno de ousadia para ação externa do Brasil, um país emergente. Se o governo anterior considerava importante esse tipo de envolvimento, associando-o à ascensão do Brasil em um mundo crescentemente multilateral, o atual governo prefere não arcar com os custos de uma projeção menos convencional.

Acerca do segundo choque, a continuidade da crise mundial, cujos efeitos começam a atingir o Brasil com maior intensidade, incentivam posição mais demandante da PEB para garantir o desenvolvimento, um de seus principais objetivos, e limitam a margem de ação do Brasil no exterior, uma vez que se tem menos a oferecer em negociações. O crescimento brasileiro, que fora 7,5% em 2010, reduziu-se para 2,7% em 2011 e 0,9% em 2012. Durante todo o governo de Dilma, o crescimento econômico tem sido inferior à média do crescimento durante o governo de Lula (4,05%), o que é agravado pela falta de perspectiva de melhoria em curto prazo (Gráfico 4).

**Gráfico 4 - Crescimento do PIB brasileiro**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Banco Mundial (2012).

A perspectiva de continuidade do crescimento tímido ocasionou uma série de políticas de incentivo à economia, no plano interno, incluindo redução de juros e de impostos, políticas

expansionistas as quais precisaram ser revistas em 2013, quando houve temor de que a inflação superasse a meta do Conselho Monetário Nacional. Esse choque externo da crise econômica levou a política externa brasileira atuar criticamente em relação a países desenvolvidos cujas ações agravavam a situação econômica do país, como no caso da onda emissionista norte-americana, encerrada apenas recentemente, que prejudica a competitividade dos produtos de países emergentes. Além disso, a complicação da situação econômica nacional poder ter levado o Brasil a ser menor proativo e propositivo internacionalmente, uma vez que se reduziram os recursos para ações desse gênero.

Por fim, ocorreu outro choque externo com resultados na política externa nacional: a revelação de espionagem realizada pela americana *National Security Agency*, que envolviam, entre outras transgressões, a interceptação de comunicações da presidente Dilma Rousseff e de empresas estatais brasileiras. Divulgadas por Edward Snowden, essas informações levaram a presidente Rousseff a adiar viagem de nível de Estado aos Estados Unidos, além de articular, com a Alemanha, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, resolução condenando a espionagem, e de marcar uma conferência internacional, a ser realizada em 2014, para discutir propostas de uma marco multilateral civil de controle da internet.

Os efeitos desse choque externo possam ser avaliados somente com uma maior distância do mesmo, uma vez que existe a possibilidade de uma normalização vindoura das relações – mesmo porque a presidente não cancelou a visita, tendo a adiado tão somente. Dessa forma, ainda não se pode considerar se haverá influência duradoura ou não na política externa brasileira. Por ora, pode-se considerar que o episódio consistiu em um típico choque externo de Hermann, tendo alterado, *ceteris paribus*, a ação externa do Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho consistiu no de analisar a política externa do governo de Lula da Silva e de Dilma Rousseff de maneira comparada. Alçamos mão, para tanto, de uma teoria consagrada de análise de política externa: a que Charles Hermann desenvolveu sobre mudanças em política externa. Explicamos os elementos que Hermann identificou como possíveis determinantes da política externa de um país, e analisamos o caso do Brasil entre 2003 e o início de 2014. Retomando, desenvolveram-se duas hipóteses: uma com relação a mudanças entre as políticas externas de Lula e de Dilma, outra com relação às causas desse mudança.

A primeira hipóteses consistia na da que houve uma retração da política externa brasileira, que se tornou menos propositiva e menos ousada. Para testar essa hipótese, estudou-se uma série de indicadores. Descobriu-se que, comparando-o com o governo de Lula, durante o governo de Dilma, houve menos viagens presidenciais – cerca de 30% a menos se compararmos com o primeiro mandato de Lula, cerca de 50% a menos se compararmos com o segundo –, as iniciativas de política externa foram menos numerosas e mais tímidas, a formação de novos diplomatas caiu – para cerca da metade da do primeiro mandato de Lula e cerca de um quarto da do segundo –, e desacelerou-se o estabelecimento de novos postos diplomáticos. Esses indicadores revelaram, dessa forma, a retração da política externa, ocorrendo a verificação da primeira hipótese.

Dentre as categorias propostas por Hermann, a retração consistiria em um ajuste – nesse caso, em um ajuste negativo. Segundo o autor, o ajuste consistiria em um aumento ou em uma redução de esforços, mantendo-se os mesmos meios e os mesmos objetivos. Efetivamente, os objetivos de desenvolvimento nacional e de consolidação do Brasil como potência regional em um mundo crescentemente multipolar foram mantidos, e a estratégia de diversificação de parcerias comerciais e de ênfase na cooperação sul-sul manteve-se como meio para alcançar esses objetivos, mas os esforços despendidos foram menores, caracterizando-se o ajuste no sentido da retração.

A segunda hipótese na relacionada às causas dessa mudança, e consistia na de que o perfil da presidente e que os choques externos que enfrentou seriam os principais determinantes da retração. Com base no modelo de Hermann (1990), buscou-se identificar todos os determinantes de mudanças em política externa, analisando, especificamente, o caso do Brasil recente. Foram encontrados dois fatores de continuidade e dois fatores de mudança.

Os fatores de continuidade consistiram na inexistência de novas demandas burocráticas (*bureocrat advocacy*) e na incoerência de reestruturação doméstica. Sobre a continuidade na

burocracia, diversos nomes foram mantidos em pastas importantes, como Amorim, Garcia e Guimarães, entre outros. Antonio Patriota, por exemplo, foi Secretário-Geral das relações exteriores no final do governo de Lula, e a mudança de Patriota para Figueiredo não parece ter provocado grandes mudanças, mesmo porque Patriota continuou com cargo relevante na formulação da política externa.

Sobre a reestruturação doméstica, acreditamos que não tenha havido tempo hábil, de um governo para o outro, para grandes mudanças nas forças políticas que influenciam na política estatal. Além do tempo reduzido, o mesmo partido esteve no poder, com alianças governamentais não tão diversas. Apesar disso, destacamos a importância de novas pesquisas que avaliem o papel das manifestações de 2012 e dos eventos esportivos de 2014 e de 2016 na política externa, uma vez que tais fenômenos políticos nacionais podem ter provocado maior atenção do governo ao âmbito interno.

Dentre os fatores de mudança, verifica-se a diferença entre os perfis dos líderes Lula e Dilma. A tomada de decisão de líderes é influenciada, segundo Laura Neack (2008, p. 50), por “suas características pessoais, incluindo **passado social e educacional, experiências anteriores, ambições e visão de mundo**”. As trajetórias diversas de Lula e de Dilma podem imprimir à política externa marcas próprias. Enquanto Lula consolidou-se como líder político a partir de seu carisma, Dilma destacou-se na administração pública por sua capacidade técnica e gestora, tendo se candidatado apenas em 2010. Essas e outras diferenças entre os dois presidentes parecem consistir no principal fator a influenciar a retração da política externa atual.

Além disso, os choques externos das revoltas árabes e do agravamento da crise financeira internacional têm provocado, igualmente, mudanças na política externa, reduzindo a margem de ação do Brasil no Mundo Árabe e em negociações de ordem multilateral em geral. As revelações de espionagem por parte da *National Security Agency*, por sua vez, forçaram ações demandantes do Brasil com relação aos Estados Unidos, sendo necessário maior distanciamento para que possamos avaliar se o alcance dessa crise será duradouro. De qualquer forma, evidencia-se que o cenário externo, durante o governo de Dilma, é bem menos propício ao ativismo de países como o Brasil do que foi durante o governo de Lula.

Um tema de óbvia preocupação para pesquisas posteriores é o de análises da política externa de Dilma conforme se desenvolve o último ano de seu primeiro mandato e, verificando-se sua reeleição, os próximos anos do mandato vindouro. Considerando os importantes choques recentes, como o das revelações de espionagem norte-americana e de mudança de ministro após a crise do senador Pinto Molina, fica evidente a possibilidade de que, em um curto período, ocorram mudanças de relevo na política externa do país. Dessa forma, são importantes trabalhos

posteriores que analisem o ano de 2014 em si.

Verificada a retração da política externa do país, trabalhos futuros poderiam, igualmente, investigar seus efeitos para os objetivos nacionais de desenvolvimento. Conforme apontam Casarões (2013) e Stuenkel (2014), essas mudanças podem consistir em um retrocesso não apenas para o Brasil, como também para a comunidade internacional, uma vez que o sobrepeso de países ricos na política internacional, em um mundo crescentemente multipolar, gera cenário propício para soluções insustentáveis, como tem se verificado no caso da crise na Síria, cujas negociações de paz não tem despertado o interesse brasileiro, em claro contraste com a postura participativa do governo de Lula. A paralisia do Conselho de Segurança, nesse caso, evidencia a necessidade de sua reforma, com a maior participação de emergentes como o Brasil, que parece ter reduzido seu interesse no tema.

Outro tema relevante para pesquisas posteriores diz respeito à empiria no âmbito da Análise de Política Externa e do estudo da Política Externa Brasileira. Como dissemos, os estudos de política externa brasileira tem sido, tradicionalmente, influenciados pela História, sendo marcados por uma tradição acadêmica francesa. Enquanto a Análise de Política Externa foi desenvolvida, nos Estados Unidos, no âmbito da Ciência Política, tem sido realizada, naquele país, de maneira empírica e científica, há muito a avançar, nesse terreno, no Brasil. Justamente pela tradição de empiria metodológica caracterizar poucos trabalhos brasileiros – com exceção de poucas e ousadas obras, como a de Amorim Neto (2007) –, novos trabalhos nesse âmbito têm grande potencial de agregar ao estudo de Relações Internacionais no Brasil.

Considerando os indicadores do modelo de Hermann que apresentamos, as mudanças futuras serão oriundas de demanda do líder, de demandas burocráticas, de alterações na conjuntura doméstica e de choques externos. Mantendo-se a líder (Dilma) e sua perspectiva de não-priorização da política externa, as mudanças teriam de se originar dos demais agentes. Uma forma por meio da qual isso poderia ocorrer seria com a pressão da sociedade civil e do Ministério das Relações Exteriores pelo reestabelecimento de uma política externa ativa, o que não parece ser provável em médio prazo, dado o interesse ainda tímido dos brasileiros por temas de política externa (se comparado com temas domésticos) e dada a postura por vezes subserviente do Itamaraty frente ao poder executivo brasileiro – subserviência, em parte, respaldada pelo artigo 84 da Constituição e, em parte, reforçada pelo perfil centralizador da presidente Rousseff, a despeito da tradição brasileira de participação do Ministério das Relações Exteriores na formulação da política externa.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. **Mulheres nas eleições 2010**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Ciência Política, 2012. 518 p.

AMORIM NETO, O. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2007. 216 páginas p.

BANCO MUNDIAL. World Development Indicators, Washington, DC, 2012. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 26 Julho 2012.

BANDEIRA, M. D. **Perspectivas de Análises da Política Externa Brasileira sobre Gênero**. Associação Brasileira de Relações Internacionais. Brasília: ABRI. 2012.

BOITO JR., A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, set. 2013. ISSN 0104-4478. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000300004>>. Acesso em: 15 Dez 2013.

BOURNE, R. **Lula of Brazil: the story so far**. Berkeley: University of California Press, 2009. 304 p. ISBN 9780520261556.

BRASIL. Balanço de Política Externa 2003/2010. **Ministério das Relações Exteriores**, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 16 Out. 2013.

BRASIL. Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo - 2003 a 2010. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, p. 64, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de-estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010/view>>. Acesso em: 12 Out. 2013.

BRASIL. Cúpula América do Sul-Países Árabes - ASPA. **Ministério das Relações Exteriores**, 10 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cupula-america-do-sul-paises-arabes-asma>>.

BRASIL. Currículos de autoridades - Embaixador Antonio de Aguiar Patriota. **Ministério das Relações Exteriores do Brasil**, 07 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/curriculos/ministro-das-relacoes-exteriores/view>>.

BRASIL. **Os Presidentes e a República: Deodoro da Fonseca a Dilma Rousseff**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012. 231 p. ISBN 9788560207381.

BRASIL. Diplomacia Pública. **Ministério das Relações Exteriores**, 2013. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa>>. Acesso em: 15 Dez 2013.

BRASIL. O Cidadão e as manifestações populares. **DataSenado**, 2013. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/noticias/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-O\\_Cidadao\\_e\\_as\\_manifestacoes\\_populares\\_v2.pdf](http://www.senado.gov.br/noticias/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-O_Cidadao_e_as_manifestacoes_populares_v2.pdf)>. Acesso em: 17 Fev. 2014.

BRASIL. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Portal do Planalto**, 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/relatorio-da-sip>>. Acesso em: 12 Out. 2013.

BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores**, 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 8 Fev. 2014.

BRITANNICA. Luiz Inácio Lula da Silva; Dilma Rousseff. **Britannica Academic Edition**, 2012. Disponível em: <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/861479/Luiz-Inacio-Lula-da-Silva>; <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/861479/Dilma-Rousseff>>. Acesso em: 9 Dez 2012.

CARREIRAS, H. O olhar dos homens: resistência e cumplicidade nas respostas masculinas à integração de mulheres nas Forças Armadas. In: MATHIAS, S. K. **Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas Forças Armadas**. São Paulo: UNESP, 2009. p. 169-190.

CARVALHO, L. M. As armas e os varões: A educação política e sentimental de Dilma Rousseff. **Piauí**, São Paulo, n. 48, Abril 2009. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/educacao-31/vultos-da-republica/as-armas-e-os-varoes>>. Acesso em: 15 Dez 2013.

CARVALHO, M. I. Resenha de The Changing Politics of Foreign Policy. **Contexto Internacional**, 26, n. 2, 2004. 431-443.

CASARÕES, G. Uma política externa à altura do Brasil. **O Estado**, São Paulo, 9 Set. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,uma-politica-externa--a-altura-do-brasil-,1072775,0.htm>>. Acesso em: 15 Dez. 2013.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, Dezembro 2003. ISSN ISSN 0034-7329.

CESPE UNB. Concursos e Seleções. **Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília**, 2014. Disponível em: <<http://www.cespe.unb.br/concursos/>>. Acesso em: 7 Fev. 2014.

DANESE, S. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1999.

EBC. Brasil sediará conferência mundial sobre governança da internet em 2014. **Empresa Brasil de Comunicação**, 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2013/10/brasil-sediara-conferencia-mundial-sobre-governanca-da-internet-em>>. Acesso em: 16 Out. 2013.

FARIA, C. A. P. **O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários.** Anais do II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Rio de Janeiro: [s.n.]. 2009. p. 30.

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à Análise de Política Externa.** 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2011. 208 p.

FLECK, I. Após expansão sob Lula, Dilma segura vagas na diplomacia. **Folha de São Paulo**, 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/04/1256995-apos-expansao-sob-lula-dilma-segura-vagas-na-diplomacia.shtml>>. Acesso em: 07 Fev. 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. Afastado, diplomata que trouxe senador boliviano faz ameaça. **Folha.com**, 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1332523-afastado-diplomata-que-trouxe-senador-boliviano-faz-ameaca.shtml>>. Acesso em: 12 out. 2013.

GEORGE, A. The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-making. **American Foreign Policy: Theoretical Essays**, 1989. 486.

GONZÁLEZ, R. S. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, 2, n. 1, Janeiro-Junho 2008. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/repam/article/view/1464/1097>>. Acesso em: 22 Out 2013.

HERMANN, C. Epilogue: Reflections on Foreign Policy Theory Building. In: AL., N. E. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation.** Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1995.

HERMANN, C. F. (Ed.). **When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback (Foreign Policy Analysis).** London: Routledge, 2011. 208 p. ISBN 0415895294.

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, 34, n. 1, Março 1990. 3-21.

HERMANN, C. F.; KEGLEY, C. W.; ROSENAU, J. N. (Eds.). **New Directions in the Study of Foreign Policy.** New York: HarperCollins Publishers, 1987. 450 p. ISBN 004327093X.

HILL, C. **The changing politics of foreign policy.** Nova York: Palgrave Macmillan, 2002. 376 p.

HOUAISS, I. A. **Dicionário Houaiss aa língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

HUDSON, V. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, 2005. 1-30.

HUDSON, V. M. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2007. 229 p.

KARAWAN, I. A. Sadat and the Egyptian-Israeli Peace Revisited. **International Journal of Middle East Studies**, 2, 1994. 249–66.

LAFER, C. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro**. 2ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LESSA, A. C. Parcerias estratégicas do Brasil: um balanço da era Lula (2003 - 2010), Brasília, v. 53, p. 115-131, 2010. ISSN 0034-7329. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300007>>. Acesso em: 13 Fev 2014.

MCKELVEY, T. **One of the Guys: Women as Aggressors and Torturers**. Berkeley: Seal Pres, 2007.

MIELNICZUK, F. BRICS in the Contemporary World: changing identities, converging interests. **Third World Quarterly (Print)**, Londres, 34, 2013. 1075-1090.

MOROSINI, F.; CORNETET, J. M. Governo de Dilma Rousseff e negociações comerciais multilaterais: retração sem desistência. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, Agosto-Setembro 2013. 4-10. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/40408>>. Acesso em: 27 Out. 2013.

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

NEACK, L.; HEY, J. A. K.; HANEY, P. J. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1995. 166 p. ISBN ISBN-10: 0130605751.

NYE, J. S. J. **Soft Power: the means to success in world politics**. New York: BBS Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, 19, n. 1, 2010. 144-185.

PATRIOTA, A. Entrevista concedida pelo ministro Antonio Patriota à revista Veja, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exterores/continuar-nao-e-repetir-veja-09-01-2011>>. Acesso em: 16 Set. 2013.

PECEQUILO, C. S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008. ISSN ISSN 0034-7329.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, 42, n. 3, 1988. 231-252.

RBPI. Emerging Brazil Under Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 53, dez. 2010.

RIBAS, L. D.; FARIA, C. A. **A política externa vista da janela do avião: a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula**. Anais do III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). São Paulo: [s.n.], 2011.

SANTOS, T. F. S. A. Separando o jurídico do político: a responsabilidade do Brasil na crise hondurenha. **Meridiano 47 (UnB)**, Brasília, 2009. 31-32.

SILVA, A. L. R. D. As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010). **Meridiano 47 (UnB)**, Brasília, 120, 2010. 1-10.

STUENKEL, O. De quantos diplomatas uma potência emergente precisa? **Post-Western World**, 2012. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2012/11/06/de-quantos-diplomatas-uma-potencia-emergente-precisa/>>. Acesso em: 7 Fev. 2014.

STUENKEL, O. Brazilian foreign policy: Game over? **Post Western World**, 2014. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/01/28/brazilian-foreign-policy/>>. Acesso em: 6 Fev. 2014.

STUENKEL, O. Is Brazil abandoning its global ambitions? **Post-Western World**, 2014. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/02/15/brazil-abandoning-ambitions/>>. Acesso em: 17 Fev. 2014.

STUENKEL, O. Munich Security Conference: Brazil's No-Show. **Post Western World**, 2014. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/02/02/international-security-conference/>>. Acesso em: 6 Fev. 2014.

TSE. Estatísticas de Filiados. **Tribunal Superior Eleitoral**, 10 Outubro 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas/filiados>>.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, 29, n. 2, 2007. 273-335.

VISENTINI, P. Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna? **Jornal da Universidade**, Porto Alegre, n. 165, Nov. 2013. 10. Disponível em: <[http://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju\\_165\\_-\\_novembro\\_2013/10](http://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju_165_-_novembro_2013/10)>. Acesso em: 3 Março 2014.

VISENTINI, P. G. F. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006. p. 159-193.

VISENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. O Brasil e o multilateralismo econômico, político e ambiental: o governo Lula, Brasília, v. 53, p. 54-72, 2010. ISSN 0034-7329. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300004>>. Acesso em: 13 Fev 2014.

WALKER, S.; SHAFER, M.; YOUNG, M. D. Presidential Operational Codes and Foreign Policy Conflicts in the Post-Cold War World. **Journal of Conflict Resolution**, 1999. 613.

WIKIMEDIA. **Wikimedia Commons**, 2014. Disponível em: <<http://commons.wikimedia.org/>>. Acesso em: 9 Fev. 2014.

## **APÊNDICE 1 - AÇÕES E INICIATIVAS DO BRASIL NOS GOVERNOS DE LULA DA SILVA E DE DILMA ROUSSEFF**

### **G20 Comercial - 2003**

Em 2003, na Ministerial de Cancun da OMC, cria-se o G20 comercial, buscando-se avançar no tema da agricultura. Durante a reunião, o G-20, coordenado pelo Brasil, pela China e pela Índia, rejeitou de forma explícita a priorização dos “Temas de Cingapura” (investimentos, competição, facilitação de comércio e compras governamentais) exigindo o tratamento das matérias relacionadas aos temas agrícolas.

### **IBAS - 2003**

“Estabelecido em junho de 2003, quando foi emitido o primeiro documento do Grupo, a ‘Declaração de Brasília’, o IBAS [foro de diálogo Índia, Brasil, África do Sul] é um mecanismo de coordenação entre três países emergentes, três democracias multiétnicas e multiculturais, que estão determinados a contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional, a unir voz em temas globais e a aprofundar seu relacionamento mútuo em diferentes áreas.” (MRE, 2010).

### **MINUSTAH - 2004**

Criada pela Resolução 1542 do Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2004, a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti objetiva restaurar a ordem no país caribenho após a deposição do presidente Jean-Bertrand Aristide. O Brasil exerce o comando militar da missão desde seu início, dobrando o efetivo após o terremoto de 2010.

### **G4 - 2004**

Em 2004, é formado o Grupo dos Quatro (G4), composto por Brasil, Índia, Japão e Alemanha. O Grupo dos Quatro busca a reforma do Conselho de Segurança. Em 2005, formaliza sua proposta de reforma, a qual é mal recebida por parte da comunidade internacional, o que dificulta o processo, fazendo com que o Conselho de Segurança mantenha sua configuração anacrônica.

### **Cúpula ASPA - 2005**

Iniciativa do presidente Lula da Silva, a I Cúpula América do Sul-Países Árabes ocorreu em Brasília, em 2005, ocasião em que houve condenação do terrorismo. Em 2010, foi fundada a biblioteca BibliASPA em São Paulo, a qual tem como princípio a valorização dos laços entre o Brasil e os países árabes.

### **Cúpula ASA - 2006**

Iniciativa dos mandatários do Brasil e da Nigéria, a Cúpula América do Sul-África reúne os países da UNASUL e da União Africana, abrangendo 66 países, o que equivale a aproximadamente um terço dos membros das Nações Unidas. Tem tido um importante papel de coordenação política desses países, condenando a opressão à Palestina, o embargo à Cuba e a postura do Reino Unido em relação às Malvinas. Desde sua criação, em paralelo às reuniões de cúpula periódicas, Grupos de Trabalho foram criados para viabilizar a cooperação em setores específicos.

### **Cúpula Brasil-União Europeia - 2007**

Oficializada em 2007, a iniciativa da Cúpula Brasil-União Europeia revela destaque dado às relações do bloco europeu com o Brasil. Cúpulas anuais foram realizadas desde a criação do mecanismo.

### **BRIC - 2008**

Denominação criada por economista do grupo Goldman Sachs em 2001, o BRIC começou a se firmar como agrupamento do Brasil, da Rússia, da Índia e da China em 2006, ocorrendo a primeira reunião de Chefes de Estado do grupo em 2008. Em 2011, a África do Sul juntou-se ao grupo, que se tornou BRICS. O grupo discute temas diversos, como segurança internacional e como sistema financeiro internacional, buscando uma ordem internacional mais justa. Destaca-se sua atuação coordenada no âmbito do G-20.

## **CALC - 2008**

Iniciativa do Brasil, a I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento foi realizada em 2008, na Bahia. Pela primeira vez desde suas independências no século XIX, os países latino-americanos reuniram-se sem a tutela de algum país norte-americano.

## **BASIC - 2009**

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2009 (COP 15), em Copenhague, surgiu articulação do Brasil, da África do Sul, da Índia e da China sobre assuntos climáticos, defendendo o princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Grupos de alto nível desse país passaram a encontrar-se regularmente para debater mudanças climáticas e política internacional.

## **Participação na Crise de Honduras - 2009**

Em 2009, Manuel Zelaya, após ter sofrido um golpe de Estado e ter sido raptado e levado para fora de Honduras, retornou ao seu país – em circunstâncias ainda desconhecidas –, abrigoando-se na embaixada brasileira. Sobre o caso, ver Santos (2009).

## **Acordo de Teerã - 2010**

Negociada por Lula da Silva com os mandatários da Turquia e do Irã, a Declaração de Teerã envolveu compromisso de Irã o qual a Agência Internacional de Energia Atômica havia, sem sucesso, buscado; a resistência de alguns países, porém, marcadamente dos Estados Unidos, impediu os efeitos do documento.

## **CELAC - 2010**

Durante a II CALC, que ocorreu juntamente à XXI Cúpula do Grupo do Rio, decidiu-se fundir esses dois grupos, criando-se a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos. A CELAC busca unir a região, debatendo assuntos de interesse comum, como narcotráfico e como desenvolvimento.

### **Cúpula Brasil-CARICOM - 2010**

Realizada em Brasília por iniciativa brasileira, a I Cúpula Brasil-Caricom reuniu os quatorze países do bloco caribenho e o Brasil. Temas como a reconstrução do Haiti e a integração latino-americana foram abordados, além da intensificação da cooperação, destacando-se a proximidade cultural entre o Brasil e os demais participantes.

### **Proposta da responsabilidade ao proteger - 2011**

Diante dos excessos cometidos nas operações militares na Líbia, a presidente Rousseff propôs, na ONU, o conceito de Responsabilidade ao Proteger (*Responsability When Protecting*), complementado o conceito de consagrado de Responsabilidade de Proteger (*R2P*), do ex-chanceler australiano Gareth Evans. Segundo o governo brasileiro, ao autorizar a utilização da força, a ONU deve conscientizar seus membros dos perigos decorrentes, buscando evitar danos humanitários decorrentes das intervenções, os quais, às vezes, são mais nocivos aos civis do que o *status quo ante*.

### **Suspensão do Paraguai e adesão da Venezuela ao Mercosul - 2012**

Em ação coordenada dos presidentes do Brasil, da Argentina e do Uruguai, suspendeu-se o Paraguai do Mercosul, acusando-o de ruptura de ordem democrática, o que infringiria o Protocolo de Ushuaia de 1998. Efetivamente, o rito de impedimento de Lugo foi sumário – não lhe foi garantido o direito à ampla defesa (o ex-presidente teve duas horas para se defender) –, e a suspensão era a punição mais branda prevista no Protocolo de Ushuaia, tendo sido endossada por todos os países da Unasul. Apesar disso, há controvérsia sobre a legalidade da adesão da Venezuela, não aprovada pelo Congresso do Paraguai. Embora seja estratégico para o Brasil o ingresso da Venezuela no bloco, a controvérsia da medida gerou tensão nas relações tradicionalmente boas entre o Brasil e o Partido Colorado paraguaio, que concentra o poder daquele país.

### **Substituição de Patriota em satisfação à Bolívia - 2013**

O caso em que o senador boliviano Molina, que recebera asilo brasileiro, mas não recebera salvo-conduto do governo boliviano para deixar a embaixada brasileira em La Paz,

onde se encontrava isolado, fugiu para o Brasil com ajuda do diplomata brasileiro Saboia, gerou insatisfação da Bolívia, que alegou abuso dos brasileiros envolvidos e ofensa a sua soberania. A presidente Rousseff, considerando que a operação não fora autorizada por superiores, podendo-se considerar que houve ruptura da hierarquia da diplomacia brasileira, e considerando que a operação, além de ameaçar as boas relações com a Bolívia, pôs em risco a segurança de Molina, um asilado político brasileiro, determinou a demissão de Patriota, que retornou à chefia da delegação brasileira nas Nações Unidas.

### **Proposta de regulação multilateral da internet - 2013**

Após denúncia de espionagem da agência de inteligência americana NSA às comunicações da presidente Rousseff, além de às de empresas e de órgãos estatais, a mandatária brasileira cancelou visita de Estado a Washington e propôs um marco civil multilateral de governança e de uso da internet, o qual deve ser discutido em reunião de cúpula global no Brasil, em 2014 (EBC, 2013).