

"Continuar não é repetir": a política externa dos governos Lula e Dilma em perspectiva comparada

Adriana Pilar Ferreira Albanus

Vínculo Institucional: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Resumo:

O presente artigo realiza uma comparação entre os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-jul-2014) em termos de política externa. Assim, elabora-se uma descrição da matriz adotada por Lula em âmbito internacional, suas estratégias e agendas. Em seguida, é efetuado um breve histórico da política externa desenvolvida por Dilma, da posse a julho de 2014. Por fim, frente o caráter hereditário da Presidenta em relação ao seu antecessor, realiza-se uma análise comparada dos elementos de ruptura e continuidade presentes em ambas matrizes de política externa.

Palavras-chave:

Governo Lula – Governo Dilma – Política Externa Brasileira

Abstract:

This article makes a comparison between the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-jul/2014) in terms of foreign policy. To do so, it's elaborated a description of the matrix adopted by Lula in the international scope, as its strategies and agendas. Then, a brief history of Dilma's foreign policy, is developed from her election to July of 2014. Lastly, considering the hereditary character presented by the President in relation to her predecessor, the elements of disruption and continuity presented in both matrices of foreign policy in a compared way are analyzed.

Key words:

Lula's government – Dilma's government – Brazilian foreign policy.

1. Introdução

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) inaugurou uma política externa no Brasil que, segundo alguns autores, além de defender a soberania nacional com maior ênfase, utilizou-se da cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte e aumentar o protagonismo internacional do país. Diante disso, observou-se que, em seu mandato, houve uma ampliação das relações internacionais do Brasil com parceiros não tradicionais, além do enfoque na atuação em organizações multilaterais e coalizações político-econômicas, buscando auxiliar a promoção de um sistema multipolar.

A política externa do governo Dilma Rousseff (2011-jul/2014), por sua vez, apresentou-se, inicialmente, sob o caráter “hereditário” da matriz desenvolvida pela gestão anterior, afastando a possibilidade de rupturas. No entanto, conforme afirmado por Patriota (PEREIRA, p.20, 2011), “continuar não é repetir” e, assim, a linha empregada pelo governo Dilma tem apresentado algumas diferenciações quanto à aproximação aos Estados Unidos, ao tratamento da questão da ciência e da tecnologia, à atuação nos fóruns multilaterais e às relações Sul-Sul, entre outros aspectos que merecem ser analisados.

Diante disso, o presente artigo visa identificar quais são as similaridades e as diferenças apresentadas pelos governos Lula e Dilma em termos de política externa, estando organizado em três seções: primeiramente, será analisada a política externa do governo Lula (2003-2010), suas estratégias e as agendas. Em seguida, é abordado o modo de condução desta política pela sucessora Dilma Rousseff, mas com ressalvas de que, em função de seu caráter corrente e do período eleitoral, a coleta de dados limitou-se de janeiro de 2011 a julho de 2014. A última parte, por fim, realizará uma análise comparada da política externa desenvolvida em ambos os governos, buscando identificar pontos de ruptura e continuidade e também os condicionantes para tal.

2. A política externa do governo Lula: Estratégias e agendas

A ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência do Brasil (2003-2010), não somente reforçou a chegada dos governos pós-neoliberais e “inclinados à esquerda” na América do Sul, como também representou uma nova fase para o país, seja em termos de política doméstica ou externa. Internamente, Lula aproveitou-se de um contexto econômico de inflação controlada e menor vulnerabilidade, herdadas da gestão anterior, para promover o que seria sua maior bandeira: a reforma social.

No âmbito externo, o governo Lula insere-se em um contexto internacional de uma crescente posição unilateral dos Estados Unidos no mundo e da obsolescência das instituições multilaterais, modificando a atuação dos emergentes que, como o Brasil, buscaram adotar uma postura ativa e afirmativa no sistema internacional. Diante disso, a política externa empregada pela gestão Lula representou um novo capítulo para as relações internacionais do país ao colocá-la à serviço dos interesses da nação, sendo “orientada para uma perspectiva humanista e como um instrumento do desenvolvimento nacional” (SILVA, 2011, p.4) e para a redução do hiato entre nações ricas e pobres.

Faz-se importante ressaltar que a redução do “hiato entre as nações ricas e pobres” simboliza uma transposição da bandeira social defendida no âmbito interno como um dos eixos de sua matriz de política externa. Desse modo, a justiça social almejada para a redução das assimetrias reproduziu-se também na atuação do Brasil na esfera multilateral que, diante da falta de representatividade e obsolescência das suas instituições, passou a defender a democratização das mesmas e a busca por maior reciprocidade, eficiência e efetividade.

Como efeito, o Brasil modificou sua postura, em consonância com as nações emergentes, para uma posição ofensiva e demandante por reformulações, organizando-se com outros países em blocos institucionalizados e grupos de coalizção para aumentar conjuntamente o poder de barganha nas organizações, especialmente a ONU e a OMC. Assim, as maiores expressões desta estratégia estão concentradas na formatação do G-20, como crítica à OMC, e do G-4, em se tratando de ONU que, durante o governo Lula, constituíram-se como ferramentas essenciais no propósito de democratização.

Outros grupos que representam a demanda por reforma no sistema internacional e que ocupam um espaço de prestígio na agenda externa do Brasil são os fóruns Brics e Ibas, ambos desenvolvidos no governo Lula. O Ibas, como articulação estratégica entre Brasil, Índia e África do Sul, foi uma iniciativa da diplomacia brasileira e visa, além do posicionamento harmonizado no sistema internacional, o incentivo à cooperação técnica, a possibilidade de integração e articulação entre países de desenvolvimento similar, além do componente político voltado à reforma do Conselho de Segurança da ONU (SILVA, 2011).

O grupo Brics, por sua vez, teve sua origem no acrônimo criado pelo economista Jim O'Neil para designar os países que, até 2040, seriam as maiores economias do mundo, sendo estes: Brasil, Rússia, Índia e China. O conceito, inicialmente criado para assinalar uma tendência econômica, acabou sendo institucionalizado em 2009, durante a I Cúpula dos Brics na Rússia. A inclusão da África do Sul, já em 2011, justifica-se pelo peso deste Estado no continente africano, assim como pela garantia da representatividade política do Sul, que passou, assim, a se chamar Brics. Diante disso, pode-se afirmar que este vislumbra a defesa da multipolaridade e a necessidade de democratizar as instâncias decisórias da política mundial, além de uma agenda voltada para o desenvolvimento (SILVA, 2013).

A notada diversificação da busca de aliados nos temas internacionais se traduziu em um eixo fundamental da matriz de política externa desenvolvida na gestão de Lula que é a Cooperação Sul-Sul. Nesse aspecto, o passo inicial desta estratégia é representado pelo o que foi definido como a prioridade máxima da política externa na gestão de Lula: a América do Sul. Assim, o Brasil buscou promover uma região estável, próspera e unida ao identificar que, fomentando o desenvolvimento e trabalhando conjuntamente aos vizinhos, o país se torna mais forte, mais influente e com maior poder de barganha nos assuntos mundiais (AMORIM, 2010).

Ao observar a integração do Brasil com os vizinhos sul-americanos, pode-se afirmar que, tanto o Mercado Comum do Sul (Mercosul), quanto a União de Nações do Sul (Unasul) ganham significativo destaque: O Mercosul está relacionado ao nível comercial e de investimentos que, após os entraves enfrentados pelo bloco na década de 1990, foi revitalizado pelo governo Lula com políticas de convergência nos temas de indústria, agricultura, comércio, tecnologia, educação e cultura, na crença de que a coordenação macroeconômica tornaria o bloco mais forte perante os desafios externos (SILVA, 2013).

A Unasul, por sua vez, constitui o eixo político e de segurança da integração na América do Sul (VISENTINI, 2013). Este bloco simboliza um importante esforço de concertação política entre os países da região, já que é o primeiro que consegue reunir todos estes em um mesmo arcabouço de integração. Sua relevância justifica-se, pois serve a múltiplos objetivos (CERVO, 2010): políticos, ao expressar uma voz única dos mesmos no âmbito multilateral; geopolíticos, já que origina um núcleo regional de poder – através do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) – que possibilita a resolução das disputas entre vizinhos e afasta a ingerência de potências externas –; e econômicos, pois também almeja promover a integração de produção, energia e infraestrutura.

Já no início de seu mandato, Lula afirmou que objetivava desenvolver uma política verdadeiramente preferencial para o continente africano, tanto pelas raízes culturais que fazem parte da formação brasileira, quanto pelas possibilidades de cooperação mutuamente benéficas (BARRETO, 2012). Pautado nisso, o Brasil realizou um engajamento sem precedentes para a região: além da criação, idealizada pelo Brasil, da Cúpula América do Sul-África (AFRAS), as visitas oficiais efetuadas a 29 países e a abertura de 17 novas embaixadas foram um recorde histórico em relação aos demais presidentes e uma inflexão. Ademais, a cooperação técnica foi um expoente, com a África configurando o principal destino dos investimentos na Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – cerca de 300 projetos foram realizados com 37 países (Ibidem, 2012).

Na tentativa de ocupar espaços pouco aproveitados pelas gestões anteriores, a política externa de Lula também se direcionou aos países do Oriente Médio. Para a região, a estratégia não somente enfocou o intercâmbio comercial, mas o envolvimento na mediação de conflitos envolvendo o Irã, a questão Israel-Palestina e entre outros, que representou uma inovação em termos de matriz. Por fim, no âmbito político, se destaca a criação da Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa), em 2005, e o fato de que o Presidente Lula foi o primeiro Chefe de Estado na história do Brasil a visitar a região oficialmente.

Em relação aos países asiáticos, o governo também buscou promover um incremento do intercâmbio político, econômico e comercial com os mesmos. Segundo Silva (2013, p.151), “a alta capacidade de consumo desses mercados, além da demanda brasileira por investimentos e por tecnologia de ponta, são os principais pontos de interesse do Brasil na região”. Nesse aspecto, são evidenciadas as relações com a China e com a Índia que, além de compartilharem espaços em comum no sistema internacional, elevaram-se a outro patamar nesta gestão ao alcançarem o status de parceiras estratégicas, com a

China se tornando a principal parceira econômica do Brasil, em 2009, ultrapassando os EUA.

A ênfase na Cooperação Sul-Sul não ocorreria em detrimento das relações com as potências tradicionais. Dentre essas, a política externa para os Estados Unidos que, até 2009, foi o principal parceiro econômico brasileiro – posição que ocupava há mais de um século – as relações pautaram-se pelo respeito mútuo e busca de uma parceria madura. Tem-se, assim, um pragmatismo sob um contexto dual (CERVO; BUENO, 2011), em que há um histórico estável de laços políticos e econômicos, mas uma competição em temas geopolíticos e comerciais específicos. Ainda assim, ambos os governos trabalharam para que, apesar das divergências, o relacionamento bilateral não fosse afetado e interesses comuns fossem identificados em outros campos.

Por fim, é possível observar que a política externa desenvolvida no governo Lula ascendeu a um patamar elevado, diante da postura do Brasil no cenário internacional que soube mesclar pragmatismo, ousadia e criatividade com um componente solidário e não-indiferente. Assim, pode-se afirmar que “o que se viu foi uma diplomacia dotada de sentido tático-estratégico, de visão de longo alcance e um presidente que se revelou uma liderança carismática de nível mundial” (VISENTINI, 2013, p.112), deixando um legado importante e igualmente um desafio para sua sucessora à Presidência da República.

3. Multipolaridade Benigna: a política externa do governo Dilma

Em seu discurso de posse, em 2011, a Presidenta Dilma Rousseff não escondeu o desafio que seria suceder o legado deixado pela gestão de Lula, ainda que esta seja considerada a “herdeira” direta do mesmo a exercer esta função. O Brasil assumido por Dilma, em 2011, era

relativamente diferente do contexto de Lula em seu governo. Internamente, esta herdou um país em condição de pleno emprego, estabilidade política e um crescimento econômico reduzido, mas contínuo. No cenário internacional, a crise econômica nos países desenvolvidos, iniciada em 2008, passou a ter seus efeitos sobre a economia brasileira a partir de 2011, gerando médias de crescimento da ordem de 1% e 2%. No âmbito político, por sua vez, há o surgimento de protestos e crises políticas em diferentes partes do mundo – nos países árabes, no Leste Europeu e na América do Sul.

Diante desses desafios, a política externa desenvolvida pelo governo Dilma inaugurou-se sobre o prenúncio de continuidade às inúmeras frentes desenvolvidas por Lula no sistema internacional. No entanto, conforme afirmado pelo então Ministro Antonio Patriota, “continuar não é repetir” (PEREIRA, 2011), anunciando que a Presidenta poderia imprimir marcas pessoais à matriz adotada, assim como modificar algumas estratégias, denominando a política externa a ser gestada de “multipolaridade benigna”.

À primeira vista, a política externa no governo Dilma dava sinais de que se pautaria pela defesa aos direitos humanos, principalmente pela história pessoal da Presidenta – que foi vítima de tortura no regime militar. Porém, a maior bandeira defendida em seu governo foi, efetivamente, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, estando presente em todas as negociações bilaterais e multilaterais e na expansão do programa Ciência Sem Fronteiras. Na percepção do governo, somente através do fomento à educação e desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica, o Brasil poderá ser uma grande nação.

Em se tratando da esfera multilateral, esta permaneceu como um instrumento importante na agenda de política externa, todavia condicionado, sob a perspectiva da crise econômica mundial. Os fóruns de

concertação passaram a ser utilizados pelo governo para realizar críticas aos países desenvolvidos sobre a fórmula utilizada pelos mesmos para solucionar a crise. De acordo com essa perspectiva, as medidas adotadas pelos desenvolvidos não somente aumentam a pobreza e a desigualdade, mas também constroem o crescimento das nações emergentes. Assim, o enfrentamento da crise não poderia ser administrado unilateralmente, mas de forma conjunta, residindo aí a importância da reforma dos mecanismos multilaterais.

Nesse aspecto, o governo trouxe um maior enfoque nas demandas por reforma das estruturas do FMI e do Banco Mundial, para que estas também passem a corresponder as atuais correlações de forças no sistema, ou seja, a emergência dos países em desenvolvimento e o impacto destes na economia internacional. Em se tratando de ONU, a justiça social continuou nos discursos do governo brasileiro, mas a novidade, no entanto, foi o lançamento do conceito de Responsabilidade ao Proteger pelo Brasil, que se difere da Responsabilidade de Proteger, pela defesa de que o uso da força traz a responsabilidade para quem protege de, em hipótese alguma, instabilizar ou causar mais destruição ao país do que se pretende inicialmente evitar.

Ainda no âmbito multilateral, merecem destaque as iniciativas do Ibas e do Brics que obtiveram certa continuidade na política externa de Dilma. Em se tratando de Ibas, pode-se afirmar que, além de manter a intenção de reforma dos fóruns multilaterais, a Presidenta também buscou incentivar a cooperação em temas que representam desafios mútuos para as nações, como o fomento à ciência, à tecnologia e à inovação em projetos trilaterais. No entanto, alguns analistas mostram preocupação pelo atraso na realização da VI Cúpula do bloco, programada para 2013, ano em que este completaria 10 anos de existência, sem que, até o momento, nova data tivesse sido agendada.

O grupo Brics, por sua vez, segundo alguns analistas, foi dotado de uma coesão sem precedentes nos últimos dois anos pela maior unidade de discurso e agendas entre os seus membros, e pelo avanço obtido através da criação do Banco dos Brics e o Arranjo Contingente de Reservas, na VI Cúpula realizada no ano de 2014. Com isso, para o futuro, “os países emergentes em geral passam a ter alternativas para tomar empréstimos mais baratos quando quiserem investir em infraestrutura ou precisarem atravessar uma crise financeira” (BARROCAL, 2014), servindo como elemento de contraposição às instituições de Bretton Woods.

A América do Sul foi declarada como a prioridade máxima do governo em sua política externa, sendo que a promoção de um entorno próspero é vital para a inserção internacional e o desenvolvimento interno do Brasil. Entretanto, a região apresentou algumas crises políticas que se colocaram como um desafio para o papel do país como mediador e líder na América do Sul, podendo-se citar os casos do Paraguai (2012), da Bolívia (2013) e da Venezuela (2014).

Acerca dos níveis de integração regional, é possível afirmar que grande destaque foi concedido ao Mercosul no governo Dilma que, segundo o mesmo, tornou-se uma política de Estado. O contexto de crise econômica influenciou o engajamento do Brasil no bloco, que buscou fortalecê-lo através da expansão dos membros, aumento dos projetos de financiamento para redução de disparidades e busca de novos parceiros internacionais. Nesse aspecto, além da entrada da Venezuela, a Bolívia encontra-se em processo de adesão. Já o eixo político e de segurança representado pela Unasul adquiriu um papel fundamental na integração perante a incorporação da função de estabilidade democrática na região. Isso se justifica pela mediação exercida pelo bloco nos conflitos citados anteriormente que, além de denotar a unidade sul-americana em torno da democracia, representa uma vitória do mesmo em solucionar seus próprios desafios regionais.

Em se tratando da América Central e do Caribe, houve um crescimento considerável de iniciativas de cooperação com a região. O caráter solidário da política externa brasileira esteve presente principalmente através da Minustah que, em 2014, completou dez anos da liderança brasileira na missão, além da intensificação da cooperação técnica e humanitária com o Haiti. Ademais, a construção do porto de Mariel, em Cuba, com financiamento do governo e construído pela empresa brasileira Odebrecht, simbolizou um passo importante nas relações com um parceiro que o Brasil afirmou querer ser de “primeira ordem” nos próximos anos.

Ainda se tratando de Cooperação Sul-Sul, é possível observar que as relações do Brasil com o continente africano e o Oriente Médio no governo Dilma representaram uma continuidade, ainda que com menor intensidade. A onda de revoluções da Primavera Árabe influenciaram de maneira significativa o conteúdo das interações do Brasil com os mesmos, que adotou uma postura de crítica às potências tradicionais por utilizarem os direitos humanos como justificativa para intervenções militares nesses países em conflito, mas, ao mesmo tempo, não buscou uma postura de liderança ou mediação nestes assuntos.

A atuação mais comedida do Brasil refletiu-se de certa forma na condução das relações para o Oriente Médio, já que a Presidenta não realizou nenhuma viagem oficial ao mesmo durante todo o seu primeiro mandato. O âmbito político da matriz foi desenvolvido principalmente através da Aspa, na qual o governo enfatizou a importância da cooperação entre as regiões para superar os efeitos da crise sobre suas economias e para promover um desenvolvimento com justiça social e investimentos em educação, CT&I.

Para o continente africano como um todo, por sua vez, as iniciativas foram mais presentes, expressas no interesse brasileiro em colaborar para o desenvolvimento

destes países, através da sua tecnologia de inclusão social que tirou milhões da extrema pobreza, e também pelo impulso à Afras, na qual o governo expandiu a agenda de cooperação com projetos voltados à educação, saúde e tecnologia. Porém, apesar de manter as linhas gerais nas relações com o continente, a intensidade consideravelmente menor das viagens da Presidenta em relação à Lula e os rumores sobre o fechamento de embaixadas geram preocupação sobre o futuro da política externa africana do Brasil.

Para o continente asiático, o governo Dilma também teve como maior enfoque as relações com Índia e China. No entanto, perante a condição do Brasil de exportador de commodities e o gigantismo da demanda dos mercados asiáticos por estes produtos, a política externa inseriu como fator determinante nas relações a reciprocidade. Esta se efetivou nos acordos de cooperação que tiveram como enfoque investimentos em energia, pesquisa científica, tecnologia e inovação, sendo estas de sensível relevância para o governo.

A gestão governo Dilma reiterou que as relações com o hemisfério Sul do mundo não ocorreriam em detrimento do intercâmbio com o eixo Norte-Sul. No caso dos Estados Unidos, faz-se necessário notar que, apesar da crença inicial de que haveria uma reaproximação com o mesmo, as denúncias de espionagem do governo norte-americano ao Brasil causaram estremecimento nas relações bilaterais que culminaram no cancelamento da viagem prevista da Presidenta para outubro de 2013. Além disso, o Brasil manteve o perfil demandante sobre as reformas e a postura pragmática nos assuntos econômico-comerciais, representando uma continuidade. Por fim, faz-se relevante destacar que os governos declararam que fariam esforços para que este desentendimento não afetasse o progresso das relações em âmbito econômico, o que foi efetivamente alcançado, ao observar que os acordos de cooperação foram mantidos e o intercâmbio comercial permaneceu crescente.

Em âmbito multilateral, tal situação motivou a criação de uma nova agenda do governo que se trata da governança da internet e da segurança cibernética. O Brasil denunciou a atuação estadunidense como um desrespeito à soberania do país e um caso grave de violação dos direitos humanos. Desse modo, em ação coordenada com a Alemanha – que também havia sido monitorada pelos EUA – o governo logrou a aprovação na Assembleia Geral da ONU de uma resolução sobre direito à privacidade na era digital.

4 Ruptura na continuidade: uma análise comparada das gestões de Lula e Dilma em política externa

“Mudança é uma qualidade difusa na política externa de um país” (HERMANN, 1990, p.3), sendo assim, importante interpretar as razões pelas quais os governos decidem dar novos rumos em termos de matriz, e também os atores que influenciam em tal decisão. Para tanto, Hermann propõe um método em que ordena as alterações em quatro níveis graduados, sendo estes: pequenos ajustes – mudanças em nível de esforço, ou seja, quantitativo; mudanças de programa – mudam-se os métodos pelos quais o objetivo é alcançado; de problema ou objetivo – o propósito em si é alterado; e de orientação internacional – há um redirecionamento total da percepção do ator em torno de seu papel no sistema internacional.

Além de categorizar as mudanças, Hermann também as analisa de acordo com os atores que podem promovê-las, sendo estes: o líder – isto é, uma liderança política, presidente ou ministro, capaz de infligir o redirecionamento; a burocracia – um grupo pertencente às organizações democráticas com meios para influenciar as ações do governo; a reestruturação doméstica – segmento politicamente relevante e do qual o governo necessita apoio para governar; e, finalmente, o choque externo – fontes de mudança originadas de um evento internacional

traumático que podem desencadear uma inflexão na política externa.

Diante disso, é possível observar que, já na expressão utilizada por Patriota de que “continuar não é repetir” (PEREIRA, 2011), era anunciado o tipo de mudança que o governo Dilma empregaria na política externa: trata-se de pequenos ajustes promovidos tanto pelo líder, quanto pelos choques externos. Isso se justifica ao observar que as agendas e as prioridades elencadas durante o governo Lula, de modo geral, sofreram continuidade, seja em termos de discursos ou práticas. Entretanto, os ajustes produzidos podem se enquadrar tanto na inclusão de novos temas – que não alteram o conteúdo de suas propostas – quanto na menor intensidade direcionada à aproximação com alguns países, organizações internacionais ou coalizões multilaterais.

Nesse aspecto, pode-se observar que os elementos de continuidade presentes no governo Dilma, em relação ao governo Lula, dizem respeito às linhas tradicionais defendidas em termos de matriz: a defesa da soberania, da não intervenção, do multilateralismo e da promoção da paz. Ademais, Dilma manteve sua política externa à serviço dos interesses nacionais e associada ao desenvolvimento e à justiça social, além de pautar a mesma, de forma determinante, pela ciência, tecnologia e inovação (CT&I), tema presente em todos os discursos e negociações.

A defesa pela justiça social foi mantida perante os organismos multilaterais, mas somada às críticas do governo à forma de atuação das potências tradicionais no embate à crise internacional. Diante disso, é possível afirmar que a atuação brasileira em âmbito multilateral permaneceu demandando as reformas necessárias, tanto na ONU, quanto na OMC, sob a justificativa do anacronismo e falta de reciprocidade das mesmas, com ênfase conferida também ao FMI e o Banco Mundial. A novidade da atuação do Brasil neste âmbito está na

inclusão do tema da governança da internet e da segurança cibernética como uma pauta de relevância para a defesa da soberania e dos direitos humanos de todos os países.

Em se tratando das coalizões com outros países em desenvolvimento, foi possível notar certa continuidade do engajamento com o grupo Ibas em linhas gerais, centralizado nos acordos de cooperação e expansão dos projetos de desenvolvimento e combate à pobreza através do Fundo. No entanto, a ausência de encontros de alto nível nos últimos dois anos é um motivo de preocupação sobre o futuro do bloco. O Brics, por sua vez, foi alvo de maiores incentivos e atenção do governo Dilma, apresentando um salto, tanto institucional, como político-econômico, frente à criação do Banco de Desenvolvimento e do “FMI” do grupo. Este representou, não somente uma vitória para o bloco, mas também a possibilidade de configurar uma alternativa às instituições de Bretton Woods, elevando o protagonismo do Brasil no cenário internacional.

O tratamento da Cooperação Sul-Sul estabeleceu-se, do mesmo modo, como um elemento permanente na matriz do governo Dilma. Nesse aspecto, foram mantidas – no âmbito político e econômico – as relações com os países da América Latina e Caribe, da África, do Oriente Médio, da Ásia e do Pacífico. Prioridade máxima foi anunciada para o envolvimento do Brasil na América do Sul, sendo esta também uma continuidade. Dos eixos de integração, o Mercosul obteve destaque com a adesão de novos membros e busca de parceiros externos, sendo considerado uma política de Estado. À Unasul foi creditada um papel novo de mediação nos conflitos da região e de solução própria dos problemas comuns, sem a interferência de uma potência externa. Nesse aspecto, é importante observar que o desenvolvimento das crises políticas na América do Sul inseriu o componente de defesa da democracia pelo governo Dilma que, apesar das críticas de uma postura tímida, mostra que, pelo contrário, o papel do Brasil nos últimos anos foi positivo e ativo.

Para os demais países do hemisfério Sul, de modo geral, o governo Dilma buscou incluir, em todos os acordos bilaterais ou bi-regionais, a pauta da ciência, da tecnologia e da inovação como um desafio compartilhado entre estas nações. No entanto, pode-se afirmar que o impulso desse engajamento, tanto no Oriente Médio, quando na África, perdeu relativamente sua força de expansão devido à diminuição das visitas oficiais, à preferência por formas multilaterais de interação e menor envolvimento bilateral. Na Ásia, as relações com a Índia e com a China foram pautadas pela reciprocidade – frente à condição do país de exportador de commodities –, pelos acordos em áreas sensíveis ao Brasil e pela coexistência de participação em fóruns multilaterais importantes. Para a América Central e Caribe, apesar de o intercâmbio econômico ainda ser modesto, destaque pode ser conferido ao aniversário de dez anos da liderança brasileira na Minustah e do avanço nas relações com Cuba, que culminaram na construção de um porto com financiamento do Bndes.

Assim como no governo Lula, Dilma afirmou por diversas vezes que as relações com o eixo Sul-Sul não prejudicariam as com o eixo Norte-Sul, mas que o pragmatismo e a reciprocidade seriam as palavras de ordem em suas interações. Para Estados Unidos, a postura pragmática em âmbito econômico foi mantida, assim como pelo fato de que o Brasil não deixou de adotar posturas contrárias aos interesses da gestão Obama. A resposta brasileira às denúncias de espionagem podem corroborar uma atitude mais assertiva do governo Dilma, ainda que caiba questionar se o cancelamento da visita da Presidenta ao país tenha ocorrido mais como resposta à pressão interna. Apesar disso, o intercâmbio comercial apresentou crescimento, mesmo com a crise, e os acordos de cooperação foram mantidos, denotando certa manutenção da matriz.

Assim, a partir da análise dos pontos discorridos anteriormente foi possível justificar a identificação de que as mudanças na matriz desenvolvida pelo governo Dilma

situam-se em nível de pequenos ajustes, preponderando, assim, a continuidade, ainda que com certa retração. Resta observar, no entanto, de que forma estas alterações foram promovidas pelo líder ou pelo choque externo. Em se tratando das alterações pelo líder, alguns autores afirmam que a menor intensidade do engajamento internacional do Brasil pode ser atribuída ao perfil mais técnico e introspectivo da Presidenta, ao contrário do carisma observado em Lula e que, portanto, teria contribuído para uma maior atenção internacional. Essa postura da mesma frente os assuntos de política externa teria influenciado na redução do número de visitas presidenciais, na abertura de embaixadas e, até mesmo na diminuição do número de vagas para diplomatas no Itamaraty.

Ao observar os dados quantitativos (FLECK, 2013), enquanto no governo Lula foram criadas 40 embaixadas e 67 postos diplomáticos, em Dilma esse número caiu para oito e dez, respectivamente. O mesmo pode-se dizer em relação ao número de vagas para o Itamaraty, ao qual Lula ofertou 408 vagas para diplomatas, enquanto que, no atual governo, este número caiu para 104. Já nas viagens oficiais, quando comparados os três primeiros anos de Lula e Dilma, há uma queda de 57 para 81 visitas realizadas (CORNETET, 2014). A diferença está, no entanto, no fato de que a segunda região mais visitada por Lula foi a África, enquanto que, em sua sucessora, a Europa ocupa esta posição. Preocupa, ainda, os repetidos cortes do orçamento destinado ao MRE em relação aos demais que, neste governo, perdeu três vezes mais que o do Meio Ambiente, quatro vezes o das Comunicações e cinco vezes o dos Esportes.

Em se tratando das mudanças motivadas pelos choques externos, pode-se afirmar que tanto o contexto de crise econômica quanto os conflitos políticos desdobrados em várias partes do mundo podem ter dificultado uma inserção internacional brasileira mais assertiva. A crise econômica pautou os discursos de Dilma nos variados encontros que esta participou e para diferentes atores,

buscando identificar formas para que os problemas originados entre as potências tradicionais não transbordassem e entravassem o crescimento dos emergentes, já que estes fazem parte dos meios de recuperação. A Primavera Árabe possivelmente limitou a atuação do Brasil no Oriente Médio e na África, tendo em vista “o cenário instável para o estabelecimento de parcerias, uma vez que os atores importantes hoje podem ser alterados no futuro” (CORNETET, 2014). Ainda assim, nos conflitos políticos sul-americanos, o governo adotou uma postura ativa importante na defesa dos princípios democráticos e na estabilidade da região, denotando o crescimento de sua liderança.

Diante dessas questões, o governo Dilma tem sido avaliado por alguns autores como sendo de continuidade ao governo Lula, por ter mantido suas linhas gerais, porém com baixo perfil, justificado, principalmente por esta retração na intensidade de sua inserção internacional. Ainda assim, outros defendem que o momento para a política externa seria de consolidação dos espaços conquistados, já que não seria mais possível manter o mesmo ritmo de ampliação permanentemente, tese esta defendida pelo ex-Ministro Antonio Patriota (BACHEGA, 2014). Também argumenta-se que a expansão efetiva internacional do governo Dilma poderá ocorrer no segundo mandato, já que no primeiro, de forma geral, os presidentes enfatizam o ambiente doméstico, ao invés do externo – fato observado no governo Lula, mas em menor escala. Por fim, os constrangimentos da crise dificultaram não somente a gestão econômica interna, como entravaram algumas iniciativas externas, sendo que alguns autores defendem que, nestas circunstâncias mais adversas, até mesmo o Presidente Lula teria uma postura internacional mais cautelosa e menos visível (STUENKEL, 2014).

Por fim, com a ocorrência do segundo mandato do governo Dilma, valeria a pena observar se a expansão das relações internacionais do Brasil se efetivaria como

advogam alguns autores, ou se permanecerá em retração. Ainda assim, pode-se analisar que a atual gestão manteve a tradição da política externa brasileira e promoveu uma certa continuidade quando comparada ao governo anterior, o que não impossibilitou a realização de pequenos ajustes, sejam eles determinados pela liderança da Presidenta ou pelos choques externos.

5. Considerações finais

Ao observar o histórico da política externa brasileira, pode-se afirmar a presença de uma linha contínua em termos de matriz que reflete em si uma percepção compartilhada da tradição diplomática brasileira pela manutenção de valores, interesses e modos de conduta. Nesse aspecto, partindo-se do estudo de Herrmann sobre as mudanças promovidas pelos governos em termos de sua matriz internacional, pode-se afirmar que a maior parte das alterações ocorridas na história do Brasil deram-se em nível de ajustes, ainda que apresente casos excepcionais de maior inflexão, mas retornando à sua normalidade no futuro. A relação entre a política externa desenvolvida pelos governos Lula e Dilma não foge a este histórico de continuidade na matriz, mas apresenta pequenos ajustes.

Pode-se dizer que Dilma seguiu, em linhas gerais, os passos de seu antecessor, o que não a impediu de propor novas temas e agendas. Podem ser ressaltados, dentre estas, o engajamento em parcerias nas áreas de ciência, tecnologia e inovação que pautou todos os acordos assinados em seu governo. A defesa do Mercosul como política de Estado e a não abdicação do Brasil em adotar uma postura de liderança na promoção da democracia na região, inserem-se igualmente neste contexto. Os objetivos de reciprocidade nas relações com os países desenvolvidos, que passou a considerar a força dos mercados asiáticos em demandar a exportação de

commodities, são parte destes pequenos ajustes. Por fim, pode-se afirmar que o elemento da continuidade faz-se mais presente do que as discontinuidades introduzidas pelo governo Dilma, ainda que esta tenha inovado em temas relevantes para o país e colocado sua marca pessoal nos assuntos de política externa, tendo em vista que “continuar, não é repetir”.

BIBLIOGRAFIA

- AMORIM, Celso. (2010). *Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview*. Brasília: Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, a.53, pp. 214-240.
- BACHEGA, Hugo. (2014). *Patriota nega recuo de política externa e diz que "era hora de consolidar"*. São Paulo: BBC, mai.
- BARROCAL, André. (2014). *O clímax diplomático de Dilma*. São Paulo: Carta Capital, jul.
- BARRETO, Fernando de Mello. (2012). *A política externa após a redemocratização: tomo II – 2003-2010*. Brasília: FUNAG.
- CERVO, Amado Luiz. (2010). *Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world*. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, a.53, pp. 54-72.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. (2011). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 4. ed.
- CORNETET, João Marcelo Conte. (2014). *A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade*. Porto Alegre: Conjuntura Austral, v.5, n.24, jun.-jul.
- FLECK, Isabel. (2013). *Após expansão sob Lula, Dilma segura vagas na diplomacia*. São Paulo: Folha de SP, abr.
- HERMANN, Charles F. (1990). *Changing Course: When governments choose to redirect foreign policy*. Londres: International Studies Quarterly, v.34, n.1, pp.3-21, mar.
- PEREIRA, Paulo Celso. (2011). *"Continuar não é repetir"*. Revista Veja, 2199 ed., a.44, n.2, pp.17-21, 12 jan.
- SILVA, André Luiz Reis da. (2011). *Uma diplomacia multidimensional? As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010)*. In: *Simpósio Nacional de História, 26, 2011, São Paulo 2011. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História...* São Paulo: ANPUH, jul.
- _____. (2013). *Brasil, potência emergente: desafios do desenvolvimento e da inserção internacional*. In: VISENTINI, Paulo [et al]. *Brics: as potências emergentes: China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul*. Rio de Janeiro: Vozes.
- STUENKEL, 2014 *Como a volta de Lula mudaria a política externa brasileira? Brasil: Post-Western World*, jun.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. (2013). *A projeção internacional do Brasil:1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier.