

## As Perspectivas Diplomáticas do Governo Dilma

Oscar Antonio Corbo Garcia<sup>1</sup>

### RESUMO

No campo da diplomacia brasileira, em relação ao governo Lula duas mudanças são facilmente identificáveis. A primeira – volta ao mundo diplomático brasileiro a preocupação com os direitos humanos. E a segunda, abandona-se a relação de personalidade no trato da diplomacia e ingressa-se na relação de institucionalidade. Há um declínio da diplomacia presidencial para ressurgir uma diplomacia institucional.

**Palavras Chave:** diplomacia brasileira, diplomacia presidencial, diplomacia institucional, diplomacia de Governo, diplomacia de Estado.

### RESUMEN

En el campo de la diplomacia brasilera, en relación al gobierno Lula dos mudanzas son fácilmente identificables. La primera – vuelve al mundo diplomático brasilero la preocupación con los derechos humanos. Y la segunda, se abandona la relación de personalidad en el trato de la diplomacia y se ingresa en la relación de institucionalidad. Declina la diplomacia presidencial para resurgir una diplomacia institucional.

**Palabras Claves:** diplomacia brasilera, diplomacia presidencial, diplomacia institucional, diplomacia de Gobierno, diplomacia de Estado.

---

<sup>1</sup> Advogado. Formado pela Pontifícia Universidade Católica – RS, Extensão em Direito Penal e Processo Penal pelo IDC y Unisinos - RS. Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho - RJ. Curso de Formação em Inteligência - Abin - DF. Extensão em Gestão pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra - RS. Cursando graduação em Letras - Espanhol pela UFPEL. Tradutor Público de espanhol - Junta Comercial RS. Conciliador Criminal no Juizado Especial Criminal de Viamão/TJ/RS. Cursando Mestrado em Direito Internacional - Universidad San Carlos - Asunción/Paraguay.

## INTRODUÇÃO

Até o momento, em meados do governo Dilma Rousseff, não há mudanças substanciais nas perspectivas diplomáticas e na política externa. A mesma busca trilhar as grandes linhas de atuação adotadas pelo governo Lula e, entre elas, a principal, a da valorização e fortalecimento da relação Sul-Sul. Mais pragmática e preparada que seu antecessor, deu sobejas mostras, que por um lado, lhe interessa uma relação amistosa com os EUA e, por outro, o desejo de intensificar as relações comerciais com a China.

Em relação ao governo Lula duas mudanças são facilmente identificáveis. A primeira – volta ao mundo diplomático brasileiro a preocupação com os direitos humanos. E a segunda, abandona-se a relação de pessoalidade no trato da diplomacia e ingressa-se na relação de institucionalidade. Ocorre que Lula conduzia a política externa com certa pessoalidade, fruto de seu carisma pessoal. Dilma é menos carismática e mais técnica e pragmática – com Dilma, a diplomacia volta a ser política de Estado e não de Governo. Tanto Fernando Henrique Cardoso quanto Luiz Inácio da Silva, antecessores de Dilma, eram adeptos da diplomacia presidencial, na qual o chefe de Estado participa ativamente dos acordos e tratados mais importantes em detrimento ao esvaziamento da diplomacia institucional – que, com Dilma, volta a ganhar força e vigor, ressurgindo o Itamaraty como principal ator diplomático.

Um dos grandes avanços da gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva foi sua política externa, reconhecida como audaz até mesmo por opositores. Lula reposicionou o Brasil na geopolítica internacional. A maioria dos especialistas são uníssomos em afirmar que nos governos anteriores a presença do Brasil no exterior era pífia, e com Lula viu-se a elevação do Brasil à condição de potência regional no cenário internacional e em suas expressões política e de mercado. Por outro lado, os avanços diplomáticos foram titubeantes e contraditórios, pois, não raras vezes, a ideologia venceu o pragmatismo.

A política externa brasileira na era Lula (2003-2010) mudou substancialmente de rota em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Regionalmente, o Brasil passou a adotar uma estratégia de fortalecimento da integração latino-americana: Esteve à frente na implosão da ALCA junto com seus pares latino-

americanos, particularmente Argentina e Venezuela, e auxiliou a fortalecer o Mercosul e a criar a Unasul. No governo Lula o eixo central que orientou a política externa brasileira no continente foi o fortalecimento das relações Sul-Sul. Essa orientação tinha como interesse contrapor-se à hegemonia do Norte nos espaços internacionais e criar novos espaços multilaterais, visando a disputar mercado e poder nas esferas internacionais.

Ao mesmo tempo em que fortalecia as relações Sul-Sul, mundialmente, o Brasil foi um dos grandes articuladores da criação do G20, em 2003, como forma de conter a pressão dos países ricos na Organização Mundial do Comércio – OMC e ao mesmo tempo foi decisivo para a constituição do G3, denominado Ibas – Índia, Brasil e África do Sul. A diplomacia presidencial do Itamaraty, na figura de Lula, tornou o Brasil em inúmeros fóruns políticos e econômicos o porta-voz dos países emergentes e pobres.

Na América Latina, a política externa do governo Lula foi de respeito à soberania dos países vizinhos. Lula e o Itamaraty não se somaram às vozes da direita que recomendavam que o país se alinhasse à política americana de condenação dos países do "eixo vermelho" no continente: Venezuela, Bolívia e Equador. Ao contrário, o governo Lula sempre elogiou Chávez, embora sempre manteve salutar distância que se traduziu na não adesão à Alba. Na realidade, sob a perspectiva política, a Venezuela e o Brasil são rivais pela liderança e a hegemonia continental.

Ainda no Continente, respeitou a decisão de Evo Morales quando do episódio da estatização dos hidrocarbonetos que envolveu a Petrobrás no país vizinho. À época, a direita brasileira sugeriu que o Brasil invadisse a Bolívia com os seus tanques, taxando Lula de covarde e conivente.

O governo Lula também adotou uma postura de tolerância excessiva acerca da revisão do Tratado de Itaipu junto ao Paraguai, contrário às posições da direita brasileira. No caso de Honduras, o Brasil esteve à frente na condenação do golpe e liderou a resistência diplomática no continente, servindo sua embaixada para asilo provisório ao presidente deposto, Manuel Zelaya. O Brasil também defendeu a inclusão de Cuba na Organização dos Estados Americanos (OEA).

De todos os eventos envolvendo a diplomacia brasileira no continente latino-americano, a presença das tropas militares brasileiras no Haiti é uma das poucas decisões criticadas pelos movimentos sociais. O governo justifica sua presença como humanitária, porém, os interesses do Brasil em liderar as tropas da força de paz estão relacionados, talvez, à maior obsessão da gestão Lula: um assento no Conselho Permanente de Segurança da ONU. No caso do Haiti, há ainda uma situação “sui generis”: é o único caso de cooperação militar no qual os Estados Unidos aceitam a direção militar de outro país.

Em 2012, como resquícios ideológicos do governo antecessor temos o voto brasileiro em favor da suspensão do Paraguai no Mercosul – em que pese que o procedimento daquele país, que depôs o presidente Fernando Lugo, estava previsto em sua Constituição. De forma contraditória, no início de 2013, típica de quando se envolve ideologia em diplomacia, o Brasil apoiou a posse de Chávez, estando o mesmo ausente – o que contraria a constituição venezuelana. Aliás, é voz corrente entre especialistas em direito internacional que a suspensão do Paraguai foi necessária para a inclusão da Venezuela no Mercosul – pois só o Congresso daquele país meridional se opunha ao ingresso do país caribenho no bloco.

No caso da posse de Chávez, há uma sutil diferença entre Lula e Dilma, pois certamente o primeiro se faria presente na posse simbólica do presidente venezuelano – que estava em Cuba, aparentemente moribundo ou em grave estado de saúde. Dilma só enviou um representante, em contraste aos presidentes “Pepe” Mujica e Cristina Kirshner – respectivamente do Uruguai e da Argentina.

Outro fato digno de nota na posse do ausente presidente venezuelano foi a presença de Lugo, presidente deposto do Paraguai – que recebeu honras de Estado, como se ainda fosse presidente do país meridional da América do Sul.

Sob a perspectiva econômica, a política externa brasileira foi na direção de fortalecer o país como um ator global no mercado internacional. Assistiu-se a uma retomada do papel do Estado como instrumento estratégico de defesa dos interesses do capital privado nacional. Regionalmente, o capital brasileiro ampliou a sua presença com as suas grandes empresas de mineração (por exemplo, Vale do Rio Doce), energia

(cujo maior exemplo é a Petrobrás), siderurgia (como a Gerdau), construção pesada (como as empresas Camargo Correa e Odebrecht), cimento (tal como a paulista Votorantim) e alimentação (exemplificando Brasil Foods, JBS-Friboi), entre outras, no continente latino-americano.

Essa presença comercial contou com o apoio do banco estatal de fomento – o BNDES<sup>2</sup>–, que subsidia as empresas para que se tornem competitivas no mercado regional e internacional. Trata-se de uma agressiva política de expansão do capital brasileiro. A lista de aquisições e investimentos de empresas brasileiras em território latino-americano tornou o Brasil uma espécie de império regional com visíveis manifestações de descontentamento de outros países – os casos Petrobrás / Bolívia, Itaipu / Paraguai, Odebrecht / Equador, entre outros, são consideradas manifestações anti-imperialistas.

A defesa dos interesses do capital privado nacional, particularmente das commodities (etanol, sucos, carne, lã, algodão, soja, café, etc.), é outra preocupação da diplomacia brasileira em fóruns internacionais, como na OMC. A diplomacia brasileira é uma das mais críticas ao protecionismo agrícola dos países mais ricos e tem atuado para reduzir ou eliminar barreiras alfandegárias aos produtos brasileiros.

Por sinal, o Brasil também é taxado de protecionista por sua política de incentivo a alguns setores da economia, como na indústria automobilística. O governo Dilma editou uma medida que aumentou o IPI de carros importados e de veículos produzidos aqui que não tenham no mínimo 65% de componentes nacionais.

Outro exemplo protecionista brasileiro é o da Petrobrás, controlada pelo governo, que aumentou para até 75% a parcela de conteúdo nacional em suas encomendas.

Dilma é desenvolvimentista; talvez até mais do que os antecessores. Para se compreender o que pensa a presidenta é importante ter presente que ela iniciou a sua

---

<sup>2</sup> Banco Nacional de Desenvolvimento.

trajetória político partidária, após sua luta armada na resistência à ditadura militar, no Partido Democrático Trabalhista (PDT)<sup>3</sup> do gaúcho Leonel Brizola, um dos maiores líderes políticos brasileiros defensores do nacional-desenvolvimentismo. Portanto essa mineira radicada no Rio Grande do Sul é nacionalista e desenvolvimentista, ou seja, defende a ativa participação e presença do Estado na economia como um agente regulador e indutor do crescimento econômico.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

Como o Brasil não consegue resolver com velocidade, e principalmente com qualidade, a formação de quadros estratégicos, e altamente capacitados para atuarem nas diversas demandas atuais, como o pré-sal, inovação, indústria aeronáutica, indústria naval, geração de energia nuclear, e outros polos do saber - o governo Dilma coloca em prática, a facilidade de entrada dos estrangeiros qualificados para suprir a demanda de mão de obra técnica, com compartilhamento de novos conhecimentos. Assim, em concursos públicos se tornou comum vagas para estrangeiros – vagas antes restritas somente aos brasileiros (fossem eles natos ou naturalizados).

Nessa perspectiva econômica, Dilma deu sequência ao modelo neodesenvolvimentista iniciado por seus antecessores. Esse modelo desenvolvimentista caracteriza-se por três vertentes: Estado investidor, financiador e social.

O Estado investidor se caracteriza por um conjunto de grandes obras de infraestrutura financiadas pelo Estado brasileiro para promover o crescimento econômico do país. Ao lado do Estado investidor, tem-se o Estado financiador que se caracteriza pelo fortalecimento de grupos privados de capital nacional em setores estratégicos e, finalmente, o Estado social que age como apaziguador da miséria e da desigualdade social, dando continuidade aos programas sociais de distribuição de renda.

---

<sup>3</sup> Dilma só passaria para o Partido dos Trabalhadores (PT) em 2001, o que gerou protestos por parte dos petistas com pretensões presidenciais, de que a mesma “furou” a fila.



**Figura 1: Presidente Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 2002).**

**Figura 2: Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (de 2003 a 2010).**

**Figura 3: Presidenta Dilma Vana Rousseff (a partir de 01.01.2011).<sup>4</sup>**

As viagens internacionais de Dilma Rousseff nos três primeiros meses do seu governo sinalizaram as estratégias e opções da política externa, que viriam a diferenciá-la de seus antecessores imediatos, o catedrático Fernando Henrique Cardoso e o operário Luiz Inácio Lula da Silva.

A primeira visita de Dilma foi à Argentina, onde se mostrou bastante à vontade e manifestou simpatia e apreço pela colega Cristina Kirchner. Na oportunidade, em seu discurso oficial, Dilma destacou as razões da escolha de sua primeira viagem internacional: *"Não é por acaso que fiz questão de que meu primeiro contato com o exterior fosse com a Argentina. Considero os dois países cruciais para transformar a América Latina no Século 21"*.

Para além das razões econômicas, com a visita ao país vizinho, Dilma deu realce ao fato de Brasil e Argentina serem governados por duas mulheres, fator importante na luta da igualdade de gênero. Também na Argentina, a presidenta Dilma reuniu-se com as "Mães e Avós da Praça de Maio"<sup>5</sup>, uma clara manifestação de apoio à luta empreendida pelo casal Kirchner contra os desmandos protagonizados pela ditadura militar e pelos direitos humanos.

<sup>4</sup> Fotos retirados do site [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br) acessado em 13 de janeiro de 2013.

<sup>5</sup> Grupos de familiares de vítimas desaparecidas na ditadura militar da Argentina.

Essa agenda internacional com prioridade aos direitos humanos ganha importância em função da história de Dilma Rousseff, uma militante perseguida e barbaramente torturada durante a ditadura militar brasileira.

A manifestação de simpatia demonstrada por Dilma para com Cristina Kirchner não se estendeu para com Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa. Essa falta de simpatia ficou clara quando em março do mesmo ano da posse, a presidenta preferiu ir a Portugal do que receber a “tour” internacional de Chávez, que ficou restrito a visitar Argentina, Uruguai, Bolívia e Colômbia. O fato de se fazer acompanhar por Lula na viagem para Portugal, foi uma mensagem de continuidade e apoio.

Por outro lado, contrapondo-se à Lula, na Argentina, a presidenta brasileira deu um recado claro aos casos Petrobrás / Bolívia, Itaipu / Paraguai, Odebrecht / Equador,; em entrevista à imprensa afirmou que não aceitará quebras de contratos empresariais e comerciais.

Segundo a presidenta, o respeito aos contratos é o método mais eficaz para uma região com "*grandes horizontes*" de desenvolvimento. "*Digo isso do ponto de vista de um país que sempre cumpriu os contratos. No governo do qual participei, tínhamos contratos com quem discordávamos, mas os mantivemos porque isso implicava respeitar a institucionalidade do país*". As afirmações podem ser compreendidas como um recado aos países vizinhos de que ela não será tão condescendente e omissa como foi seu antecessor.

Evidente que Dilma está muito distante das afirmações beligerantes e belicosas emitidas pelo seu concorrente à presidência da República José Serra (PSDB<sup>6</sup>) que acusou o governo Evo Morales de "*corpo mole*" e de "*cumplicidade*" com o tráfico de entorpecentes na fronteira com o Brasil/Bolívia. Coerentemente, Serra também se referiu ao presidente venezuelano Chávez como uma ameaça à paz regional..

---

<sup>6</sup> Partido da Social Democracia Brasileira.



A terceira viagem da presidenta, primeira de cunho comercial, foi para a China. O país asiático é considerado por Dilma Rousseff como uma das agendas importantes de sua política externa, dando continuidade às relações comerciais intensificadas no governo anterior, num viés sul-sul.

Sob a perspectiva das relações sul-norte, a política externa brasileira foi favorecida pela crise econômica dos Estados Unidos e da Comunidade Europeia, bem como pela emergência do país no cenário econômico mundial. O país superou com certa tranquilidade a crise econômica internacional e se tornou uma das regiões mais atrativas para o mercado internacional. Como sói acontecer, a economia favoreceu a diplomacia. Sintomático nessa perspectiva é a visita do presidente estadunidense Barack Obama ao Brasil e o fato de que primeira viagem de cunho comercial de Dilma Rousseff foi para a China e não para os Estados Unidos da América.

É inegável, por outro lado, que o sucesso da política externa brasileira nesses últimos anos esteve ancorada na figura carismática de Lula, que possuía grande visibilidade internacional que conquistou por sua história de vida. Era portador de uma força estoica – a história de um operário que chegou à Presidência da República – e foi essa força e, sobretudo, a obstinação do "Brasil potência" que levou o país, por exemplo, a interferir em assuntos tal como o asilo diplomático ao presidente hondurenho Zelaia, o conflito no Oriente Médio e a questão nuclear no Irã.

Ainda que no Brasil a ideologia partidária não se configure de maneira clara e concisa, sobretudo no tocante à política externa, ao assumir o cargo de Presidente da República, Dilma rapidamente demonstrou sinais de continuidade em alguns dos principais projetos da antiga gestão, tanto no âmbito da relação entre Estados como no papel do país em várias Instituições e Foros internacionais.

Até o momento, não houve nada que indique que a política externa trará mudanças substanciais, pois houve a manutenção de Marco Aurélio Garcia como assessor da Presidência para Assuntos Internacionais. A outra indicação de continuidade ideológica foi a nomeação de Antonio Patriota como ministro de Relações Exteriores, notoriamente da mesma escola "nacionalista" do Itamaraty, da qual fazia parte seu antecessor, Celso Amorim.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dilma Rousseff, portanto, trilha na política externa as mesmas linhas adotadas pelo governo Lula. A valorização da relação Sul-Sul foi mantida pela presidenta, sem a pessoalidade de Lula, já que com Dilma caiu a pessoalidade e retomou-se a relação de institucionalidade na diplomacia brasileira. Além da condução da política externa de forma mais impessoal do que o ex-presidente, os especialistas brasileiros em política externa verificam em questões que envolvem os Direitos Humanos outra diferença entre Dilma e Lula. Essa interpretação deve-se ao fato do Brasil ter votado favoravelmente ao envio de um relator para investigar possíveis violações dos Direitos Humanos no Irã.

O voto reforçou uma declaração da presidenta Dilma Rousseff, feita ainda durante a transição ao jornal *Washington Post*, de que era contra o apedrejamento da iraniana Sakineh Mohammadi. Lula costumava ficar silente aos desmandos humanitários realizados pelos parceiros políticos.

Até o momento, para especialistas na área das Relações Internacionais, esta posição – a defesa dos Direitos Humanos — é a grande mudança ocorrida na política externa do Brasil, em relação ao Governo Lula. O voto do Brasil a favor das investigações sobre violação de direitos humanos no Irã criou polêmica e foi interpretada por muitos como uma reaproximação aos EUA após um esfriamento das relações ocorrido no passado por causa da amistosa posição do Brasil para aquele país do Oriente Médio.

O Brasil vinha sendo criticado, principalmente pelos EUA e países do ocidente, ao não condenar regimes considerados autoritários como a Coreia do Norte e o Irã. No caso iraniano, o Brasil colocava-se como "negociador" junto às potências sobre o programa nuclear iraniano. Paradoxalmente, tais eventos enquanto firmavam a posição de destaque na política internacional ao mesmo tempo distanciaram o Brasil do sonho de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU.

O tema dos Direitos Humanos seria caro à presidenta Dilma Rousseff, o que se explicaria pelo seu histórico de torturada pelo regime militar e pela sua defesa da instalação de uma "Comissão da Verdade" para apurar as responsabilidades dos

militares brasileiros durante a ditadura. Nesse caso, a consonância entre a postura de Dilma Rousseff no plano externo e interno seria um caso de coerência, o que também a difere do seu ilustre antecessor.

Salvo as nuances acima relatadas, em linhas gerais, a perspectiva da política externa no governo Dilma é de continuidade. Mudanças drásticas não ocorreram e não acontecerão; eventualmente, poderão haver mudanças pontuais, como nos casos em que envolvam direitos humanos.

No campo das perspectivas diplomáticas, o que se verificou (e se verificará mais ainda) é uma mudança de estilo nas relações diplomáticas. Dilma imprime (e continuará imprimindo) o seu jeito, discreto e de menos impacto midiático, ao contrário do que se via com Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso, notadamente muito mais egocêntricos que sua sucessora.

## **REFERÊNCIAS**

**ABDENUR**, R. "Projeção externa do Brasil depende do poder da diplomacia". Carta Internacional. São Paulo, Ed. USP, 13/09/1994.

**ALMEIDA**, P.R. de. "Relações internacionais do Brasil: introdução metodológica a um estudo global". Contexto Internacional. Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio, v.13, n.2, jul.-dez. 1991.

**ALMEIDA**, P. R. Relações internacionais e política externa do Brasil : dos descobrimentos à globalização. Porto Alegre : UFRGS. 1998.

**GARCIA**, M. A. Assessor da Presidência da República aponta os eixos da política externa do governo Lula. Boletim da ADB, Brasília, ano X, n. 42, p. 16–22, jan. 2003.

**LAFER**, C. "Política externa brasileira: reflexão e ação". Cooperação Internacional: estratégia e gestão. São Paulo, Ed. USP, 1994.

**LAMPREIA**, L.F. O Brasil e o atual ordenamento político econômico mundial. Brasília, MRE/Funag/Ipri, Caderno 7, jun. 1993.

**SANTOS**, Luis Claudio Villafañe G. "A América do Sul no discurso diplomático brasileiro". Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48, n. 2, 2005.

**UNISINOS**, “Conjuntura da Semana. Perspectivas da Política Externa no governo Dilma Rousseff”, Revista digital editada pelo Instituto Humanitas Unisinos, disponibilizada no saíte “<http://www.ihu.unisinos.br/cepat/cepat-conjuntura/500012-conjuntura-da-semana-perspectivas-da-politica-externa-no-governo-dilma-rousseff>” acessado em 14.jan.2013.

**VIZENTINI**, P.G.F. "Crise e transição: o contexto internacional das integrações regionais". In: SEITENFUS, V.M. e BONI, L.A. Temas de integração latino-americana. São Paulo, Vozes, 1990.