

O PAPEL DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE SOBRE OS GOVERNOS LULA DA SILVA (2003-2010) E DILMA ROUSSEFF (2011-2016)

*Nícolas de Oliveira Braga*⁷
PUCRS

Resumo

O presente estudo tem como foco a diplomacia presidencial como ferramenta de política externa brasileira durante os mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), propondo-se realizar uma análise entre as agendas de política externa brasileira e diplomacia presidencial, identificando as continuidades e rupturas durante o período. A condução do trabalho se dá a partir de uma abordagem qualitativa, que se fundamentará nas metodologias de pesquisa documental e bibliográfica. A partir da dessa pesquisa, concluiu-se que, mesmo com a queda abrupta das viagens presidenciais e funções diplomáticas do Itamaraty, diante de uma conjuntura política externa e interna conturbada, o governo Dilma apresentou mais continuidades do que rupturas em relação à política externa do governo Lula, ainda que apresentasse novas agendas e identidade própria.

Palavras-chave: Viagem presidencial, Postos diplomáticos, Rupturas e continuidades.

THE ROLE OF PRESIDENTIAL DIPLOMACY IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY: NA ANALYSIS OF THE LULA DA SILVA (2003-2010) AND DILMA ROUSSEFF (2011-2016) GOVERNMENTS

Abstract

This paper focuses on presidential diplomacy as a tool of Brazilian foreign policy during the terms of office of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016), with the aim of analyzing Brazilian foreign policy agendas and presidential diplomacy, identifying continuities and ruptures during the period. The work will be conducted using a qualitative approach, based on documentary and bibliographic research methodologies. Based on this research, it was concluded that, even with the abrupt drop in presidential trips and diplomatic functions at Itamaraty, in the face of a troubled domestic and foreign political situation, the Dilma's government presented more continuities than ruptures in relation to the Lula's administration foreign policy, even though it presented new agendas and its own identity.

Keywords: Presidential trip, Diplomatic posts, Ruptures and continuities.

⁷ Graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Mestrando em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista CNPq. E-mail: oliveira.nicolas23@edu.pucrs.br.

1. INTRODUÇÃO

A temática da política externa sempre esteve presente no campo das Relações Internacionais. Sendo um importante objeto de estudo da área, é fundamental analisar o contexto dessa conduta no principal ator da América Latina: o Brasil.

O governo de Lula da Silva (2003-2010) trouxe uma nova perspectiva para as relações exteriores do Brasil. Além de defender a soberania nacional, utilizou-se das pautas reformistas e sociais para alavancar a posição do brasileiro no sistema internacional, aproximando-se dos países emergentes, vizinhos e fomentando a Cooperação Sul-Sul como um caminho para o desenvolvimento. Diante disso, foi possível identificar o aumento da participação do Brasil nas relações internacionais, diversificando os Estados parceiros, muitos não tradicionais, liderando grupos e blocos, alavancando acordos e transformando o país em uma grande liderança regional.

Sua sucessora, Dilma Rousseff (2011-2016), inevitavelmente foi submetida a comparações e questionamentos em relação aos rumos da política externa. O caminho mais simples seria dar plena continuidade ao que havia sido adotado no governo Lula, ainda que pudessem ser adicionadas novas pautas e pequenos ajustes no que já era existente. Entre as novidades, foi possível destacar o empenho do governo Dilma tratar o tema do desenvolvimento da ciência e tecnologia e as medidas adotadas para lidar com a conjuntura internacional do período, caracterizada pela crise econômica mundial e conflitos políticos.

Diante dessa perspectiva, o presente estudo busca analisar o papel da diplomacia presidencial nas agendas da política externa brasileira entre os anos de 2003 e 2016, elencando suas continuidades e rupturas, identificando, também, o papel da liderança na formação da agenda das relações exteriores, uma vez Lula da Silva e Dilma Rousseff representam o mesmo partido político.

O trabalho, então, busca contribuir com o acervo de estudos de política externa brasileira, dentro do campo das Relações Internacionais, visando responder o questionamento: quais as manutenções e descontinuidades da política externa entre mandatos petistas? Houve continuidades ou rupturas? Qual foi a intensidade da diplomacia presidencial durante os respectivos mandatos?

Para responder tal questionamento, o estudo tem como objetivo geral realizar uma análise comparativa entre as agendas da política externa brasileira e da diplomacia presidencial, identificando as continuidades e rupturas entre os mandatos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Como objetivos específicos, a pesquisa se propõe a: I) Analisar as pautas prioritárias nas agendas da política externa de Lula da Silva e Dilma Rousseff; II) Analisar a atuação do Presidente da República nas agendas de política externa; e III) Elencar e dissertar sobre as semelhanças e discontinuidades nas agendas de política externa dos governos petistas.

O estudo é dividido em quatro seções. A primeira busca elucidar as definições e atuação do Chefe de Estado na diplomacia, seguindo suas definições e obrigações. A segunda e terceira seções tratam das características e pautas prioritárias da agenda da política externa dos governos petistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff, e, por fim, a quarta e última seção faz um comparativo entre os dois governos, analisando o contexto, reflexos e números que justificam os resultados.

Através da abordagem qualitativa, o estudo irá se fundamentar de maneira complementar junto as metodologias de pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa bibliográfica é efetuada através de trabalhos acadêmicos consolidados, livros e artigos científicos. A pesquisa documental se vale das fontes primárias, ou seja, coletada de documentos e informações que ainda não foram tratados analiticamente, tais como documentos governamentais e reportagens, por exemplo, sendo compatíveis com o objetivo do estudo.

2. O CONCEITO DE DIPLOMACIA PRESIDENCIAL E SEU PAPEL NA AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA

Antes de analisar o papel do presidente da república como agente das relações exteriores, é fundamental esclarecer, partindo do regime presidencialista do Brasil, quais são as circunstâncias em que um presidente é o decisor na política externa, uma vez que está sujeito às relações institucionais de acordo com o comportamento do Ministério das Relações Exteriores. Diante disso, as próximas subseções buscarão contextualizar esses cenários.

É relevante trazer o que entendemos por presidencialismo. De forma simplificada, o presidencialismo é um sistema governamental onde o presidente, eleito pela população, é empossado ao cargo em que permanecerá por tempo determinado pela Constituição, tornando-se o chefe de Estado. Linz (1991) destaca uma importante característica institucional do presidencialismo: o autor questiona se o presidente, eleito pelo povo, tem mais legitimidade democrática que o Congresso, eleito da mesma forma.

Ainda que o presidencialismo tenha como ponto de partida a separação de poderes, muitos Estados, emoldurados na governança presidencialista, concentram as decisões no poder Executivo. Segundo Malamud (2003), a participação do presidente nas decisões da política externa vai depender da estruturação do governo em questão, uma vez que pode haver, ou não, o equilíbrio entre os três poderes.

Cada arranjo institucional presidencialista tem suas características e singularidades. O que não seria diferente no presidencialismo brasileiro. A Constituição Brasileira de 1988 aumentou a autonomia do presidente, oferecendo, por exemplo, a possibilidade de promulgar leis de caráter emergencial e solicitar prioridade na apresentação e votação de leis, como indica Preto (2006). Além disso, o presidencialismo brasileiro apresenta características únicas em relação às demais democracias. Abranches (1988) as define como presidencialismo de coalizão.

O autor induz que o presidencialismo brasileiro não pode ser equiparado aos demais Estados de governança semelhante devido à grande proporção de coalizões, ou seja, um Estado de grande pluralidade social, somado ao vasto multipartidarismo, que resulta numa tensão que pode abalar a estabilidade política e institucional, exigindo maior aliança e movimento estratégicos na política doméstica.

De antemão, a política externa deve seguir a conduta dos princípios que orientam as relações exteriores do Brasil, elencadas na Constituição Federal de 1988⁸. Deste modo, os agentes da política externa devem atuar de forma que não contradiga tais princípios. Ainda na Constituição de 1988, o artigo 84⁹ esclarece a

⁸ Verificar o Título I, dos princípios fundamentais, art. 4º, incisos I a X da Constituição Federal de 1988.

⁹ Conferir cap. II, seção II, art.84º da Constituição Federal de 1988.

função do presidente na política externa. De forma simplificada, é exigida a manutenção das relações com os demais Estados, celebrando tratados internacionais, nomeando embaixadores, declarando guerras e celebrando a paz. Entende-se, então, que o Presidente da República é o responsável constitucional pela política externa do país, com assessoramento do Ministério das Relações Exteriores, como analisa Preto (2006).

No que tange a diplomacia presidencial, ou diplomacia de cúpula de regimes presidencialistas, é caracterizada pela condução pessoal do chefe de Estado nas pautas da política externa. Tendo o estadunidense Theodore Roosevelt, nos primeiros anos do século XX, como pioneiro, a prática se expandiu rapidamente para outros Estados.

Até a redemocratização, o Itamaraty era reconhecido por sua autonomia nas relações exteriores, sendo o grande responsável pela construção e consolidação da diplomacia brasileira até meados do século XX. Contudo, após a designação da responsabilidade constitucional da política externa ao Presidente da República, os chefes de Estado passaram a atuar de forma direta nas agendas. No Brasil, salvo episódios esporádicos, a diplomacia presidencial passou a tomar corpo no governo de Fernando Henrique Cardoso em meados dos anos 1990. Diante desse cenário, Danese (1999) indica que a diplomacia presidencial se introduziu como uma ferramenta de política externa, e que, a partir de então, passou a ganhar maior projeção na mídia e na academia.

Danese (1999) elabora que a diplomacia presidencial, então, opera diante de dois importantes condicionantes: opinião pública e política doméstica, e política internacional. Desse modo, é possível observar a influência da opinião pública para o processo decisório, uma vez que o agente diplomático precisa responder às suas ações, ainda que seja preciso dialogar com os poderes políticos.

Muito embora a diplomacia presidencial não seja resumida às viagens do chefe de Estado, contendo também condutas proativas e conduções pessoais no processo decisório, um mandato com médias de viagens anuais elevadas pode indicar as prioridades do governo em questão em determinadas pautas, participando ativamente do comando dessa política. Na mesma medida, uma média de viagens baixa pode induzir que o mandatário esteja priorizando a política

doméstica. Ambos os cenários fizeram parte da política externa brasileira nos quatorze anos dos governos petistas e serão abordadas nas seções seguintes.

3. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: PAUTAS PRIORITÁRIAS E AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO

Quando Luís Inácio Lula da Silva foi eleito, em 2002, passou-se a figurar uma nova face em relação às políticas domésticas e externas do Brasil. Aproveitando a relativa estabilidade econômica e na política doméstica, herdada do governo de Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula enfatizou seu planejamento nas políticas de reforma social. Na política externa, então, não seria diferente. Não obstante, suas relações exteriores foram a frente de governo que mais representou as posições do Partido dos Trabalhadores, como indicam Vigevani e Cepaluni (2007).

O início dos anos 2000 está inserido em uma conjuntura onde as relações unilaterais dos Estados Unidos estavam protagonizando as relações do cenário internacional, na mesma medida em que acordos multilaterais perdiam força, afetando, sobretudo, as estratégias dos países emergentes. Deste modo, grande parte das estratégias da política externa do governo Lula já mostravam um caráter de ruptura com o que havia sido praticado na governança tucana e passaram a direcionar-se na busca pela cooperação política com países emergentes, como China, Índia, África do Sul e Rússia, tendo, também, a aproximação com a América do Sul como um importante pilar. Silva (2011), analisa que essa postura ativa das relações internacionais brasileira pode ser traduzida como uma política externa de caráter humanista em prol do desenvolvimento nacional.

Diante desse comportamento, aproximando-se das nações emergentes e em desenvolvimento, tomando uma posição ofensiva pelo planejamento de reformas, e engajando-se em coalizões com outros Estados, o Brasil, de forma conjunta, passou a aumentar o poder de barganha no cenário internacional e nas organizações, como na Organização das Nações Unidas, por exemplo. Uma das idealizações dessa estratégia é a formatação do G-20, que surgiu como uma crítica à Organização Mundial do Comércio. Outros grupos originados no governo Lula que também tiveram destaque foram os Ibas e Brics. O Ibas, que além de ser um movimento

estratégico de cooperação técnica entre Brasil, Índia e África do Sul, também teve seu cunho político atrelado à reforma do Conselho de Segurança da ONU. O grupo Brics, por outro lado, foi originado por uma tendência econômica entre os países que, até 2040, seriam as maiores economias mundiais. Dessa forma, foram alocados Brasil, China, Rússia e Índia e, posteriormente, África do Sul, garantindo uma representação política do Sul, conforme apresenta Albanus (2015). É possível afirmar, então, que estes movimentos passaram a priorizar a multipolaridade, democratizando os processos decisórios da política internacional.

A América do Sul também foi uma das pautas prioritárias do governo Lula. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), por exemplo, foi revigorado no mandato petista após as divergências dos anos 1990. De acordo com Silva (2013), as políticas de convergência no campo da indústria, tecnologia, comércio, agricultura e educação, buscavam uma coordenação do bloco que o tornaria resiliente diante dos problemas. Já a União das Nações do Sul (Unasul), por sua vez, é um eixo político de segurança na América do Sul, como sinaliza Visentini (2013). A Unasul é um grande exemplo de integração, uma vez que foi o primeiro grupo que reuniu todos os países em um mesmo bloco. Cervo (2020), justifica sua importância sob os aspectos políticos, uma vez que o núcleo representa uma ideia única em âmbito multilateral; geopolíticos, diante do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que media conflitos vizinhos e os protege das influências externas; e econômicos, que planeja a integração no desenvolvimento de infraestrutura, por exemplo.

Albanus (2015) ainda que ressalte que também houve estratégias que miraram o Oriente Médio, sobretudo na participação na mediação de conflitos no Irã e da questão entre Israel e Palestina, além de acordos cambiais, mas que também inovou no aspecto político, dada a criação da Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa), em 2005, que configurou a primeira visita de um Chefe de Estado Brasileiro na região.

Diante da ênfase na Cooperação Sul-Sul, é possível destacar que a estratégia multilateral, protagonista e de diversificação desenvolvida no governo Lula, elevou o padrão das relações exteriores, adotando uma postura pragmática e criativa. Visentini (2013) destaca a política externa do governo Lula como um planejamento de longo alcance que revelou uma liderança carismática, que, em síntese, em

primeiro momento buscou ressignificar as pautas prioritárias da política externa brasileira, enfatizando as reformas sociais, seguido por uma aproximação dos países vizinhos e na construção de um alinhamento com países do sul global, enfatizando o multilateralismo.

Dado um breve contexto sobre as pautas prioritárias da política externa do governo Lula, trataremos adiante, especificamente, da diplomacia presidencial do período. A liderança carismática é apontada como uma das principais marcas de Lula. A política externa do líder petista, além do caráter multilateral e das cooperações com países em desenvolvimento, somado à aproximação com a América Latina, foi marcada pela diplomacia presidencial. Rodrigues (2014) destaca a condução de Lula nas relações exteriores como ideológica e carismática.

Diante das tentativas de aproximação e integração da América Latina, de fortalecer o Mercosul e tornar os membros mais participativos no cenário internacional, o governo Lula realizou 92 viagens oficiais aos países da região, conforme apresentado pelo Ministério das Relações Exteriores (2019). O papel da diplomacia presidencial foi fundamental para a consolidação do posicionamento do Estado brasileiro diante das pautas prioritárias, explicitando não só o planejamento do governo para o objetivo em si, mas também na construção da figura de uma liderança política regional.

Outra ferramenta para a consolidação das relações internacionais do governo Lula, como mencionado anteriormente, foram as diversificações na aproximação de países que estavam fora das parcerias tradicionais brasileiras, como países africanos, Índia e países do Oriente Médio, apontado por Vigevani e Cepaluni (2007). Diante dessa perspectiva, diversos foram os arranjos que pudessem concretizar sua participação nos demais continentes, efetivando a ascensão do Brasil no cenário internacional.

Tabela 01 – Viagens oficiais da presidência no governo Lula

Regiões	Número de viagens
África	32
América Central e Caribe	21
América do Norte	20
América do Sul	92
Antártida	1
Ásia	1
Europa	57
Oceania	0
Oriente Médio	12
Encontros multilaterais	30

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de: Ministério das Relações Exteriores (2019); Presidência da República (2019).

Conclui-se, por fim, que a diplomacia presidencial nos mandatos de Lula da Silva foi marcada pelo viés carismático e ideológico. Dessa forma, através da personalidade autoconfiante e identificação com pautas sociais e reformistas, atreladas à sua ascensão política pessoal, conseguiu, de forma eficaz, potencializar o crescimento brasileiro, tornando o país um importante ator global. O próximo capítulo tratará da política externa do governo Dilma Rousseff, pautada na ressignificação de prioridades em meio à instabilidade política doméstica.

4. “CONTINUAR NÃO É REPETIR”: A POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF E A MULTIPOLARIDADE BENIGNA

Desde sua posse, em 2011, mesmo sendo uma sucessora natural de Lula da Silva, a presidente Dilma Rousseff já apontava para os desafios que surgiriam ao longo do seu mandato, não apenas pela elevação no nível das políticas adotadas na gestão anterior, mas também diante dos desafios do cenário doméstico e internacional. Os reflexos da crise econômica mundial de 2008 atingiram o Brasil em 2011, gerando descontentamento e instabilidade interna. No exterior, crises políticas tomam conta do Oriente Médio, Leste Europeu e na América do Sul, conforme apresentado por Albanus (2015).

Em face à essa conjuntura, a política externa do governo Dilma projetou a manutenção de uma base de políticas já adotadas no governo Lula. Na mesma medida, foi utilizado o termo “*continuar não é repetir*”, pelo então Ministro Antônio

Patriota, que indicava que o novo governo modificaria a estratégia de determinadas pautas e acrescentaria uma própria identidade na condução dessas políticas, nomeando-as, então, como “*multipolaridade benigna*”, indicado por Pereira (2011). Inicialmente, acreditava-se que as pautas feministas e de direitos humanos, dada a trajetória pessoal da então presidente durante a ditadura militar, seriam os principais norteadores da política externa. Contudo, foi enfatizada a temática da ciência e tecnologia, que marcou presença na maior parte dos acordos multilaterais e bilaterais. Nesse sentido, Albanus (2015) indica que a narrativa se baseou no argumento de que, através da educação e estudos científico e tecnológicos, o Brasil se tornaria uma grande potência.

Os acordos multilaterais foram mantidos durante a gestão do governo Dilma, sobretudo diante da crise econômica mundial que afetava, especialmente, os países emergentes. Tais acordos eram descritos como um caminho mais eficaz para a resolução do problema econômico, uma vez que os Estados teriam mais chances de encontrar uma resolução de forma multilateral. Assim, houve uma priorização nas pautas reformistas do FMI e Banco Mundial, para que estes pudessem corresponder com prontidão às emergências dos países em desenvolvimento, conforme apresentado por Pereira (2011). Além disso, foi mantido o aspecto de justiça e pautas sociais na ONU, com o novo slogan “*Responsabilidade ao Proteger pelo Brasil*”.

Diferentemente do que foi pautado no governo Lula, Pereira (2011) afirma que Dilma Rousseff trouxe à política externa a importância do papel da mulher em uma sociedade igualitária e reforçava o pioneirismo político na sua personificação como presidente. Além disso, trouxe ao enfoque agendas de segurança no Oriente Médio, onde reforçou a responsabilidade dos Estados na paz internacional. Em relação aos Estados Unidos, o governo Dilma defendia a “*agenda do século 21*”, mas interrompeu a aproximação após o caso de espionagem das agências de inteligência estadunidenses.

Mesmo diante a continuação de uma política externa ativa, o governo Dilma foi impactado pela conjuntura internacional do período, conforme descrito no início da seção. A crise econômica de 2008, que passou a impactar o Brasil em 2011, deu lugar à recuperação da economia dos Estados Unidos e o fortalecimento do controle da Zona do Euro, centralizando o poder do G7 e reduzindo a participação das

economias emergentes, como apresentam Saraiva e Gomes (2016). Além disso, as crises na Síria e Ucrânia fizeram com que prevalecesse as agendas das grandes potências em relação aos países em desenvolvimento. Spektor (2014) ainda indica que, internamente, a economia brasileira enfraqueceu e o crescimento do PIB foi menor que 1% em 2014. Mesmo com a reeleição, a polarização política no Brasil tomou força, impactando diretamente a política externa, uma vez que a então presidente obrigou-se a priorizar a política doméstica.

Uma das principais características da política externa do governo antecessor, a diplomacia presidencial, foi severamente impactada devido ao enfoque do planejamento do governo Dilma em atender à política interna. Ainda que planejasse manter a proatividade do Brasil no cenário internacional, a conjuntura do período obrigou a presidente a priorizar a instabilidade econômica e política doméstica, o que resultou na diminuição das viagens presidenciais, como demonstra a Tabela 02.

Tabela 02 – Comparativo das viagens presidenciais dos mandatos petistas

	Lula	Dilma
Viagens internacionais	146	79
Países	85	40
Regiões		
África	32	8
América Central e Caribe	21	6
América do Norte	20	10
América do Sul	92	29
Antártida	1	0
Ásia	1	3
Europa	57	24
Oceania	0	1
Oriente Médio	12	1

Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de: Ministério das Relações Exteriores (2019); Presidência da República (2019).

Como demonstrado na Tabela 02, o governo Dilma diminuiu quase pela metade o número de viagens oficiais da presidência. Ainda que mantivesse a linha ideológica, a diminuição da intensidade, uma das principais características da política externa do governo Lula, demonstra uma contenção na continuidade. Como resultado, a ruptura com a proatividade das relações exteriores diminuiu o protagonismo brasileiro na política internacional.

A próxima seção, então, analisa as agendas de política externa dos dois governos ao longo dos dezesseis anos de mandato dos petistas.

5. RUPTURA NA CONTINUIDADE: UMA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF

Ao utilizar o discurso “*continuar não é repetir*” já era possível induzir que ocorreriam mudanças na política externa do governo Dilma em relação ao governo Lula. Em geral, as agendas prioritárias do governo Lula foram continuadas, ainda que novos temas fossem introduzidos, além da intensidade dada a determinadas pautas ou aproximação com blocos e países específicos.

Em relação às continuidades, a defesa da soberania, multilateralismo, promoção da paz e defesa dos direitos humanos e causas sociais foram mantidos em ambos os governos. Somado a isso, o governo Dilma ainda trouxe o enfoque na produção de ciência e tecnologia, que esteve presente na maior parte dos discursos. Outras agendas do governo Lula que receberam continuidade foram as defesas das pautas reformistas na ONU, OMC, e, por conta da crise econômica mundial, também foram defendidas mudanças no FMI e Banco Mundial.

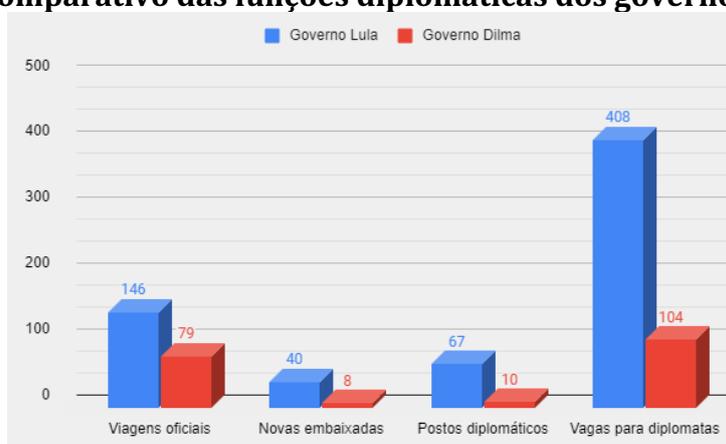
Albanus (2015) ainda indica que houve continuidades na participação dos Ibas e Brics. O Ibas, em menor grau, visto que diminuíram os encontros de alinhamento do bloco mesmo que fossem elaboradas estratégias de cooperação e desenvolvimento de políticas de combate à pobreza. O Brics, em contrapartida, alcançou objetivos importantes para o futuro do bloco, como a criação do Banco de Desenvolvimento, ganhando maior atenção e apoio do governo Dilma. A Cooperação Sul-Sul, um dos temas centrais do governo Lula, foi mantido na gestão seguinte, porém, de uma forma mais tímida. O Mercosul foi marcado pela adesão de novos membros, enquanto a Unasul sofreu com o desenvolvimento das crises na América Latina e lhe foi conferida a função de mediação própria de problemas comuns.

Em relação à Ásia, as relações de reciprocidade e pragmatismo se mantiveram se comparados os dois governos. No tocante aos Estados Unidos, as relações econômicas também mantiveram seu pragmatismo, na mesma medida em que se mostrava contrário à alguns interesses da Casa Branca, conforme apresenta Albanus (2015).

As principais rupturas se encontram na prioridade dos encontros e viagens oficiais. O governo Lula, por exemplo, realizou 32 viagens ao continente africano, enquanto sua sucessora realizou apenas 8, totalizando uma diminuição de mais de

75%. Na mesma medida, enquanto o governo Lula protagonizava inéditas relações com o Oriente Médio, o governo Dilma limitou-se à apenas uma única viagem oficial à região. Como é possível observar na Tabela 03, o governo Dilma apresentou uma queda em mais de 45% nas viagens oficiais da presidência em relação ao governo Lula. Além disso, houve uma diminuição de 80% na abertura de novas embaixadas e uma queda de 85% na abertura de novos postos diplomáticos. Outro fator que ganha destaque na ruptura entre os governos é a diminuição das novas vagas para diplomatas no Itamaraty. Enquanto na gestão Lula foram abertas 408 vagas, o governo Dilma ofereceu 74,5% menos.

Tabela 03 – Comparativo das funções diplomáticas dos governos Lula e Dilma



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de: Ministério das Relações Exteriores (2019); Presidência da República (2019).

Estes resultados podem ser respondidos e analisados diante de algumas perspectivas. A primeira delas pode ser identificada pela personalidade da liderança. Enquanto Lula foi reconhecido como um líder carismático, o governo Dilma é representado por um perfil mais técnico e introspectivo, o que pode justificar a diminuição dos números apresentados na Tabela 03. Porém, é preciso enfatizar que na gestão Dilma o Ministério das Relações Exteriores sofreu diversos cortes de orçamento, sendo alvo de ajustes maiores que outros ministérios, conforme Albanus (2015). Além disso, a conjuntura internacional do governo Dilma encontrava-se mais desafiadora, uma vez que foi enfrentado uma crise econômica mundial e crises políticas no Oriente Médio e Leste Europeu, o que impactou diretamente no ambiente doméstico brasileiro, alvo de protestos e instabilidades e crises internas, que acabaram resultando no impeachment da presidente em 2016.

Em um ponto de vista geral, é possível afirmar que o governo Dilma é uma continuidade nas pautas da agenda externa do governo Lula, ainda que tenha uma participação mais tímida no cenário internacional. Segundo Bachega (2014), pode-se afirmar, ainda, que a elevação da política externa entre 2003 e 2010 foi tamanha, que seria impossível manter o mesmo ritmo de crescimento, e, por conta disso, a estratégia deveria ser voltada para a consolidação da participação brasileira internacionalmente.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como propósito responder o questionamento de quais eram as semelhanças e rupturas nas agendas da diplomacia presidencial na política externa dos presidentes petistas. Ao analisar as pautas prioritárias dessas agendas durante os governos Lula da Silva, de 2003 a 2010, e Dilma Rousseff, de 2011 a 2016, foi possível identificar uma linha ideológica que compartilha grandes semelhanças em sua base e que mantém os valores e interesses do Brasil, desde os interesses nacionais em desenvolvimento, mas também nas relações multilaterais e aproximação com países vizinhos e emergentes.

O governo Dilma, de forma geral, manteve a tradição do governo antecessor, ainda que propusesse novos temas. Destacam-se as agendas que defendiam a ciência e tecnologia e, por conta da conjuntura internacional do período, as pautas econômicas e reformistas, sobretudo de FMI e Banco Mundial. Além disso, a atuação do Brasil como líder regional foi mantida, ainda que de forma mais moderada.

Conclui-se, então, que apesar da brusca diminuição nas viagens presidenciais e nas funções diplomáticas tanto na figura da presidente, quanto no próprio Itamaraty, os governos Lula da Sila e Dilma Rousseff apresentam mais continuidades do que rupturas, ainda que possuam ajustes e inserção das suas próprias personalidades.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. "O presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, 1988, p.5-33.
- ALBANUS, Adriana P. F. "Continuar não é repetir": a política externa dos governos Lula e Dilma em perspectiva comparada". **Revista Neiba**. Rio de Janeiro. v. 4, n. 1, p. 1-12, ago. 2015.
- BACHEGA, Hugo. **Patriota nega recuo de política externa e diz que "era hora de consolidar"**. São Paulo: BBC, mai. 2014.
- BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2016.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Viagens do Presidente da República**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/viagens-do-presidente-da-republica?start=30>.
- BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. **Conteúdo presidencial digital: ex-presidentes**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>.
- CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, a.53, 2010, pp. 54-72.
- DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Ed. 2. Brasília. Revista FUNAG, 2017.
- LINZ, Juan. **Presidencialismo ou parlamentarismo, faz alguma diferença?** In: LAMOUNIER, Bolivar (org.) A opção parlamentarista. São Paulo: IDESP : Sumaré, 1991.
- MALAMUD, Andrés. O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada. *Análise Social: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 168, p. 715-742, 2003.
- PEREIRA, Paulo Celso. "Continuar não é repetir". **Revista Veja**, 2199 ed., a.44, n.2, 2011, p.17-21, 12 jan.
- PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da república na formulação da política externa**. 2006. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- RODRIGUES, Jamile Bilu. **Um estudo da diplomacia presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva a partir da perspectiva do fotojornalismo**. 2014.
- SANTOS, Roberty Douglas M. Política externa e diplomacia presidencial: uma análise comparada dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e

Dilma Rousseff (1995-2016). **Revista Fronteira**, Belo Horizonte, v. 20, n. 39, p. 67-95, 1º sem. 2021.

SARAIVA, Miriam G.; GOMES, Zimmer S. B. Os limites da Política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relações Internacionais**, vol. 25 n. 50 La Plata, jul 2016.

SILVA, André Luiz Reis da. **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.

SILVA, André, Luiz Reis da. **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, 2013.

SPEKTOR, Matias. **Diplomacia de transição**. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Brasil, out. 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, nº2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A projeção internacional do Brasil:1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Artigo recebido em: março de 2024.
Artigo aprovado em: julho de 2024.