

## **A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF: CONTENÇÃO NA CONTINUIDADE**

Foreign policy of the Dilma Rousseff administration:  
restraint and continuity

*João Marcelo Conte Cornetet<sup>1</sup>*

### **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 2014. 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 contenção dos esforços da

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política, mestre em Ciência Política e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: [jmcornetet@gmail.com](mailto:jmcornetet@gmail.com). O presente trabalho foi baseado na pesquisa de mestrado do autor, orientada pelo prof. Dr. Rodrigo González. A pesquisa contou com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

diplomacia brasileira. A hipótese secundária, sobre a causa dessa mudança, consiste na de que a contenção 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>2</sup>.

Para realizar a análise, lançou-se mão da teoria desenvolvida por Hermann (1990), além de ideias mais recentes de outras obras do campo da Análise de Política Externa (APE)<sup>3</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

---

<sup>2</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.

<sup>3</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).

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 sem 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 “contenção na continuidade” que caracteriza a política externa nacional e indicando a importância de novas pesquisas sobre a política externa brasileira contemporânea.

### **Mudança de política externa: referencial teórico**

O marco teórico deste artigo encontra-se no texto *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, de Charles Hermann (1990). A obra de Hermann propõe classificações para as causas das mudanças de política externa e para as mudanças em si. 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.

Segundo Hermann, a política externa é o comportamento de um governo com relação a outros governos e entidades além de sua jurisdição. 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 domésticas e por choques externos (Figura 1). Essas causas geram mudanças de diferentes extensões, quais sejam:

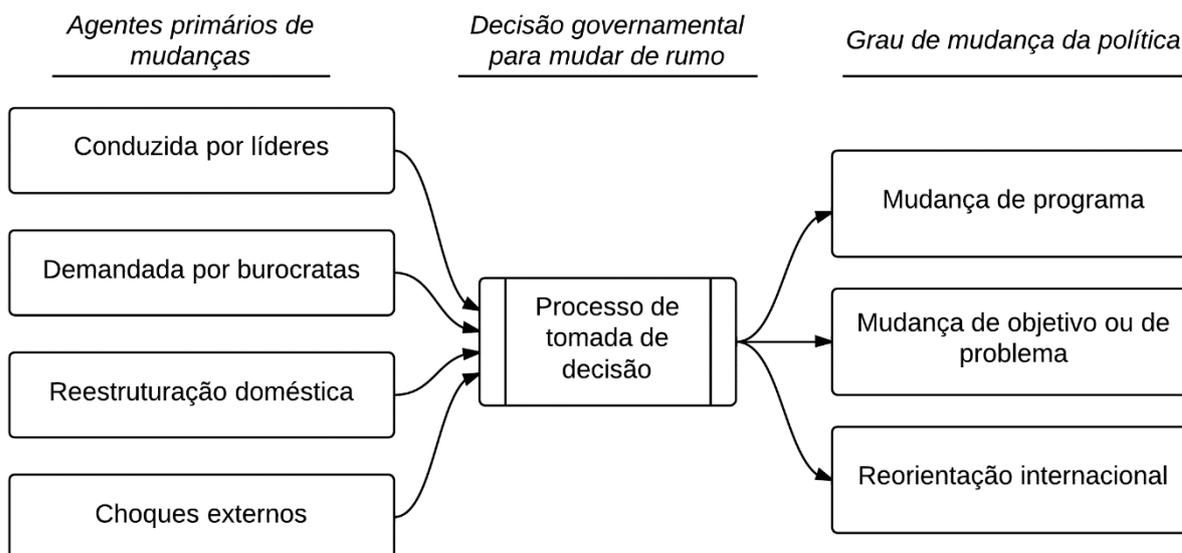
- a) Ajustes: mudanças de ênfase em determinada política. Realiza-se as mesmas ações, com os mesmos propósitos, mas com menor intensidade. São mantidos os objetivos e os meios iniciais;
- b) Mudança de programa: mantém-se dado objetivo, porém o mesmo é buscado através de outro meio;
- c) Modificações de objetivos ou de problema: abandono de determinado objetivo<sup>4</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.

---

<sup>4</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.

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

**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). Evocamos 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.

### **Políticas externas de Lula e de Dilma Rousseff**

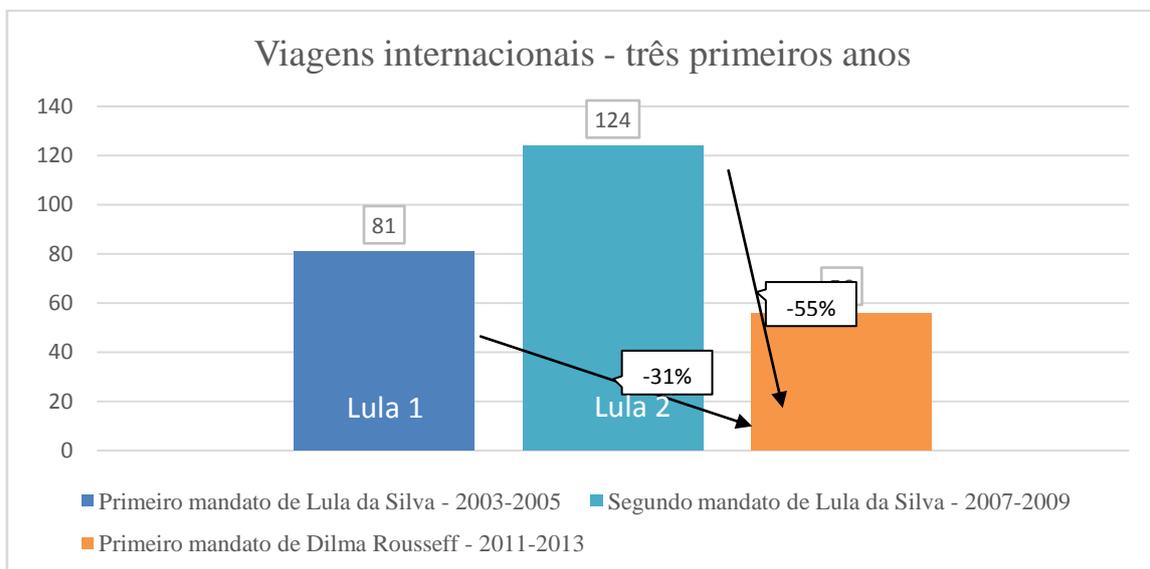
Para avaliar as políticas externas dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff com base empírica, avaliaremos o número e a distribuição das viagens internacionais com agenda bilateral desses mandatários, além das iniciativas da política externa brasileira durante seus governos e de dados relativos 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.

### **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**



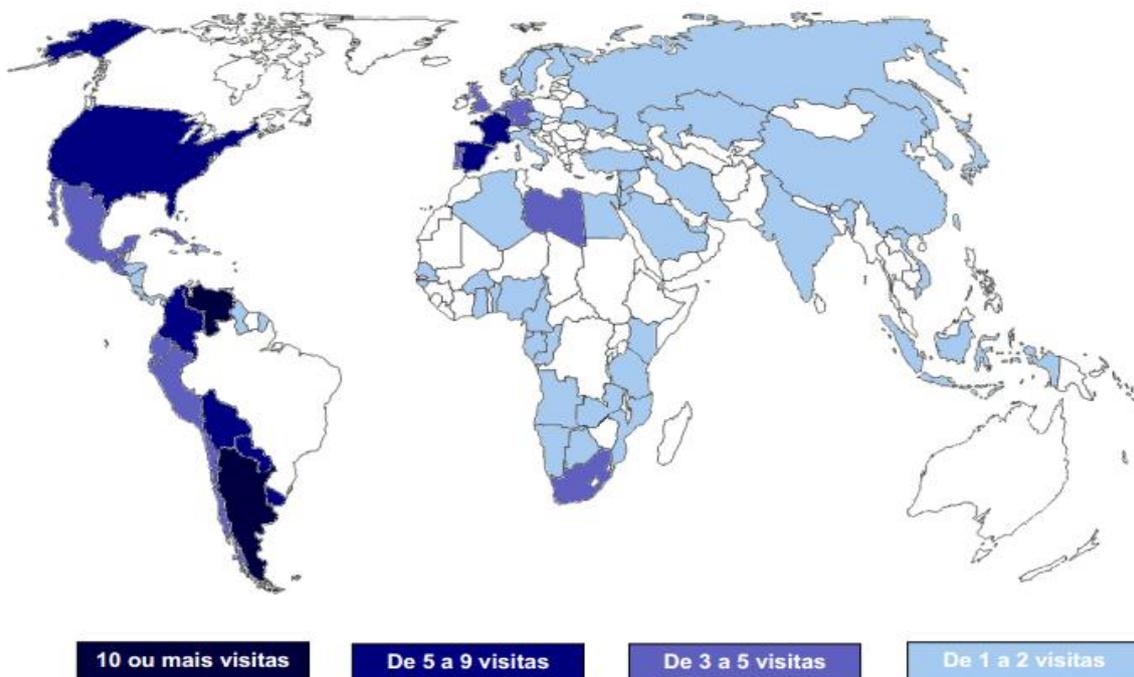
**Fonte: criado pelo autor com base em dados de BRASIL (2011 e 2013).**

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)**

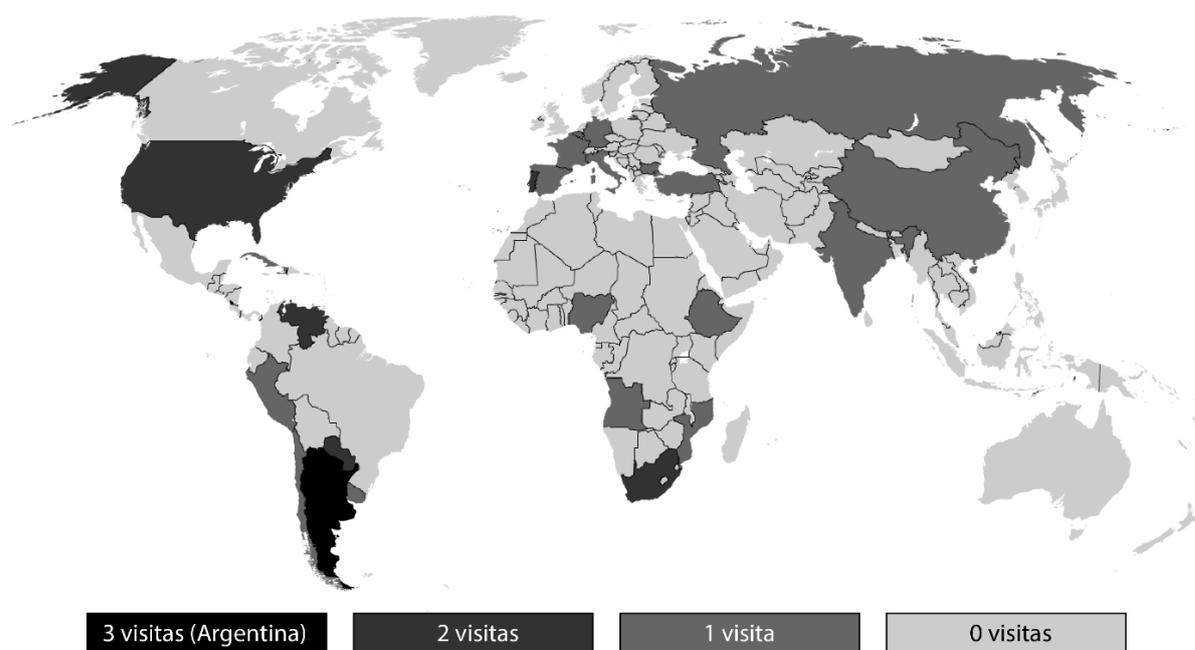


**Fonte: BRASIL (2011).**

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). 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, pelas mudanças internacionais que serão analisadas mais adiante no artigo. (Figura 4).

**Figura 4 - Países e territórios visitados bilateralmente pela presidente Rousseff (2011-dezembro de 2013)**

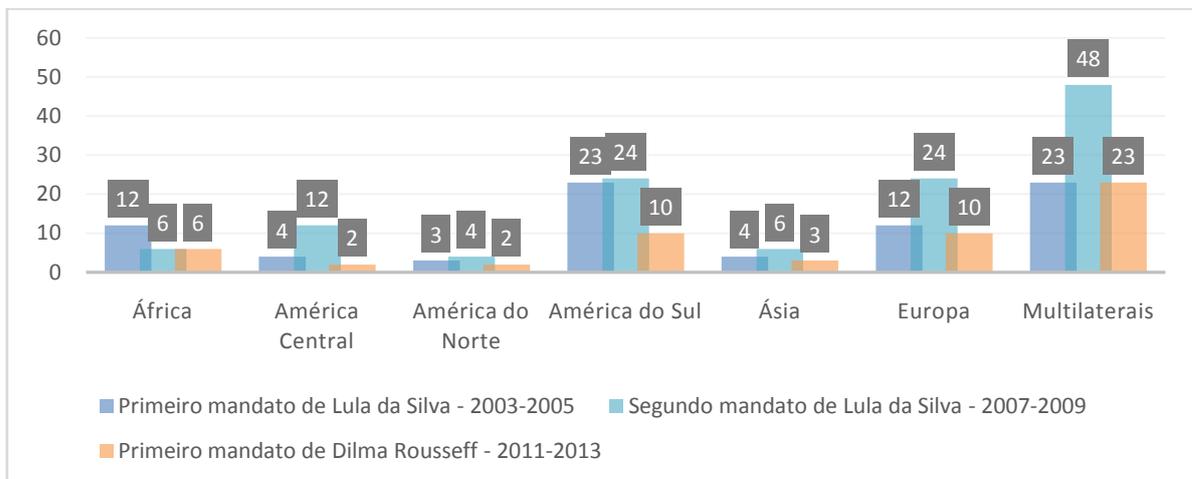


**Fonte: criado pelo autor com base em dados de BRASIL (2013).**

Para relacionar os enfoques geográficos com os de mandatos anteriores, comparamos os dados de viagens por continente com os do governo de Lula da Silva. No âmbito das viagens multilaterais – categoria que compreende encontros de blocos regionais, de cúpulas, de organismos das Nações Unidas etc. –, verifica-se número de viagens igual ao do primeiro mandato de Lula. Talvez a mudança mais relevante seja a da redução de viagens a países sul-americanos, tendo Rousseff visitado esses países menos do que a metade de vezes que Lula da Silva os visitou no início de cada um de

seus mandatos. A América Central também não parece ter sido tão priorizada (Gráfico 1/Figura 4).

**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).**

## 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. Cabe destacar que, durante o governo de Lula da Silva, o Brasil tornou-se mais respeitado internacionalmente, o que decorrendo 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 (LESSA, 2010).

O governo de Rousseff tem enfatizado, em seu discurso, 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. 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**

Principais iniciativas	Primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2006)	Segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010)	Primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)
Triênio inicial	G20 Comercial (2003) IBAS (2003) Comando da MINUSTAH (2004) G4 (2004) Cúpula ASPA (2005) Cúpula ASA(2006)	Cúpula Brasil-UE (2007) BRIC (2008) CALC (2008) BASIC (2009) Participação na crise de Honduras (2009)	Responsabilidade ao proteger (2011) Suspensão do Paraguai e adesão da Venezuela ao Mercosul (2012) Substituição de Patriota (2013) Regulação multilateral da internet (2013)
Quarto ano		Acordo de Teerã (2010) CELAC (2010) Cúpula Brasil-CARICOM (2010)	Tempo futuro

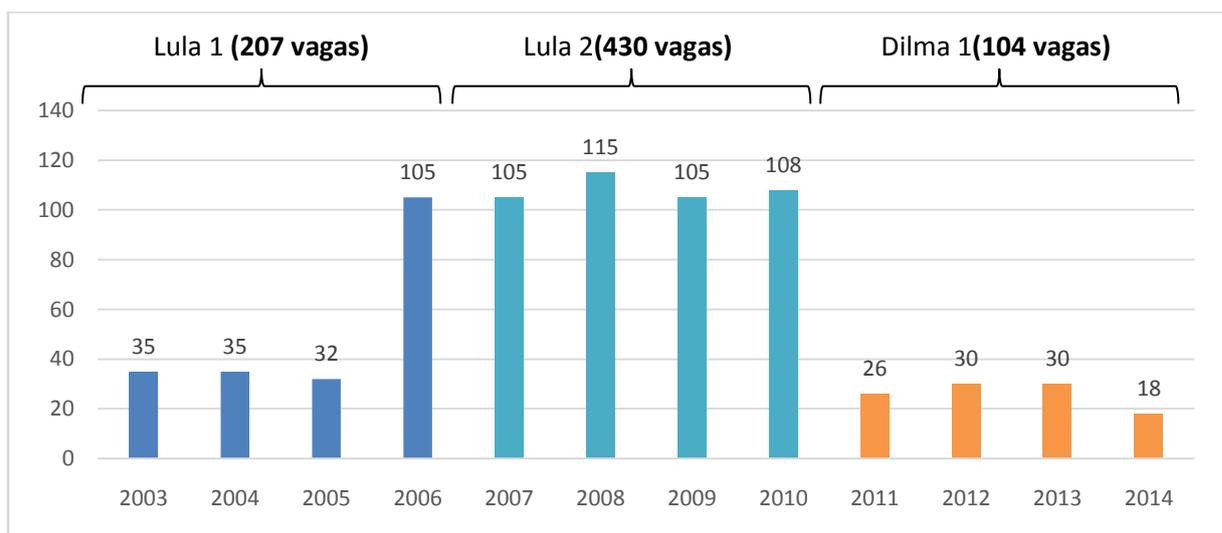
**Fonte: elaborada pelo autor com base em BRASIL (2013).**

#### **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>5</sup>. No governo de Rousseff, por outro lado, os dados de vagas para a diplomacia apontam para uma contenção 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).

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



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

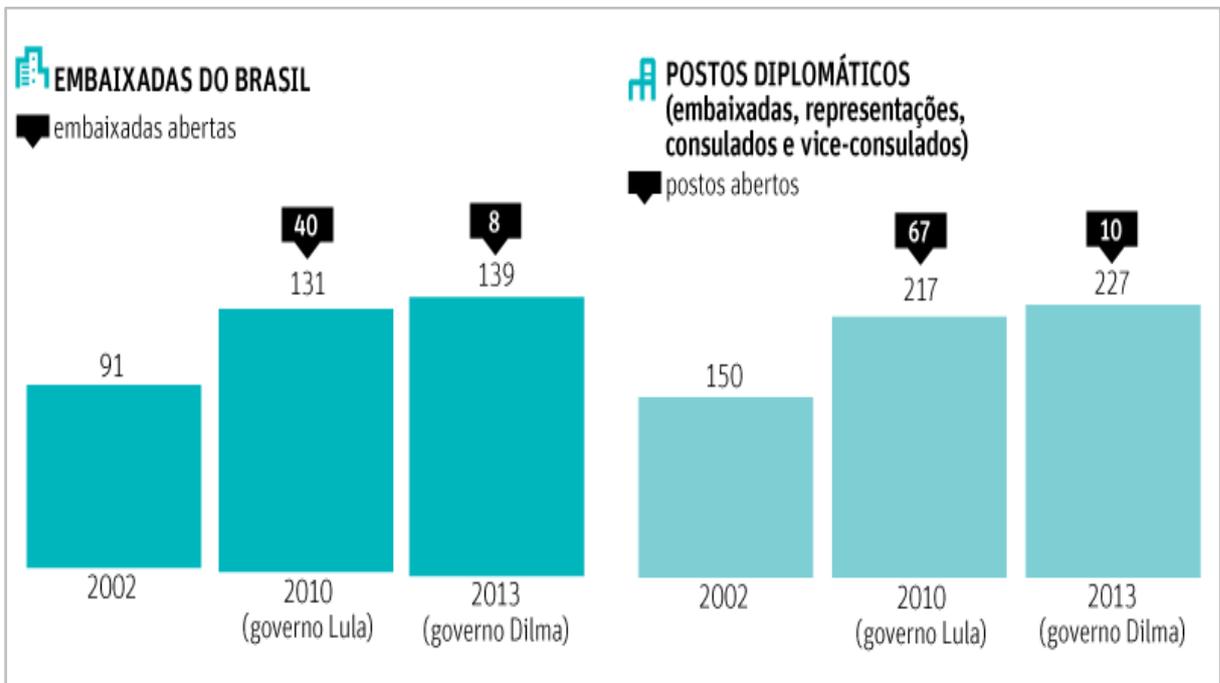
Embora novas pesquisas sejam necessárias para testar a hipótese de que a redução de vagas indica contenção no âmbito da política externa, alguns autores já defendem essa ideia (STUENKEL, 2014).

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. Com cálculos análogos, observamos que

<sup>5</sup> Sobre a importância de um número grande de diplomatas qualificados para a inserção internacional de potências emergentes, ver Stuenkel (2012).

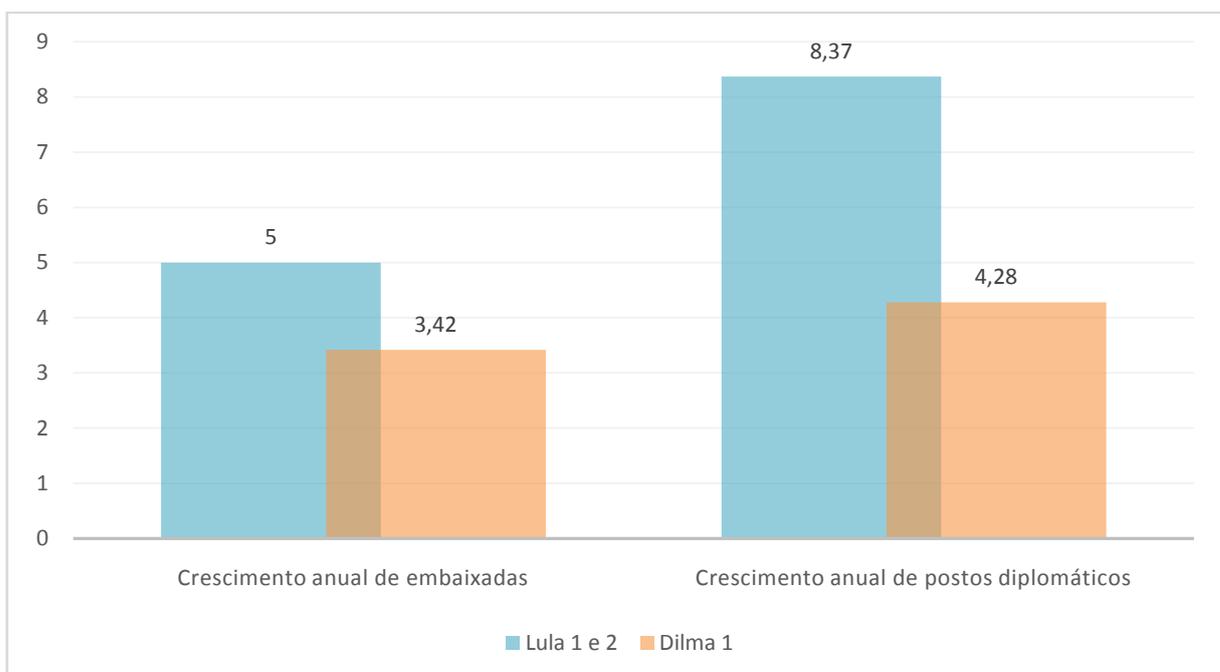
o crescimento anual de postos diplomáticos brasileiros no exterior (incluindo embaixadas, consulados e outros) foi de 8,37 durante o governo de Lula e tem sido de 4,28 durante o de Dilma (Gráfico 3).

**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>6</sup>.

### **Contenção na continuidade da política externa brasileira**

Os dados coletados e analisados permitem algumas constatações. Primeiramente, a redução no número de viagens internacionais indicam uma menos 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 (-

---

<sup>6</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.

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 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 entrava burocrático facilmente contornável se houvesse vontade política efetiva nesse investimento na inserção internacional do Brasil.

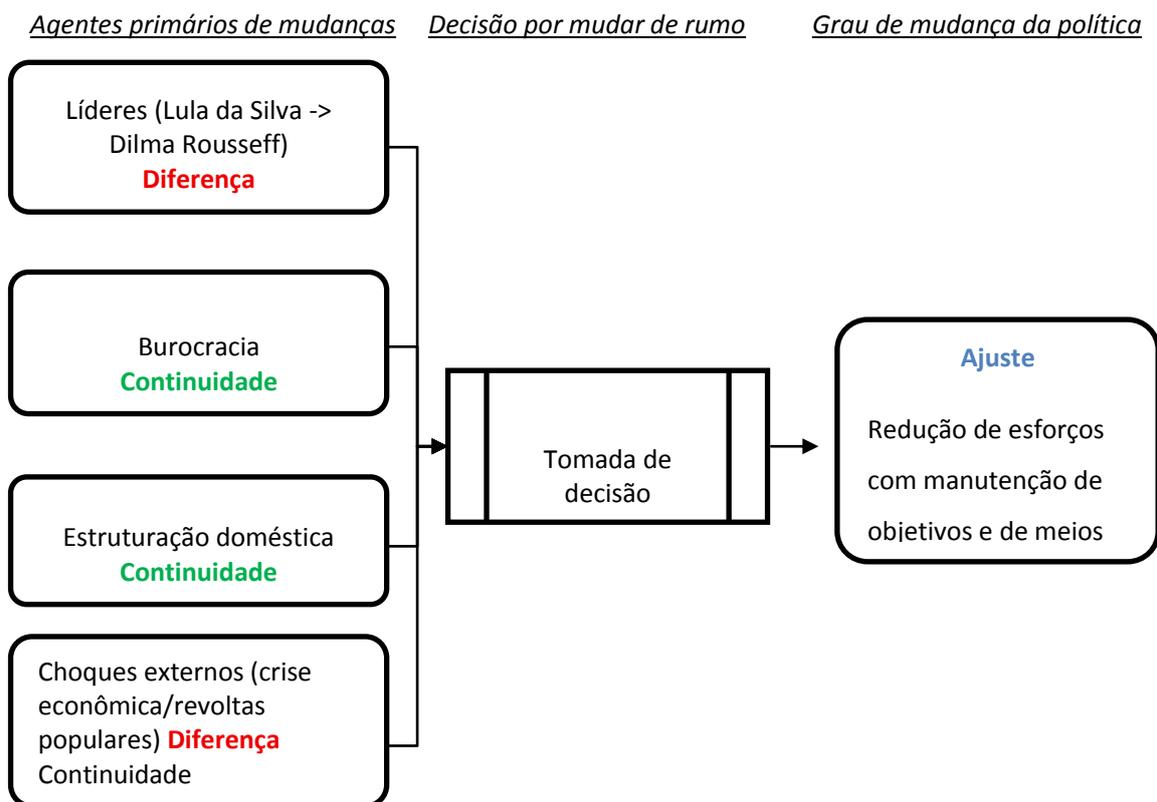
Considerando a tipificação das mudanças em política externa proposta por Hermann (Figura 1), podemos considerar que houve um ajuste – uma mudança de ênfases em um dado programa de política externa, sem que se modificassem seus objetivos –, consistindo esse ajuste em uma contenção. Se a diplomacia brasileira continua buscando a autonomia como meio de garantir o desenvolvimento nacional 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, buscando a autonomia pela diversificação (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007), 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.

### **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 contenção na continuidade. 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.

## 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>7</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>8</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 (Tabela2).

---

<sup>7</sup> Ver Walker et al. (1999).

<sup>8</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.*

**Tabela 12 – Tabela Comparativa – Lula da Silva e Dilma Rouseff**

*Luís Inácio Lula da Silva*

*Dilma Vana Rousseff*

*Observação*

<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>9</sup>.

Em suma, foram verificadas mais diferenças entre os perfis de Lula e de Dilma do que semelhanças. Embora tenham nascido na década de 1940 e ingressado na

<sup>9</sup>Alves, Pinto e Jordão(2012) destacam o papel de Dilma Rousseff e das mulheres nas eleições de 2010.

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, participado 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.

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).

### **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. Cabe a nota de que, no Brasil, a distinção entre o político e o burocrático é mais cinza do que em outros países. Optamos por seguir a orientação de Vigevani e Cepaluni (2007) nesta seção.

Vigevani e Cepaluni (2007) indicaram, para o governo Lula, três figuras centrais, inseridas no âmbito burocrático, que poderiam influenciar a política externa: Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia; respectivamente, Ministro das Relações Exteriores, secretário-geral das Relações Exteriores do MRE e Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais. O entendimento dos autores parece apropriado, o que se verifica pelo número de vezes que Amorim, Guimarães e Garcia são citados em estudos da área, como na edição *Emerging Brazil Under Lula* da Revista Brasileira de Política Internacional, lançada em 2010.

Nossa análise 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). Verificamos que:

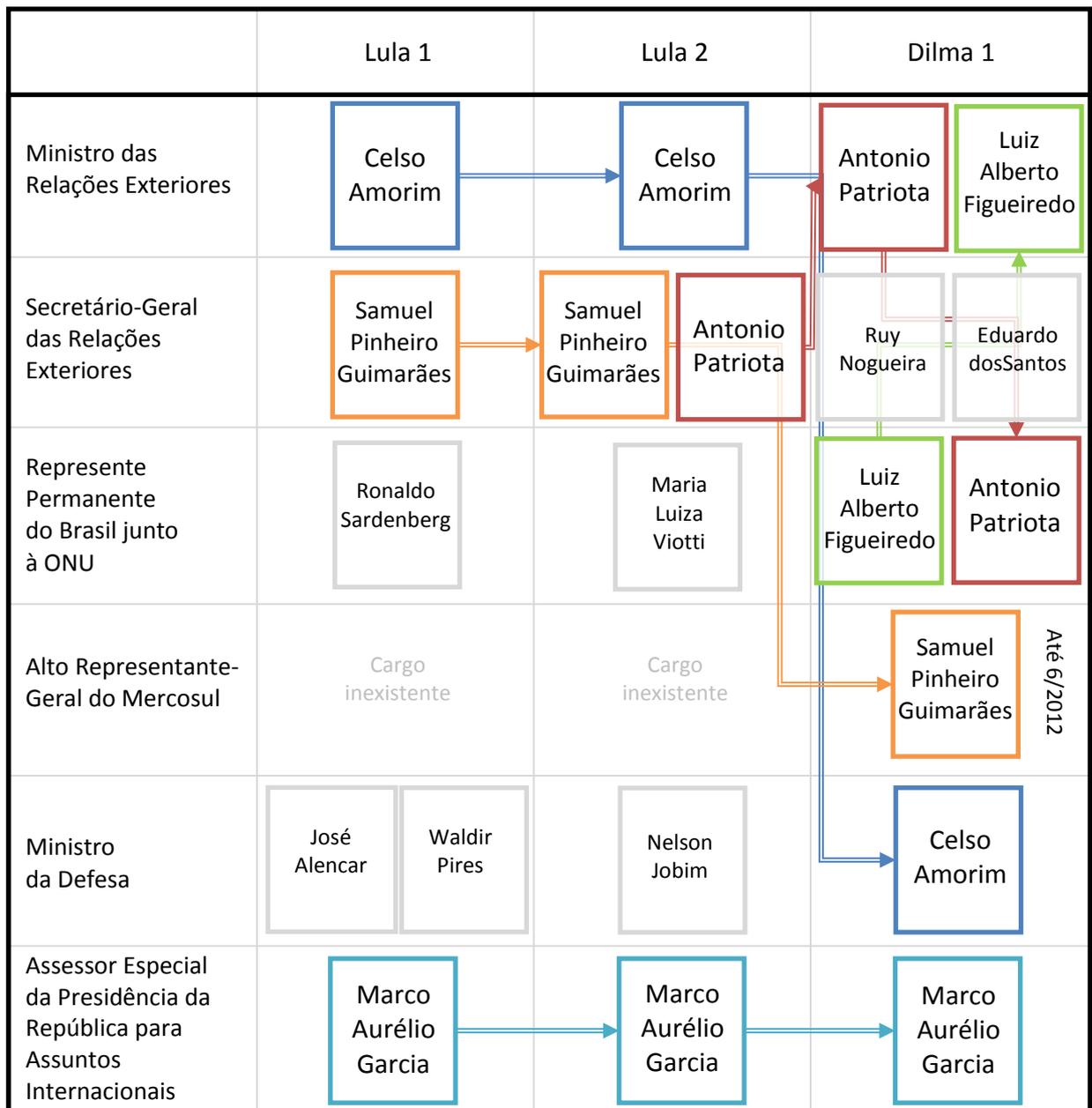
- a) Patriota assumiu posições de grande destaque, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, durante o governo Lula<sup>10</sup>;
- b) Figueiredo e Patriota possuem perfis não muito destoantes e trocaram de função em 2013 tão somente, sendo que ambas as funções envolvidas são importantes para 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;

---

<sup>10</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).

e) Amorim foi alocado ao Ministério da Defesa, continuando a participar de negociações internacionais importantes para o país.

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



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

### 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.”

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 participara 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.

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 (BRASIL, 2013), e, juntos, podem ter forçado uma atenção especial do governo com a política interna.

### **Choques externos**

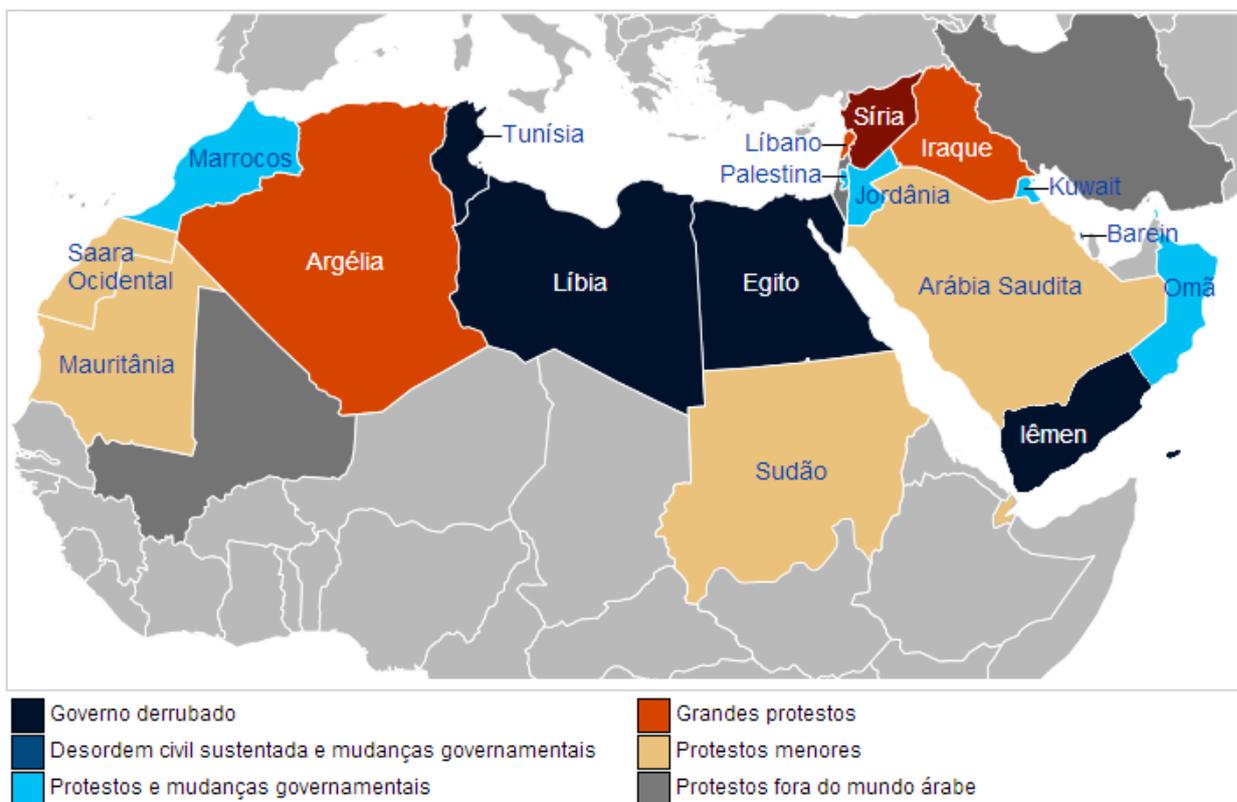
Segundo Hermann (1990, p. 12), “choques externos são fontes de mudança de política externa que resultam de eventos externos dramáticos. [...] São grandes eventos em termos de visibilidade e impacto imediato. Não podem ser ignorados, e podem causar grandes mudanças de política externa”.

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).

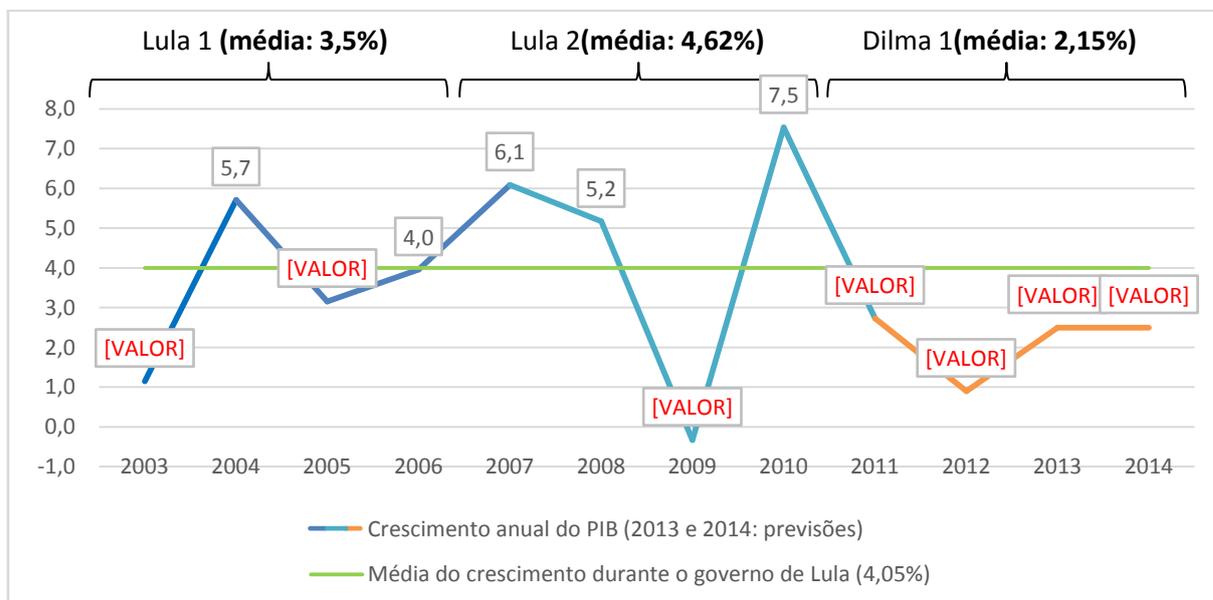
Dilma Rousseff ainda não visitou nenhum dos países apresentados na Figura 8; durante sua presidência, por sua vez, Lula visitou, com agenda bilateral, Argélia, Arábia Saudita, Egito, Irã, Israel, Jordânia, Líbano, Palestina e Síria, além da Líbia de Muammar Gaddafi, visitada três vezes pelo ex-presidente.

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 2010 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 metade 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 um 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.

### **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 dessa mudança.

A primeira hipótese consistia na da que houve uma contenção na continuidade da política externa brasileira: embora tenha mantido a continuidade no que tange à busca dos objetivos nacionais de autonomia e de desenvolvimento, 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 contenção da política externa, ocorrendo a verificação da primeira hipótese.

Dentre as categorias propostas por Hermann, a contenção consistiria em uma forma de 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 contenção na continuidade.

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 contenção. 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 contenção 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 contenção 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 têm 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

empíria metodológica caracterizar poucos trabalhos brasileiros – com exceção de poucas obras, como a de Amorim Neto (2007) –, novos trabalhos nesse âmbito têm grande potencial de agregar ao estudo de Relações Internacionais no Brasil. Não pretendemos, porém, de forma alguma, negar a importância dos trabalhos de abordagem mais historiográfica, que fundaram o estudo da Política Externa Brasileira e contribuíram enormemente no campo.

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 Rousseff, 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 pela pressão da sociedade civil e do Ministério das Relações Exteriores pelo reestabelecimento de uma política externa ativa. A proximidade dos debates que antecederão as eleições presidenciais, junto à pressão crescente das manifestações civis no país, abrem a oportunidade de mudança desse cenário: a administração futura pode entender que a inserção internacional ativa, por parte do Brasil, é de grande importância para a manutenção da autonomia do país e para a continuidade do projeto de desenvolvimento com inclusão social que se implementa internamente.

## 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-aspa>>.

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. **Data Senado**, 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/edicao-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/impresso,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 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 Feb 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 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.

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.

### **Resumo**

Buscando-se comparar a política externa do governo de Dilma Rousseff com a do governo de Lula, trabalhamos com a hipótese de que houve continuidade, embora ocorra contenção de esforços – contenção causada pelo perfil da atual presidente, menos tendente a abordar assuntos internacionais, e pela conjuntura internacional de crise, que restringe a margem de ação externa do Brasil. Para verificar essa proposição, comparam-se as características da política externa dos governos de Lula e de Dilma por meio da avaliação de indicadores selecionados, contrapondo os dados às perspectivas já disponíveis de analistas da área. Para compreender o que causou as mudanças constatadas, utiliza-se o modelo de análise de política externa de Hermann, que prevê o estudo dos perfis dos líderes, das conjunturas internacionais durante cada período e de outros fatores capazes de influenciar a política externa do país. A conclusão aponta para a verificação da hipótese 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 of Dilma Rousseff's presidency with that of Lula's presidency, we develop the hypothesis that there has been continuity, although a certain restraint of efforts is observable – restraint caused by the characteristics of the current president, less willing to approach international affairs, and by the international context of economic crisis, that restrain the margin of action available for Brazil. To verify this proposition, characteristics of the foreign policy of both governments are compared through the evaluation of selected variables, comparing gathered data to already available perspectives from area analysts. To explain the identified changes, 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 Analysis; Brazilian Foreign Policy; Government of Lula da Silva; Government of Dilma Rousseff.

*Artigo recebido em 03 de março de 2014.*

*Aprovado em 20 de junho de 2014.*