

A DIPLOMACIA BRASILEIRA E AS DESCONTINUIDADES DA MATRIZ DA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF

Kaline Zeni*

RESUMO

Neste artigo analisa-se o elemento de mudança e o comportamento distinto do Governo Rousseff quanto à política externa evidenciada por um certo afastamento da característica da diplomacia presidencial fortemente conduzida pelo Governo Lula. A hipótese central deriva da teoria de Hermann (1990) de que a política externa ocorre por meio de dois cenários interligados, o nacional e o internacional. A metodologia aplicada é a sistematização da revisão teórica da obra de Hermann, para medir a partir da categorização dos agentes da mudança em quatro tipos: impulsionados pelo líder; por elementos na burocracia; por reestruturação doméstica; e por choques externos. Desse modo, a pesquisa procura responder em que medidas essa diferença pode ser percebida no contexto empírico das relações estabelecidas e da condução da agenda externa no Governo Dilma. Infere-se que há nitidamente uma descontinuidade percebida quanto aos conceitos e ao foco no que se refere ao comportamento assertivo e multilateral assumido no reposicionamento da política externa, ao status de *system-affecting state* e às práticas defendidos pelo Estado Brasileiro na Era Lula. Neste sentido, o suposto central é de que a trajetória de credibilidade e o prestígio internacional conquistados na última década nos organismos multilaterais pelo Governo Lula possa já sofrer uma dinâmica distinta e com possíveis perdas de credenciais na comunidade internacional.

Palavras-chave: Diplomacia presidencial. Recondução de política externa. Descontinuidade nas Eras Lula e Rousseff.

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo pretendeu-se resumir as principais iniciativas diplomáticas brasileiras de 2003 a 2015, verificando-se em que período e por que houve uma mudança na política externa dos Governos Lula e Dilma. Seu suposto central é de que variáveis de naturezas doméstica e internacional fizeram com que, a partir do segundo mandato da presidente Rousseff, essas iniciativas se apresentem de modo distinto e com sinais de novos rumos quanto à postura assertiva e de influenciar no sistema internacional para um reequilíbrio na balança de poder.

Como arcabouço teórico, a pesquisa recorre aos pressupostos de Hermann (1990), o qual afirma que as transformações no âmbito da política externa estão, normalmente, circunscritas em quatro níveis:

- a) a perspectiva do *sistema político doméstico*: de modo geral, um assunto de cenário externo acaba por despertar o interesse nacional para sua discussão. Um exemplo que pode elucidar esse sistema é sobre os escândalos em torno da espionagem norte-americana denunciada por Snowden, em 2013; entre os principais alvos estavam o Governo brasileiro da presidente Dilma, a Petrobrás e órgãos e setores estratégicos da economia brasileira;
- b) a perspectiva do *processo decisório burocrático*: no caso dos referidos governos analisados neste trabalho, o Governo Dilma é centralizado fortemente na presidência e não no Itamaraty, como fez o Governo Lula;
- c) a perspectiva da *cibernética*: os conceitos da cibernética utilizados pelo autor são os da captura da informação e da resposta baseada na informação coletada. Nesse aspecto, como se justifica o fechamento de várias embaixadas no exterior durante o Governo Dilma?;

* Mestre e doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Coordenadora Geral de Mobilidade acadêmica e Cooperação internacional; Professora no Curso de Comércio Exterior da Universidade do Oeste de Santa Catarina; kaline.zeni@unoesc.edu.br

- d) a perspectiva baseada na psicologia e nas ciências cognitivas; estas visam enquadrar as mudanças na política externa como um processo de *aprendizagem do Estado e a condução de sua política nos contextos domésticos e externos*.

De acordo com Soares de Lima (2013), independente dos compromissos internacionais que um país democrático tenha assumido, ele deve permanecer como compromisso de Estado e não de governo, como afirmam Soares de Lima e Duarte (2013, p. 3),

[...] mesmo que os compromissos internacionais assumidos por qualquer governo democrático não devam ser revertidos a cada mudança de governo, sob pena do país perder sua credibilidade face aos parceiros externos, existe sempre alguma latitude para que governos eleitos possam incluir temas de política externa em suas plataformas eleitorais.

Nesse sentido, conforme explica Soares de Lima (2010), esse processo tem promovido mudanças na geopolítica mundial nos últimos anos, e tais mudanças, conforme observado pela autora, estão relacionadas ao padrão de comportamento de coalizão dessa categoria de novos atores globais, tidos por Keohane (1969) como *system affecting states*, e estão relacionados à forma de suas atuações na arena internacional. Esses países, categorizados como semiperiféricos, potências médias, apresentam características similares de desenvolvimento econômico, populacional e territorial e buscam intensificar o diálogo multilateral, sob forma de influenciar o reordenamento e o equilíbrio da balança de poder mundial.

A despeito do fator histórico-burocrático da diplomacia brasileira, destaca-se a ordem política de 1946-1964, em que os chanceleres advinham e tinham uma origem da esfera e vida políticas e que, portanto, a delegação de autoridade era maior e o MRE desfrutava, então, de mais autonomia e latitude na formação da política externa. Ainda, Soares de Lima chama a atenção de que ao que diz respeito à presidencialização da política externa significa que a política externa é do Presidente e cabe ao chanceler seguir burocraticamente a diplomacia, respondendo obrigatoriamente às orientações presidenciais.

Quando observados atores empíricos registrados no Governo Rousseff, referente à demissão, pela presidente, do chanceler Antonio Patriota, esse episódio “[...] ilustra com perfeição a dependência política do ministro à presidência.” (SOARES DE LIMA; DUARTE, 2013, p. 4). De fato, é visualizada uma diplomacia voltada à presidência.

Esse evento reflete uma mudança no processo decisório e uma acomodação das decisões não mais em nível de Itamaraty, o qual está sendo esvaziado. Esse distanciamento do Itamaraty e da presidência pode comprometer todo o investimento e, até certo ponto, o custo político que o Brasil estaria assumindo internacionalmente, mais fortemente no Governo Lula, em cenários regionais e globais.

Outro fator a ser sublinhado é a perda de poder central do MRE diante dos outros ministérios, já que atualmente o Ministério das Relações Exteriores está no *background* do Governo Dilma e conta com menos de 1% do orçamento. De acordo com o Sinditamaraty, a presidente Sandra Nepomuceno dos Santos (2015), declarou que “[...] a participação do orçamento do Itamaraty no total do Executivo, que já era pequena, caiu quase à metade em 2014 em relação a 2003 – de 0,5% para 0,27%.” Para esse cenário, pode-se mencionar novos eventos ocorridos em 2014 negativos à imagem do Brasil no exterior, como a divulgação da dívida do Itamaraty no valor de USD 6 milhões de dólares no Tribunal Internacional de Haia, resultando na perda do direito a voto da representatividade brasileira.

Somado a isso, tem-se o fechamento das embaixadas no exterior, sobre o que Celso Amorim, ex Ministro das Relações Exteriores, em entrevista à Folha de São Paulo em fevereiro de 2015, declara o seguinte:

Os postos no exterior são essenciais, têm efeito multiplicador. Cresceu muito o volume de negócios do Brasil nos países árabes, na África. A escolha do Brasil para ser sede da Olimpíada, a eleição do Roberto Azevêdo na OMC, José Graziano na FAO. Um pouco de dinheiro isso envolve. Mas dentro do Orçamento da União é mínimo.

Ainda, alerta sobre os constrangimentos internacionais e possivelmente a serem sofridas pelo governo Brasileiro e as respectivas representatividades do Itamaraty nesses países.

Nota-se, pelo encolhimento de representatividade inversamente praticada na Era Lula, que no Governo Dilma alteram-se os mecanismos de implementação da PEB no cenário global, o que resulta em uma perda de capacidade material e de prestígio internacional legitimado no âmbito regional e global até então conquistados pelo governo anterior.

Desse modo, a Presidente Dilma não apenas retomou as rédeas da política externa pela qual, por razões diversas, não demonstrava o mesmo interesse que o governo anterior, como a nomeação de seu sucessor, o Embaixador Luiz Alberto Figueiredo, foi uma escolha pessoal da Presidente por um diplomata afinado com suas ideias e orientações.

É interessante para esta análise considerar o que explicitou em entrevista à Folha de São Paulo Amorim que destacou a importância da relação de estreito diálogo e confiança estabelecida com o presidente Lula: “Eu sentia que tinha a confiança do presidente e, se por acaso fizesse algo que não correspondia, ele diria ‘ô, Celso, o que que é isso?’, e a gente ia discutir e pôr tudo em pratos limpos. Ele se interessava por política externa.” (AMORIM..., 2015).

A situação piora quando é feito um resgate aos jornais nacionais e internacionais, em que os embaixadores diretamente do exterior e em suas bases de representatividade discursam sobre a realidade em que se encontram as Embaixadas, como fez, por telegrama enviado em 21 de janeiro de 2015, o encarregado de negócios da embaixada em Cotonou, João Carlos Falzeta Zanini, ao Itamaraty, o qual foi publicado sem autorização na internet. Parte do teor foi divulgado pelo sindicato do servidores do Itamaraty, a saber:

Vivemos uma situação financeira muito difícil, é impossível para o Itamaraty manter os postos atuais com os cortes sucessivos que o governo vem fazendo no orçamento do ministério”, disse à Folha. “Ficamos de mãos atadas, sem poder exercer a política externa e a assistência aos brasileiros como seria ideal. (MELLO; FLECK, 2015).

Ainda, houve diversas reclamações de diplomatas brasileiros em Tóquio, Lisboa, Guiana, Estados Unidos e em Benin, na África, os quais enviaram telegramas ao Itamaraty cobrando uma solução, pois as representações do Brasil no exterior estavam em situações vexatórias com sérias dificuldades de pagamento aos fornecedores de energia, além de esses representantes estarem sem dinheiro para comprar papel para impressoras e materiais, para pagar a conta do aquecimento, da internet, entre outros.

Esses diplomatas declararam em notas que, “[...] estão vivendo situações de estarem de mão atadas, sem poder exercer a política externa e a assistência aos brasileiros como seria ideal.”

Para tanto, o que precisa ser entendido são os motivos que justificam esse afastamento da presidência quanto a uma redução de atuação no Itamaraty, visto que não houve uma mudança de partido entre os dois governos, logo, não há mudanças ideológico-políticas com o anterior presidente, pelo contrário, assim, procura-se o grande ponto de inflexão para justificar esse afastamento e as mudanças que vêm ocorrendo de isolamento entre presidência e o MRE.

Um sinalizado rompimento com a estratégia diplomática de Lula poderia resultar em uma erosão na confiabilidade do Brasil nas relações internacionais, nos contextos regional e global?

Para se analisar comparativamente os dois cenários, é válido separar as condições domésticas das externas em cada governo. O que deve ser considerado no Governo Dilma, que se desviou muito no Governo Lula, diz respeito à diferença de conjuntura no contexto doméstico, pois se observa que o Governo Rousseff vivencia momentos mais áridos, em razão dos escândalos envolvendo a base do partido e a Petrobrás desde a campanha eleitoral em 2014 e das tentativas de *impeachment* por parte da base oposicionista ao seu Governo. Com sinais de retração econômica, mesmo com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o Governo Rousseff não conseguiu aprimorar a competitividade no âmbito da indústria se comparado com o Governo Lula, o qual se favoreceu de um período de expansão da economia mundial.

É válido para essa situação refletir por meio da dimensão cognitiva apresentada por Hermann (1990) de que a *Execução das Novas Medidas diz respeito à capacidade* administrativa que, quando percebida com pouca coesão, torna-se um obstáculo por gerar uma espécie de instabilidade nos cenários doméstico e externo quanto aos novos rumos que possam nortear a política externa de um Estado.

Baseado nessa dimensão analítica de Hermann, pode-se considerar que o Governo Lula inaugurou um modelo novo de se fazer diplomacia no que diz respeito à postura de articulação e participação do Brasil como ator mediador das principais agendas dos fóruns multilaterais, em especial temas voltados à proteção dos direitos humanos e à autodeterminação dos povos.

Corroborando Cervo (2008), destacando que em decorrência do acumulado histórico da diplomacia brasileira, as diretrizes, a perspectiva e a conduta voltadas à cooperação universalista, não confrontacionista e de respeito e não intervenção no sistema internacional possibilitaram ao Brasil um papel indutor nos fóruns multilaterais.

É válido destacar que, para o historiador Cervo (2008), esse acumulado histórico proporciona uma espécie de previsibilidade referente à ação externa dos Estados, e ao fim e ao cabo, acaba moldando a conduta externa dos governos, proporcionando continuidades matriciais da Política Externa, bem como a promoção de ajustes e correções de rumo desta.

Não considerando a curva de aprendizagem de promover a PEB de forma intensificada no Governo Lula, o professor da Fundação Getúlio Vargas, Oliver Stuenkel, grande crítico da PEB do Governo Dilma, afirma severamente que a “[...] diminuição da participação brasileira nos grandes debates internacionais ameaça eliminar os ganhos importantes dos anos Lula.”

Em relação à não presença da representatividade brasileira por meio de Antônio Patriota, em Genebra e Munique há consequências diretas e negativas quando se trata do acompanhamento de perto das principais questões internacionais. A primeira é que o Brasil não sabe o que está acontecendo, por isso deixa de acompanhar de perto as questões internacionais.

O que se observa claramente é que a performance diferenciada e de *low profile* da presidente Dilma, se comparada à do presidente Lula, resulta em uma trajetória de ausência do Brasil em debates internacionais estratégicos, a qual está se acentuando, e como consequência, pode prejudicar a posição do País na comunidade internacional.

2 A PERFORMANCE PRESIDENCIAL E O “PESO” DA POLÍTICA EXTERNA NAS ERAS LULA E DILMA

Para avaliar a performance de condução da PEB dos dois referidos governos, neste trabalho utiliza-se a dimensão analítica das viagens internacionais e a representatividade diplomática brasileira no exterior (ampliação /redução) para verificar sob o método descritivo-empírico como esteve norteada essa questão nos períodos em que se percebe uma nítida diferença de atuação governamental.

Quanto às viagens internacionais dos presidentes, Lessa (2015) afirma que “As viagens presidenciais são uma medida interessante da intensidade com que o presidente se põe à disposição da diplomacia, do valor da política externa no seu governo. No caso da presidente, nota-se um certo desinteresse pela área.” Claramente, o professor de Relações Internacionais da UNB critica isso fortemente; o que pode explicar a mudança de foco e o peso dado por cada um dos presidentes é que o entendimento cognitivo e de relevância dados por cada um deles é distinto, sendo que o Governo Lula tinha a PEB como questão prioritária enquanto o Governo Dilma dá um tratamento secundário e “fora do comum às relações internacionais”.

Em relação às viagens ao exterior no primeiro mandato da presidente Dilma, conforme as informações do Itamaraty, repassadas a BBC Brasil, tem-se o seguinte desempenho dos presidentes petistas:

[...] a presidente passou 144 dias fora do país em visitas de Estado ou encontros multilaterais, uma redução de 46,5% ante o observado no segundo mandato do presidente Lula. Ele esteve fora do Brasil por 269 dias entre 2007 e 2010. Na comparação com o primeiro mandato de Lula (2003-2006), Dilma destinou um terço menos tempo para viagens ao exterior. O antecessor passou 216 dias fora do país. (SCHREIBER, 2015).

O Quadro 1 compara a performance de viagens ao exterior da presidente Dilma com a de Fernando Henrique Cardoso (165 dias entre 1995 e 1998 e 159 dias entre 1999 e 2002), visto que ela viajou menos que este, embora tenha visitado em média mais países; a diferença comparativa se intensifica mais no governo Lula.

Quadro 1 – Distribuição das viagens

Dilma – América do Sul (24 viagens), Europa (17 viagens) e África (8 viagens)
Lula 2 – América do Sul (45 viagens), Europa (38 viagens) e América Central (17 viagens)
Lula 1 – América do Sul (38 viagens), Europa (22 viagens) e África (20 viagens)
FHC 2 – América do Sul (25 viagens), Europa (20 viagens) e América do Norte (7 viagens)
FHC 1 – América do Sul (27 viagens), Europa (16 viagens) e América do Norte (7 viagens)
*Número de vezes em que visitou países da região (algumas nações foram visitadas mais de uma vez).

Fonte: Schreiber (2015).

Lessa (2015) sublinha que no Governo Lula existe uma mudança na matriz da PEB de autonomia pela diversificação, sendo que os corredores e alianças tradicionais com a Europa foram mantidos, e percebe que “[...] o fato novo foi a abertura de novos espaços, como a África. A gente não tem que estranhar a manutenção dos destinos tradicionais. Eles estão relacionados a agendas de cooperação consolidadas, tanto na dimensão econômica como política.”

Ao que consiste a centralização da agenda e questões internacionais, Stuenkel (2015) sublinha que existe uma espécie de “encapsulamento” do Itamaraty e com forte processo de centralização do poder no Planalto, e Dilma não dá a ele muita liberdade para se pronunciar sobre questões como a Síria, por exemplo.

O que se infere é que a não presença do Brasil nos fóruns multilaterais é crucial para o *status* do País de *System-Affecting State*, visto que condiciona a participação ativa e em situações como observador quanto às tomadas de decisões ou mudanças nas regras que podem impactar de alguma maneira tanto o comércio quanto questões políticas do Brasil e no caso do pleito ao assento permanente no Conselho de Segurança, de certa forma, distancia-se cada dia mais.

Nesse contexto, em nota enviada à BBC, a presidente do sindicato dos Servidores do Itamaraty, Sandra Nepomuceno, disse que a diplomacia presidencial tem enorme peso político e que:

Parece óbvio que uma agenda intensa no exterior, como ocorreu durante o governo Lula, continuaria a projetar positivamente a imagem do Brasil e aumentaria as oportunidades de negócios no exterior; mas a diplomacia não é uma ciência exata, por isso a importância do Brasil nos foros internacionais não irá necessariamente diminuir em função da redução (das viagens). (SCHREIBER, 2015).

Já Patriota (2014) pondera que o que ocorre é que existiu no Governo Lula uma atuação superior ao que se tinha, ele abriu inúmeras frentes de trabalho, a exemplo da abertura de 40 novas embaixadas, criou a Unasul (União de Nações Sul-Americanas), criou a Celac (Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos), etc.

Nas observações de Patriota, em entrevista à BBC Brasil em 2015, a eleição do Graziano para a FAO e a do Roberto Azevêdo para a OMC são bons exemplos de utilização desses espaços novos que foram criados, e que o maior desafio é consolidar tais espaços e que se o governo não consegue ficar aumentando permanentemente a atuação em certos planos quantitativos, esgotam-se as possibilidades de ampliação.

No que diz respeito à esfera da cooperação técnica brasileira, Inoue e Vaz (2012) expressam que durante o Governo Lula o mesmo pode ser identificado como uma ampla discussão no eixo da cooperação Sul-Sul, sendo que a comunidade internacional identifica a postura e o *status* do Brasil, agora um país de credenciais de “doador” internacional, com características de solidariedade e de não condicionalidades ao país receptor. Essa característica diferenciada dos moldes da OCDE-ODA faz com que a modalidade de atuação da ABC não possa atingir um grau de comparação e, por isso, acaba sendo distintamente reconhecida como um modelo que vem influenciando a comunidade internacional para de fato definir e conceituar a CSS como um caminho viável pelo seu atributo de horizontalidade estabelecida nos *building blocks* (doador-receptor). Logo, estabelece-se uma relação de complementaridade e de não imposição de políticas que favoreçam pelo viés do *Soft Power*, por exemplo, a extensão de benefícios e o favorecimento de determinada elite nacional.

Diante desse cenário de influência do Brasil como indutor e propositor de diálogo no contexto da Cooperação Sul-Sul (CSS), para Cabral e Weinstock (2012), o mecanismo que tem conferido uma posição de destaque via Agência Brasileira de Cooperação (ABC), especialmente em países de menor grau de desenvolvimento, ocorre por meio de projetos de transferência de conhecimento, sem impor condicionalidades aos países receptores.

No eixo da Cooperação Sul-Sul, alude-se que quando faltam instrumentos operacionais e sistemáticos de gestão de cooperação para reduzir assimetrias, quando esta não é gestada coerentemente, pode se tornar e recair como uma plataforma de cooperação tida como um sistema de integração que, quando não claro, pode sofrer atrofiamento; nesse sentido, o Governo brasileiro é questionado sobre a *accountability* dos projetos que executa via ABC.

Vale ressaltar que a discussão em torno da inserção dos países emergentes no momento em que buscam construir um sistema internacional mais igualitário ou, ainda, que esses países possam estar inseridos de forma mais efetiva quanto ao debate acerca de temas da agenda global, é entendida como uma oportunidade de representatividade perante às grandes potências.

Sobre as pautas da agenda internacional de debates em nível de plataformas multilaterais em que os países emergentes têm se situado e logrado maior participação, afirma Stuenkel (2014):

Tais desafios estarão relacionados às questões de segurança e à capacidade de um Estado assumir liderança internacional dependerá de seu compromisso em oferecer soluções inovadoras neste campo. Dito de outra forma, um Estado que evita questões complexas de segurança não conseguirá convencer outros que ele merece uma posição de destaque nas instituições globais tal como o Conselho de Segurança da ONU.

Exatamente sobre esse acumulado histórico é que o Brasil e outros países emergentes apontam o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (IDS) (2013), que os países que desde 2011 compõem o BRICS (como China, Índia e África do Sul) têm conseguido ganhos consideráveis de desenvolvimento social no compartilhamento de expertizes e *guidelines* para que de forma recíproca esses países possam intercambiar das experiências técnicas a exemplo do Brasil; incluem o Bolsa Família, Programa de proteção social emblemática do Brasil; o *China Development Project Ocidental*, que concentrou investimentos para o desenvolvimento socioeconômico; e a Lei de *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee* (MGNREGA), uma garantia de emprego baseada nos direitos.

Além disso, vale destacar que o Governo Lula, desde o seu primeiro mandato, fortaleceu o diálogo dos países e promoveu, por meio de sua diplomacia presidencial, um agrupamento de países em particular com características e *status* de potências emergentes, na constituição de coalizões como o IBAS, criado em junho de 2003, entendido como um mecanismo de coordenação estabelecido por três países emergentes: Índia, África do Sul e Brasil. Desde a criação do IBAS, os três países têm agendas prioritárias e centrais no que diz respeito à Reformulação do Conselho de Segurança da ONU (em 2011, estiveram pela primeira vez representados em um único mandato). Segundo o relatório do IDS (2013, p. 7), “[...] as credenciais democráticas dos países do IBAS, a sua condição de nações em desenvolvimento e sua capacidade de agir em uma escala global. Ao longo dos anos, o IBAS tornou-se um guarda-chuva para várias iniciativas, tanto no campo diplomático e em setores da administração pública.”

Em relação à inserção internacional dos países que compõem o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), novamente o Brasil foi uma ponte indutora de diálogo para a agenda de governança global, nesse caso em específico, a agenda quanto às metas do milênio para promoção de ações conjuntas em negociações multilaterais referentes às mudanças climáticas.

De acordo com a publicação da FUNAG (2014, p. 21), a multiplicidade dos desafios de paz e segurança contemporâneos se traduz em uma agenda cada vez mais intensa para o Conselho de Segurança.

Em 2011, o Brasil, e os demais membros da coalizão IBAS estiveram representados no Conselho de Segurança e intensificaram o pleito e a campanha mundial para a vaga de membro permanente, no momento em que a comunidade internacional tratava de complexidades como o terremoto no Haiti, a instabilidade na Síria, o reconhecimento da Palestina como Estado, entre outras pautas de agenda de governança global historicamente travadas e longe de serem resolvidas.

3 CONCLUSÃO

Percebeu-se por meio da revisão teórica que as dimensões estabelecidas por cada um dos presidentes brasileiros, Lula e Dilma, apresentam-se de modo muito particular, atribuindo um caráter personalíssimo ao modo de conduzir as

questões internacionais. Infere-se que, do observado empiricamente e por meio de fontes secundárias, a condução da política externa brasileira no Governo Lula de fato se distancia da promovida nos dois mandatos da presidente Dilma.

Fica demonstrado que os métodos e meios para se alcançarem resultados antes pretendidos pelo Governo Lula agora passam por uma readequação de estratégias, em que a presidente se ocupa mais das questões domésticas de se manter no poder do que fortalecer sua imagem e a do País internacionalmente.

Nesse sentido, claramente o que destoa de uma performance presidencial de Dilma é o que objetivamente definiu Lessa (2015), “[...] havia uma curiosidade internacional muito grande em relação à figura de Lula.” Além disso, diz, ele assumiu o cargo em um momento de vácuo de liderança internacional em que órgãos multilaterais estavam enfraquecidos e como consequência “[...] levou às últimas consequências essa ideia de diplomacia presidencial. Ele produziu um novo parâmetro, um novo marco zero.”

Logo, a pergunta que fica e que permeia também no âmbito da sociedade civil na ordem doméstica e internacional é se a presidente Dilma conseguirá harmonizar os conflitos domésticos, especialmente os sofridos nesse segundo mandato, e como conseguirá no mínimo estabelecer uma relação de reforço e manutenção de toda a trajetória construída com altivez e assertividade como fez o Governo Lula.

The Brazilian diplomacy and the discontinuities of the Rousseff's foreign policy era

Abstract

This article analyzes the element of change and the different behavior of the Government Rousseff in relation to the foreign policy evidenced by a certain distance from the characteristic of presidential diplomacy strongly led by the Government Lula. The central hypothesis derives from Hermann's theory (1990) that foreign policy happens through two interconnected scenarios, national and international. The methodology applied is the systematization of the theoretical review of Hermann's work, to measure from the categorization of changing agents into four types: driven by the leader; by elements in the bureaucracy; by domestic restructuring; and by external shocks. Thus, the research seeks to answer to what extent this difference can be seen in the empirical context of established relationships and the conduction of the external agenda in Government Dilma. It follows that there is clearly a discontinuity perceived in relation to the concepts and to the focus that refers to the assertive and multilateral behavior assumed in the repositioning of foreign policy, to the status of system-affecting state and to the practices advocated by the Brazilian State in Lula's Era. In this sense, the central hypothesis is that the trajectory of credibility and the international prestige achieved in the last decade in multilateral organizations by Lula's Government may already suffer a distinct dynamics and it is possible to lose some of these credentials in the international community.

Keywords: Presidential diplomacy. Renewal of foreign policy. Discontinuity in Lula and Rousseff Eras.

REFERÊNCIAS

AMORIM critica eventual fechamento de embaixadas. **Brasil 427**, 22 fev. 2015. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/247/mundo/170797/Amorim-critica-eventual-fechamento-de-embaixadas.htm>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BACHEGA, Hugo. Patriota nega recuo de política externa e diz que ‘era hora de consolidar’. **BBC BRASIL**, 22 maio 2014. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/05/140513_entrevista_patriota_hb. Acesso em: 08 jul. 2015.

CERVO, Amado. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

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

KEOHANE, Robert O. Lilliputian's dilemmas: small states in international politics. **International Organization**, v. 23, n. 2, 1969. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/9813-1442-5-30.pdf>. Acesso em: 23 out. 2013.

MELLO, Patrícia Campos; FLECK, Isabel. Faltam luz e água em embaixadas brasileiras, dizem diplomatas. **Folha de São Paulo**, 21 jan. 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/01/1578402-faltam-luz-e-agua-em-embaixadas-brasileiras-dizem-diplomatas.shtml>. Acesso em: 11 jul. 2015.

MELLO, Patrícia Campos; FLECK, Isabel. Governo corta verbas e humilha os diplomatas no exterior. **Tribuna na Internet**, 21 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.tribunadainternet.com.br/governo-corta-verbas-e-humilha-os-diplomatas-no-exterior/>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

REVISTA METEORO. Brasília, DF: Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério das Relações Exteriores, v. 2, 2013. Disponível em: <<http://www.sinditamaraty.org.br/revista/9-76778-revista-do-sinditamaraty-4-edicao--3-.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Rev. Bras. Polit. Int.**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. “A Politização da Política Externa”. **Boletim OPSA**, n. 2, p. 2-9, abr./jun. 2013.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; DUARTE, Rubens de S. diplomacia presidencial e a politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observador Online**, v. 8, n. 9, 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/5078472/Diplomacia_presidencial_e_politiza%C3%A7%C3%A3o_da_pol%C3%ADtica_externa_Uma_compara%C3%A7%C3%A3o_dos_governos_FHC_e_Lula>. Acesso em: 11 jul. 2015.

SCHREIBER, Mariana. Dilma viaja menos da metade que Lula ao exterior. BBC BRASIL, 21 jan. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb>. Acesso em: 11 jul. 2015.

YOUNIS, Musab et al. **Rising Powers in International Development: An Annotated Bibliography**. Brighton: Institute of Development Studies, 2013. Disponível em: <<http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/1304/RPID%20Literature%20Review.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2015.