

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**TÍTULO: DILMA ROUSSEFF E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NA UNASUL E NO BRICS**

Joyce Gracielle de Sousa Braga

UBERLÂNDIA – MG

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**TÍTULO: DILMA ROUSSEFF E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NA UNASUL E NO BRICS**

Joyce Gracielle de Sousa Braga

Texto apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, sob a orientação da Professora Dr. Sandra Aparecida Cardozo.

UBERLÂNDIA – MG

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

B813d Braga, Joyce Gracielle de Sousa, 1986
2017 Dilma Rousseff e a política externa brasileira: diplomacia
presidencial na UNASUL e no BRICS / Joyce Gracielle de Sousa Braga.
- 2017.
80 p. : il.

Orientadora: Sandra Aparecida Cardozo.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.
Inclui bibliografia.

1. Relações internacionais - Teses. 2. Diplomacia - Relações
internacionais - Teses. 3. BRICS - Teses. 4. UNASUL - Teses. I.
Cardozo, Sandra Aparecida. II. Universidade Federal de Uberlândia.
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a todos que me ajudaram, direta ou indiretamente, para a concretização deste trabalho.

Ao Instituto Federal do Triângulo Mineiro, por flexibilizar meus horários para que eu pudesse cursar as disciplinas do mestrado e frequentar as atividades extras oferecidas pelo PPGRI.

À minha orientadora Sandra Aparecida Cardozo, pela imensa paciência durante esses dois anos, por todas as sugestões e pela disponibilidade em orientar mesmo durante os finais de semana, férias e feriados.

Ao professor Haroldo Ramanzini, por ter me apoiado desde antes do processo seletivo. Obrigada pelas indicações de bibliografia e por todo o apoio como coordenador do programa.

Ao professor Filipe Mendonça, pelos ensinamentos que vão além do conhecimento acadêmico. As aulas de metodologia foram imprescindíveis, mas muito mais do que as questões metodológicas, as experiências de vida serviram como exemplo a ser seguido.

À professora Marriele Maia, pelo carinho desde a graduação e pelas ricas sugestões durante a qualificação.

Aos colegas de mestrado, por terem compartilhado comigo uma das fases mais difíceis e recompensantes da minha vida. A troca de conhecimentos e experiências com cada um foi tão válido quanto o conhecimento acadêmico do mestrado. Admiro muito todos vocês!

Aos colegas do IFTM, pelo incentivo durante esses dois anos e pelas palavras de carinho e motivação.

Aos amigos Rafaela, Fábio, Daniel Fernandes, Isabela, Daniel Caetano e Ricardo, meu muito obrigada pelas palavras de motivação, pela torcida, pelos momentos em que vocês ofereceram ajuda com material, revisão e oração.

À minha irmã Paulinha, pela amizade incondicional e por ser sempre um grande exemplo de guerreira. Quando me sentia cansada, lembrava de todos os finais de semana que você passou em laboratório para também terminar seu mestrado. Te amo!

Aos meus pais, meus grandes amores, pela torcida em todos os meus momentos, não apenas durante o mestrado. Por todas as velas acendidas, promessas feitas e amor infinito. Amo vocês grandão!

Ao meu esposo Saulo, pelo exemplo de pesquisador, pela ajuda em questões técnicas, pelas revisões, pelas palavras de incentivo e por estar sempre ao meu lado para o que eu precisasse.

Resumo

A condução da Política Externa Brasileira ficou por muitos anos insulada no Itamaraty. A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, a dinâmica ganha nova identidade com a participação mais ativa do presidente nas questões de Política Externa. Ao assumir a Presidência, Luiz Inácio Lula da Silva continua a desenvolver uma diplomacia presidencial ativa, através das relações com países emergentes e países da região. Com o sucesso da gestão de Lula da Silva, o PT consegue ser reeleito e Dilma Rousseff assume a Presidência em um contexto em que as iniciativas multilaterais BRICS e UNASUL estão em andamento. O desafio é continuar a pauta de política externa deixada pelo seu parceiro de partido, sem alterações de objetivos, mas adequando a diplomacia com as características e experiências políticas da nova mandatária.

Palavras-chave: Dilma Rousseff; Diplomacia Presidencial; BRICS; UNASUL.

Abstract

The management of Brazilian Foreign Policy was inscribed for many years in Itamaraty. From the government of Fernando Henrique Cardoso, the dynamic gained a new identity with a very active participation of the president in the issues of Foreign Policy. When Luiz Inácio Lula da Silva assumed the Presidency, he continued to develop active presidential diplomacy, through relations with emerging countries as well as with those from the region. With the success of Lula da Silva's management of Foreign Policy, PT party managed to be reelected and Dilma Rousseff assumes the Presidency in a context in which the multilateral initiatives BRICS and UNASUR are in progress. The challenge was to continue the Foreign Policy agenda left by her party partner, without changing the objectives, but adjusting diplomacy to the characteristics and political experiences of the new president.

Keywords: Dilma Rousseff; Presidential Diplomacy; BRICS; UNASUL.

Sumário

Listas de tabelas.....	8
Introdução.....	9
Capítulo 1 – Análise de política externa e o foco no papel do indivíduo.....	14
1.1. Teorias que preconizam o indivíduo.....	14
1.2. O conceito de diplomacia presidencial.....	22
1.3. Política Externa de FHC a Rousseff.....	26
Capítulo 2 – União de Nações Sul-americanas (Unasul).....	38
2.1. Unasul: considerações gerais.....	38
2.2. Histórico de reuniões e Cúpulas da Unasul.....	43
2.3. Dilma na Unasul.....	50
Capítulo 3 – BRICS.....	56
3.1. BRICS: histórico.....	56
3.2. Dilma no BRICS.....	63
Considerações finais.....	74
Referências bibliográficas.....	77

Lista de tabelas

Tabela 1 – Graus de diplomacia presidencial.....	23
Tabela 2 – Conjunturas econômicas e políticas nos governos de Lula e Dilma.....	28
Tabela 3 – Relação de eventos da Unasul de 2008 a 2010.....	47
Tabela 4 – Eventos da Unasul de 2011 a 2014.....	49
Tabela 5 – Viagens de Dilma para eventos do BRICS.....	63
Tabela 6 – Viagens internacionais de Dilma com vistas a compromissos do BRICS e eventos que teve oportunidade de comparecer.....	68

INTRODUÇÃO

A condução da Política Externa Brasileira (PEB) tende a seguir uma tradição que preza pelas premissas de desenvolvimento e autonomia política (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Contudo, diferentes contextos levam a diferentes tipos de autonomia buscada e assim, a diferentes tipos de diplomacia, o que faz com que os mesmos interesses da PEB ganhem contornos e estratégias diferenciadas. Para Vigevani e Cepaluni (2007), a autonomia buscada pela política externa brasileira pode se pelo distanciamento, pela participação ou pela diversificação.

Observa-se, desde a gestão de Fernando Henrique Cardoso, uma dinâmica no sentido de incluir o presidente de forma mais efetiva na condução da política externa. Essa dinâmica foi observada pelo diplomata Sérgio Danese (1999), que aponta como uma das características a grande quantidade de viagens de Cardoso ao exterior. Quando Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência em 2003, uma dinâmica ainda mais ativa é percebida na diplomacia brasileira, de forma que o Brasil passa a ser enxergado com novos olhos não apenas na América do Sul, mas em âmbito global. Além de projetar o Brasil globalmente, a figura do presidente Lula foi destaque para diversas lideranças e na mídia internacional. Durante a gestão de Lula da Silva (2003-2010), houve um grande empenho na coordenação com países da América do Sul, bem como com Índia, China e África do Sul. Essas iniciativas de integração regional e de cooperação inter-regional foram inicializadas na gestão de Lula e continuadas pela presidenta Dilma Rousseff. Nesse novo cenário, cabe avaliar o grau de diplomacia presidencial empregada pela nova presidenta. Por um lado, ela não almejava trazer grandes modificações nas linhas de política externa iniciadas por Lula, entretanto, suas características pessoais não eram semelhantes às de seu parceiro de partido, o que em certa medida pode ser considerado um elemento que altera a condução da política externa, dentro do marco teórico de Charles Hermann. Nesse sentido, várias questões são levantadas. As iniciativas começadas na gestão anterior tiveram o mesmo empenho presidencial? Qual foi o grau de diplomacia presidencial aplicado?¹ De que forma Dilma seguiu a dinâmica de autonomia pela

¹O conceito de diplomacia presidencial utilizado nesta pesquisa será o de Sérgio Danese: “A condução pessoal de assuntos de política externa fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo

diversificação empregada por Lula? Os contextos econômicos e políticos mais ríspidos que Dilma enfrentou durante sua gestão interferiram em que medida para o seu engajamento nas questões externas?

Esta dissertação tem o objetivo de avaliar a diplomacia presidencial de Dilma Rousseff dentro das iniciativas BRICS e UNASUL, coordenações que tiveram bastante empenho político durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva e foram institucionalizadas durante sua gestão.

Comparar a política externa de FHC, Lula e Dilma não é o objetivo primeiro desta dissertação, muito embora em trabalhos da área de Política Externa seja comum a discussão sobre as rupturas e as continuidades entre dois ou mais governos. Neste caso, essa comparação será uma ferramenta utilizada como parâmetro para compreendermos o grau do empenho pessoal de Dilma Rousseff na condução da política externa brasileira, uma vez que os seus antecessores tiveram uma atuação ativa e direta na diplomacia. Especificamente em relação a Lula da Silva, a comparação será mais enfática por se tratar de um mandatário do mesmo partido e assim, pressupor-se que pouca ou nenhuma alteração ocorreria.

Sobre a escolha de UNASUL e BRICS, a justificativa se deve pelo fato de que essas iniciativas foram institucionalizadas durante a gestão de Lula, caracterizando o grande empenho nas relações Sul-Sul.

Nesta dissertação, trabalha-se com a hipótese de que Dilma Rousseff tenha assumido o governo em um cenário internacional menos amistoso, marcado por crise financeira persistente e conflitos externos, o que resultou em uma Política Externa mais reativa e maior concentração de esforços no plano doméstico do que no externo.

A segunda hipótese é a de que Dilma Rousseff não tenha realizado modificação de objetivos ou alterações fundamentais no governo². Entretanto, alguns

presidente, ou, no caso, de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo". (DANESE 1999)

²Esses conceitos foram retirados da metodologia comparativa de Charles F. Hermann (1990). Para essa metodologia, existem 4 níveis de mudanças na política externa de um governo a outro, que são gradativamente: mudanças de ajuste, mudanças de programa, mudança de objetivo ou problema e,

ajustes foram realizados, o que, dentro da perspectiva de Charles Hermann (1990), seria caracterizado como ajuste negativo.

A terceira hipótese é de que o grau de diplomacia presidencial durante a gestão de Dilma tenha sido diferente na Unasul e no Brics. Naquela iniciativa teria havido menos espaço institucional para uma atuação proativa da presidente, enquanto nesta, a criação do Novo Banco de Desenvolvimento tenha aberto oportunidades para negociação.

Na busca por uma forma mais objetiva de operacionalizar a pesquisa, será utilizado o conceito de diplomacia presidencial analisado pelo diplomata Sérgio Danese para caracterizar uma modalidade de condução de política externa bastante explorada por Fernando Henrique Cardoso.

Diplomacia presidencial, ao contrário do que normalmente é percebido pela imprensa e pela população, não é sinônimo de deslocamentos internacionais do presidente (RIBAS, 2011). Assim, analisar a diplomacia presidencial precisa de ferramentas que vão além do simples número de viagens presidenciais ao exterior, muito embora esse tipo de dado seja um acessório didático importante. Algumas ferramentas utilizadas para tal foram: análises de entrevistas, discursos e pronunciamentos dos mandatários disponibilizadas no site do governo federal; os resumos de cúpulas, encontros e reuniões disponibilizados nas resenhas de política exterior do Brasil, do site do Itamaraty; e os relatórios do BRICS Policy Center, no caso do BRICS.

O trabalho será estruturado da seguinte maneira: no capítulo 1 será feita uma discussão sobre como o papel do presidente é visto na política externa. Será analisado como o campo de estudo de Análise de Política Externa contribui para pensarmos a importância do indivíduo nas Relações Internacionais e será apresentado o conceito de diplomacia presidencial. Ainda no primeiro capítulo, será realizada uma análise geral da diplomacia presidencial no Brasil passando por FHC, Lula e Dilma.

por fim, mudanças de orientação internacional. À obra de Hermann será dedicado maior detalhamento no capítulo 1.

O capítulo 2 será dedicado a uma análise da UNASUL, iniciando com o histórico da integração, sua importância política para o Brasil e os impactos que trouxe para a América do Sul. Na sequência, será apresentada a importância que Lula teve na integração e como foi a diplomacia presidencial de Dilma em seu primeiro mandato.

No capítulo 3 haverá uma discussão sobre o BRICS nos mesmos moldes da discussão sobre a UNASUL no capítulo 2.

Por fim, nas considerações finais serão retomadas as hipóteses a fim de verificar-las.

Capítulo 1 – Análise de política externa e o foco no papel do indivíduo

1.1. Teorias que preconizam o indivíduo

O papel do Presidente da República nem sempre foi o alvo das teorias *mainstream* de Relações Internacionais. Por muito tempo as teorias positivistas discutiram o papel do Estado dentro da estrutura internacional e consideraram o Estado como um ator único, racional e com interesses dados. O Estado era entendido como uma caixa preta, sem necessidade de se olhar para dentro e verificar as especificidades daqueles responsáveis pela condução da política.

Como uma mudança de paradigma no estudo de Relações Internacionais, surgiu no final da década de 50 o campo de estudos Análise de Política Externa (APE), que inovou quanto à conceitualização, o desenvolvimento da teoria do ator específico em vários níveis de análise e a experimentação metodológica³ (HUDSON, 2005).

O que difere a APE de outras teorias *mainstream* de Relações Internacionais é a defesa de que a política externa realmente não pode tratar o indivíduo de forma exógena. As características pessoais são cruciais para entender as escolhas de política externa (HUDSON, 2005).

Quanto à escola de APE, existem dois períodos paradigmáticos. O primeiro é o fim da Guerra Fria, que trouxe consigo um interesse renovado na teoria do ator específico, já que a teoria do ator geral havia sido mais útil durante este período. O fim da Guerra Fria mostrou mais uma vez que não é possível explicar ou prever uma mudança no nível das variáveis sozinhas do nível do sistema. Um segundo momento foi a resolução de um paradoxo metodológico central que surgiu da escola clássica

³Sobre a Análise de Política Externa, Mónica Salomón e Letícia Pinheiro também discutem esse campo de estudo e mostram como a área tem se desenvolvido no Brasil. Para as autoras, a APE se diferencia da grande área de Relações Internacionais / Política Internacional ao focar em ações internacionais de unidades particulares. O objeto que a disciplina busca compreender é a política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas. (MÓNICA SALOMÓN, 2013)

de APE. Parcimônia, abstração, elegância e uma admiração por uma teoria ampla que conseguisse fazer generalizações independente do contexto foram fatores importantes durante a Guerra Fria, mas a tentativa de aplicar as ideias e preferências apropriadas da teoria de ator geral para a teoria de ator específico foi errônea. A teoria de ator específico é simplesmente diferente em seus objetivos e consequentemente, em seus métodos. A teoria de ator específico é concreta, contextual, complexa e a parcimônia não é necessariamente um atributo de uma boa teoria de ator específico. Algumas das metodologias geralmente utilizadas são: análise de conteúdo, estudo de caso aprofundado, rastreamento do processo, modelos e simulações computacionais baseados no agente, entre outros. Além disso, as variáveis examinadas serão não quantitativas, como cultura, dinâmica de grupo pequeno, política burocrática (HUDSON, 2005).

Até mesmo a neurociência pode ser útil na APE, a neurociência parece almejar alterar as teorias de tomada de decisão humana, o que traz importantes consequências para a APE. A emoção é um novo fator que pode afetar fortemente as relações internacionais (HUDSON, 2005).

Em suma, a abordagem de APE do ator específico fornece as micro fundações teóricas sobre as quais a teoria de Relações Internacionais sobre o ator geral pode ser sustentada como uma iniciativa de ciências sociais. São várias as contribuições da subárea para as RI, não apenas como contribuições teóricas, mas também metodológicas. A abordagem deixa de colocar o Estado como ponto de interseção para posicionar o tomador de decisão humano no centro da discussão. Isso traz algumas vantagens às RI: Integra de forma significativa várias teorias que não foram bem desenvolvidas nas RI, como as que consideram fatores culturais e construções sociais; Supera as deficiências das RI ao tentar explicar ou projetar mudanças significativas ao aceitar a supremacia da agência sobre a estrutura; Move as RI para além de uma mera descrição ou postulado de generalizações baseadas em leis naturais para o comportamento do Estado; Constrói uma ponte natural entre as RI e outros campos de pesquisa, como a política comparativa e a política pública.

Valerie M. Hudson e Christopher Hill entraram nessa nova seara de discussão do indivíduo, do processo de tomada de decisão e contribuiram para as análises que

levam em conta o papel do indivíduo como um importante elemento explicativo nas pesquisas de política externa.

Christopher Hill (2003) escreveu uma obra paradigmática para o campo de estudo de política externa: “*The Changing Politics of Foreign Policy*”. Hill fala de como a globalização afetou as Relações Internacionais a partir da década de 90, intensificando os relacionamentos transnacionais e transgovernamentais. O novo ordenamento internacional é marcado por novos Estados e uma maior diversidade de atores.

Para Hill (2003), o campo de estudo de política externa pode produzir conhecimentos significativos para as Relações Internacionais, a partir do momento em que se formula uma nova perspectiva sobre os fenômenos associados à política externa. Há uma interpenetração entre o externo e o interno e a erosão de suas fronteiras. As cidades, as regiões, as seitas e organizações não-governamentais são outros atores para além do Estado que merecem ser investigados (HILL, 2003).

Hill (2003) define política externa como “a soma das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente, que geralmente é um Estado, nas relações internacionais”. Essa definição traz a perspectiva de que embora o Estado ainda seja considerado o ator mais relevante devido à sua capacidade de mobilização política, ele não é o único a atuar na política externa.

Hill (2003) aborda as limitações de outras teorias, defende que o realismo e o neo-realismo são insuficientes para entender a política externa, uma vez que consideram o Estado como ator unitário e racional sem compreender as relações entre fatores domésticos e internacionais ao formular explicações de fenômenos relacionados à política externa. Hill também aponta limitações em abordagens como a teoria da escolha racional e a teoria da escolha pública, já que elas ignoram a complexidade da formação de preferências dos atores. Ele defende uma abordagem menos simplista e reducionista e mais interdisciplinar, comparativo, conceitual e que faça as inter-relações entre plano doméstico e externo. A política externa está intimamente relacionada às percepções dos atores e de seus próprios entendimentos, o que exclui uma análise positivista.

A noção de agente e estrutura é necessária para se entender a capacidade de agir no ambiente internacional, porém, diferentemente de como as abordagens

estruturalistas discutem, essas noções devem ser tratadas como mutuamente constitutivas. As estruturas políticas, burocráticas e sociais de âmbito doméstico compõem a estrutura, e é a complexa interação entre diversos atores de variadas estruturas que resultam no processo decisório em política externa. Tanto os atores quanto as estruturas passam por constante evolução, dado a dinamicidade de suas interações (HILL, 2003).

Sobre a tomada de decisão em política externa, as mudanças globais trazem um novo tipo de questões, as “intermésticas”, o que pressupõe uma participação colegiada de atores, não simplesmente o presidente da República e o ministro de Relações Exteriores. Outra característica é a redução do monopólio do ministério das Relações Exteriores na formulação e execução da política externa, criando uma descentralização horizontal burocrática da política externa (HILL, 2003).

Os recursos e as capacidades dos atores indicam os meios e os instrumentos para a implantação de ações de política externa. Para além das capacidades e recursos dos atores, a política externa também é moldada a partir de instituições, regras e expectativas dos atores estatais e dos atores externos. Assim, a atuação dos governos no meio internacional, marcado pela multiplicidade de atores, é interdependente e constrangido politicamente pela rede institucional de organizações internacionais, pelo direito internacional, por normas informais, pela política exterior dos outros Estados e pela distribuição de poder entre eles e as ações das organizações não governamentais internacionais (HILL, 2003).

Hill (2003) traz contribuições neste estudo na medida em que auxilia a vislumbrar um campo de estudo desvinculado da crença do Estado como ator unitário e com interesse definido. Ele traz luz para o fato de que existem vários interesses em questão e que existe uma dinâmica composta por atores diversos e com expectativas diversas. Mais especificamente sobre o papel do presidente Hill não debate, o que leva à demanda por outros autores que auxiliem nessa direção.

Mais especificamente sobre o papel dos líderes políticos, Stephen D. Krasner (1972) traz grandes contribuições para o debate, ao defender a política democrática e refutar as premissas da política burocrática.

Como resposta à obra de Graham T. Allison – *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971), Krasner (1972) defende o papel do líder na tomada

de decisão e refuta o papel central que Allison confere ao papel da burocracia na formulação de decisões sobre política externa. Para Allison, as decisões não são tomadas por um único ator, mas sim por um conglomerado de grandes organizações e atores políticos que competem entre si pelas decisões e ações do governo. Allison acredita ser muito reducionista a tentativa de concentrar em uma única pessoa a responsabilidade das decisões de política externa, especificamente, no líder do governo. O que Allison busca sustentar, na realidade, é uma perspectiva que não seja totalmente racionalista, nem que seja muito simplista ao ponto de colocar todo o foco em apenas um indivíduo. Em diálogo com a obra de Allison, Krasner (1972) sustenta que o papel central do processo de tomada de decisão em temáticas de política externa é de fato do líder de governo. Mesmo que existam outras pessoas envolvidas nas decisões, os funcionários de alto escalão da burocracia estatal são selecionados pelo próprio presidente, o que garante que as ideias e concepções do líder ainda imperem, dessa forma, o papel do presidente não pode ser minimizado.

Krasner (1972) ressalta a importância do papel do presidente e de seu comportamento. É o presidente que escolhe seus assessores, estabelece o acesso desses assessores aos processos de tomada de decisão e influencia os interesses burocráticos. Em última instância, o que de fato determina a política não são nem as necessidades organizacionais, nem as burocráticas, mas sim os interesses e valores do Presidente (KRASNER, 1972).

Autores como Sérgio Danese (1999), Nunhez (1997), Malamud (2005), Rojas e Milet (1999) e Charles F. Hermann (1990)⁴ também discutem mais especificamente do papel do líder político na formulação e condução da política externa.

Em “Foreign Policy Analysis - Classic and Contemporary Theory”, Valerie M. Hudson, após fazer um histórico geral de como surgiu o campo de estudo de análise de política externa, descreve os níveis de análise, mais especificamente do indivíduo, o processo de tomada de decisão em grupo, a questão da identidade nacional e da

⁴Em *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, Charles Hermann não fala especificamente do papel do presidente, mas menciona o papel do líder como um dos elementos de mudança de política externa.

cultura, e os níveis dos atributos nacionais e do sistema internacional (HUDSON, 2005).

Para Valerie M. Hudson (2005), uma análise de política externa parte do pressuposto de que embora o Estado seja um elemento importante, ele não é o ator principal. Dessa maneira, é importante recusar a teoria do Estado como um ator unitário e racional. Seguindo essa linha de raciocínio, o objeto de estudo fundamental da Análise de Política Externa (APE) é o processo de tomada de decisão e seus agentes. É uma vertente que, assim como as outras áreas de ciências sociais, busca analisar o ser humano tomador de decisão, composto por suas múltiplas facetas e com especificidades que devem ser investigadas. Portanto, o objeto que deve ser investigado é o conjunto de decisões tomadas por seres humanos, que afetam em alguma medida seu Estado-nação ou entidades externas. Pode-se analisar uma decisão ou ainda uma constelação de decisões. Decisão é entendido inclusive como o ato de não se decidir ou não agir. Geralmente, a análise gira em torno do agente que tem autoridade para comprometer recursos do seu Estado, embora isso não seja uma regra (HUDSON, 2005).

A visão de Hudson voltada ao agente, ao ator específico, vai no caminho contrário à generalização encontrada nas teorias *mainstream* de Relações Internacionais, que enxergam o Estado como ator unitário e com comportamento e interesses dados. O agente possui suas especificidades e é a partir dessas especificidades que são tomadas as decisões que repercutem tanto no plano doméstico quanto no plano internacional.

Hudson (2005) contribui para a pesquisa a medida em que elucida como abrir a caixa preta do Estado para compreender o papel do indivíduo, mas não atende completamente aos interesses deste trabalho por não focar no papel do presidente.⁵

Charles F. Hermann (1990) abriu espaço para o debate da figura do líder político ao analisar as mudanças na política externa em diversos níveis de profundidade, considerando as ações do governante bem como caracterizando diversos agentes primários de mudança.

⁵Apesar de Hudson falar da tomada de decisão dos agentes que possuem autoridade suficiente para comprometer recursos do estado-nação, ela não fala explicitamente do presidente. A autor se limita a falar que esses tomadores de decisão geralmente são autoridades legítimas do Estado.

Hermann (1990), lançando mão de uma metodologia comparativa, aborda os processos de mudança nas tomadas de decisão governamental, propondo um esquema de interpretação das decisões que levam os governos a mudarem a direção da política. Hermann cita Hoffmann para reforçar a importância do estudo de mudanças na política externa, uma vez que elas podem ocorrer de forma tão rápida que as informações podem rapidamente ficar obsoletas. Em virtude disso, há a necessidade de se entender as condições que engendram mudanças políticas, econômicas e sociais profundas. Além das condições, é necessário avaliar o grau dessas mudanças e como elas são reconhecidas pela sociedade e pelos formuladores de política (HERMANN, 1990).

Segundo Hermann (1990), a política externa é um programa orientado a um problema ou a um objetivo, criado por autoridades governamentais para atingir resultados em entidades fora de sua jurisdição. Para o autor, o Estado não é um ator único racional, existem outros elementos relevantes no delineamento da política externa, denominados de agentes primários de mudança: impulso do líder, demandas da burocracia, reestruturação doméstica e choque externo (HERMANN, 1990).

As mudanças de política externa podem ser colocadas em um *continuum* que indica o grau de profundidade da mudança, começando com pequenos ajustes, passando por mudanças de objetivo e de programa até mudanças fundamentais de orientação internacional do país. As características de cada nível de mudança são:

1. Mudanças de ajuste, quando há um esforço menor ou maior por parte do governo. Permanece inalterado o que é feito, como é feito e os propósitos pelos quais é feito.

2. Mudanças de programa, quando os métodos ou meios para enfrentar os objetivos e problemas são modificados. Não são mudanças quantitativas, mas qualitativas e envolvem novos instrumentos de governo, por exemplo, seguir um objetivo por meios diplomáticos ao invés de meios militares. Muda-se a maneira como algo é realizado, mas seu propósito permanece o mesmo.

3. Mudança de objetivo ou problema. Substitui-se ou elimina-se os objetivos e problemas iniciais.

4. Mudanças de orientação internacional, que é a forma mais extrema de mudança na política externa e envolve o redirecionamento em relação a questões mundiais. Envolve uma troca básica no papel internacional do ator e nas atividades. Não é a mudança de uma política, mas em geral de mais de uma simultaneamente.

A comprovação empírica confiável dessas mudanças nem sempre é fácil.

As mudanças que marcam uma inversão ou um redirecionamento profundo da política externa de um país têm grande importância porque apresentam demandas e consequências poderosas no plano doméstico e em outros países, podendo engendrar a ocorrência de guerras, influenciar a saúde da economia e reconfigurar alianças. Às vezes até o sistema internacional pode ser afetado (HERMANN, 1990).

Em geral, pensa-se que a mudança de regime é praticamente a única maneira pela qual se pode atingir mudanças profundas na política externa de uma nação, mas Hermann chama a atenção para alguns casos em que um mesmo governo inicia um percurso de política externa e percebe a necessidade de mudanças significativas (HERMANN, 1990).

Quanto às condições que promovem os tipos maiores de redirecionamento, ou seja, os três últimos tipos, para Hermann existem basicamente quatro áreas de conhecimento que podem contribuir potencialmente para essa investigação, a se dizer: sistemas políticos domésticos, tomada de decisão burocrática, cibernética e aprendizado.

Em relação aos sistemas políticos domésticos, os governantes e seus regimes dependem da permanência do apoio de algumas entidades cujo apoio e aval são necessários para legitimar e manter o regime. Por exemplo, membros de um partido político, clientes políticos, grupo étnico ou religioso dominante, oficiais militares, grandes proprietários de terra, grupos de interesse e associações, líderes de setores chave da sociedade. Mudanças de preferência de política ou no alinhamento dominante desses grupos engatilham mudanças na política externa (HERMANN, 1990).

Sobre a tomada de decisão burocrática, existem diversos profissionais responsáveis por coletar e analisar informações para a condução da política externa. Ministros, chefes de agências, membros do gabinete e seus representantes tomam

decisões a todo momento. Além do mais, a implementação de políticas é responsabilidade de mais de um departamento do governo. Dentro dessa perspectiva, é importante que se compreenda as condições burocráticas de um governo (HERMANN, 1990).

No que diz respeito à cibernetica, os agentes constantemente se monitoram na tentativa de seguir um padrão de atuação ou manter um padrão de objetivos na condução da política externa. O agente faz esse monitoramento através de uma corrente de informações que indica como ele está posicionado em relação a determinado objetivo e como essa relação se modificou em determinados intervalos de tempo. A cibernetica, juntamente com os conceitos de informação e controle, auxilia o agente a realizar ações auto corretoras para se manterem o mais próximo possível a um padrão (1990).

Hermann inova ao pensar dados inicialmente quantitativos de forma diferente, analisando não apenas o quanto é alterado dentro de um governo, mas os comportamentos e causas que delineiam as modificações. Através de seu método é possível analisar diversas variáveis para descrever a política externa de um governo, não apenas as questões de personalidade do governante, mas também fatores externos e de grupos de interesse relevantes.

Os autores citados acima trazem importantes contribuições para o estudo de política externa, mas ainda assim existem dificuldades de se realizar uma pesquisa que coloque o presidente, ou chefe de governo, como elemento central de forma objetiva. Optou-se, nesta dissertação, por trabalhar com o conceito de diplomacia presidencial, desenvolvido por Sérgio Danese, na tentativa de operacionalizar a pesquisa, muito embora este conceito ainda tenha lacunas e limitações enquanto instrumento de pesquisa empírica.

1.2. O conceito de diplomacia presidencial

Esta seção se propõe a discutir o conceito de diplomacia presidencial no Brasil, com base na obra de Sérgio Danese (1999).

Paradigmático na área de diplomacia presidencial, Sérgio Danese se dedicou a analisar o conceito para descrever aquilo que, embora não fosse uma novidade durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, ganhou bastante força como elemento de política externa em seu mandato.

Além de Sérgio Danese, outros autores que, com maior ou menor ênfase, discutiram o tema de diplomacia presidencial foram: Guilhon Albuquerque (1996 e 1997), Nuñez (1997), Malamud (2005), Rojas e Milet (1999), Cerqueira (2005) e Ayllón (2004).

Danese é um diplomata de carreira. Foi conselheiro político e porta-voz do ministro de relações exteriores. É, desde janeiro de 2015, o embaixador brasileiro na Argentina e fez uma revisão histórica da diplomacia presidencial no Brasil e no mundo. Também analisou aspectos diplomáticos e políticos que envolvem a elaboração e a implementação da diplomacia presidencial.

De acordo com Danese (1999), diplomacia de cúpula é sinônimo de diplomacia de chefes de Estado, de governo ou de mandatários. O termo é utilizado para descrever a participação pessoal, ativa e efetiva do presidente na concepção e na execução da política externa. Dessa forma, é necessário ter em mente o que é uma diplomacia tradicional para se fazer a contraposição da diplomacia presidencial, já que esta não é a condução da política externa de forma institucional, protocolar e apenas atendendo às funções prescritas na Constituição (DANESE, 1999)

Para Danese (1999), a diplomacia presidencial pode ser definida como “a condução pessoal de assuntos de política externa fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*⁶, pelo presidente, ou, no caso, de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” e ainda reforça que esse novo tipo de dinâmica é importante devido “...às expectativas que cria, à capacidade dos mandatários de alavancar ou não itens da agenda, à pressão política que eles são

⁶Conforme a Constituição Federal, as atribuições *ex officio* do exercício da diplomacia são: a) manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, b) celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional, c) declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional, d) celebrar a paz, autorizado ou com o referendado Congresso Nacional.

capazes de gerar com sua atuação e à autoridade e visibilidade que emprestam aos atos de que participam ou que se referendam com a sua presença”.

Para a diplomacia presidencial, é importante a opinião pública, a projeção e a visibilidade dos resultados, ao contrário da diplomacia tradicional em que a atuação dos diplomatas permanece no anonimato (DANESE, 1999)

A diplomacia presidencial reflete o projeto político dos mandatários. Para tanto, depende de suas opções estratégicas bem como dos atributos pessoais do chefe de governo, de seu gosto e vocação (RIBAS, 2011).

Dentro da análise de Danese, a diplomacia presidencial pode ter grau 0, 1, 2 ou 3, conforme sumarizado na Tabela 1. O grau zero significa que a diplomacia é apenas protocolar, não há indícios de diplomacia presidencial. No grau 1, a diplomacia presidencial é reativa. O presidente é uma liderança que apenas responde a estímulos externos dirimindo dúvidas, arbitrando diferenças e referendando propostas. O mandatário é liderança no processo, mas sua ação é apenas uma resposta. O grau 2 compreende uma atuação ativa do presidente como instrumento diplomático. Essa atuação cria um espaço privilegiado de atuação. O terceiro grau é marcado pela atuação presidencial afirmativa. O presidente segue sua sensibilidade para conduzir a política externa de maneira pessoal. É o mandatário que orienta a burocracia e assume politicamente a responsabilidade pela ação e pelos resultados da política externa (DANESE, 1999).

Tabela 1 - Graus de diplomacia presidencial

Diplomacia presidencial grau 0	Presidente exerce diplomacia tradicional, protocolar. Não há uma ação do mandatário, seu desempenho é estático.
Diplomacia presidencial grau 1	O presidente é uma liderança que apenas responde a estímulos externos dirimindo dúvidas, arbitrando diferenças e referendando propostas. A postura do mandatário é reativa.
Diplomacia presidencial grau 2	O presidente atua de forma ativa como instrumento diplomático. Percebe-se algumas iniciativas tomadas pelo mandatário.

Diplomacia presidencial grau 3	O presidente toma a iniciativa e conduz pessoalmente a política externa, assumindo a responsabilidade pela sua ação e pelos resultados.
--------------------------------	---

Fonte: elaborado pela autora a partir de Danese (1999).

Em suma, as atividades e responsabilidades do presidente prescritas pela Constituição ou dela decorrentes são meras funções protocolares. As iniciativas que extrapolam as atividades obrigatórias, que são frutos do arbítrio do mandatário, são as que caracterizam a diplomacia presidencial.

Em relação às modalidades de diplomacia presidencial, Sérgio Danese sugere:

- Condução pessoal do processo decisório de política externa: Acontece quando o mandatário combina capacidade, interesse, conhecimento e sentido de oportunidade e urgência em assuntos de política externa;
- Diplomacia de iniciativas: Ocorre quando o mandatário propõe e assume as iniciativas de política externa;
- Diplomacia de encontros e deslocamentos: Ocorre quando os encontros e deslocamentos são característicos na diplomacia, geralmente com o propósito político, parlamentar, cultural ou uma mistura de todos esses objetivos.

Existem dois eixos importantes na diplomacia presidencial: a política interna juntamente com a opinião pública e a política internacional. As fontes de poder internas (forças partidárias, opinião pública, imprensa) são estratégicas, o mandatário tenta impressioná-las e cooptá-las, por isso se reporta a elas constantemente e tenta se engrandecer perante elas (DANESE, 1999).

Sobre o papel da diplomacia tradicional, Danese não enxerga sua diminuição. A chancelaria continua tanto na preparação quanto no seguimento da diplomacia de cúpula. Apesar da visibilidade da diplomacia tradicional ter diminuído, seu trabalho aumentou.

Alessandra Falcão Preto (2006) traz uma importante contribuição ao elaborar uma síntese das visões de outros autores que trabalham o conceito de diplomacia presidencial. Todos esses autores analisaram o tema na prática e não se dedicaram a elaborar um novo conceito.

Guilhon (1996) analisou a política externa do primeiro ano de FHC. Para o autor, a diplomacia presidencial acontece nos pronunciamentos, na participação em foros internacionais e quando o Chefe de Estado atua diretamente em negociações. Guilhon define diplomacia presidencial como “... participação pessoal do chefe de governo nas relações internacionais, seja por meio de pronunciamentos, seja da participação em foros internacionais, seja atuando diretamente em negociações” (PRETO, 2006).

Nuñez (1997) analisou a diplomacia presidencial nas relações Brasil – Argentina. Para o autor, esse tipo de diplomacia acontece em encontros presidenciais quando presidentes propõem temas novos às suas administrações (PRETO, 2006).

Rojas & Milet (1999) analisam a inserção internacional da América Latina via diplomacia presidencial. De acordo com os autores, esse novo tipo de diplomacia ocorre em Reuniões de Cúpula de Chefes de Estado ou de Governo como uma síntese da representação estatal. A diplomacia presidencial funcionaria como um dos principais elementos de política externa (PRETO, 2006).

Ayllón (2004) analisa as relações Brasil – Espanha de 1979 a 200 na perspectiva da política externa brasileira. Esse tipo de diplomacia pessoal ocorreria em viagens presidenciais; participação em conferências e reuniões de cúpula internacionais no âmbito bilateral e multilateral. A característica da diplomacia presidencial, para ayllón, é que ela é vinculada ao projeto político do presidente; característica das relações internacionais das últimas décadas; exercício de diplomacia bilateral e multilateral (PRETO, 2006).

Malamud (2005) analisa a base da intervenção presidencial no Mercosul na década de 90. Para o autor, diplomacia presidencial é “um mecanismo entendido como um recurso para dirigir as negociações entre os presidentes, sempre que uma decisão crucial precisa ser feita ou um conflito crítico necessita ser resolvido (...) compreendida como uma diplomacia de cúpula, política, oposta à institucionalizada, a diplomacia profissional”. É um recurso que permite uma negociação direta entre presidentes para resolver crises (PRETO, 2006).

Cerqueira (2005) analisa a diplomacia predidencial de FHC e o papel da imprensa escrita de 1995 a 2000. Para o autor, a diplomacia presidencial é “... um conjunto de iniciativas que fazem do presidente o principal condutor da política externa, figura que dá o direcionamento político à atuação especializada do corpo

diplomático". É uma estratégia, uma ferramenta de inserção internacional do Brasil (PRETO, 2006).

1.3. Política Externa de FHC a Rousseff

Ao assumir a Presidência da República em 1995, Fernando Henrique Cardoso tinha amplo prestígio internacional devido ao seu reconhecimento acadêmico. O então presidente, seguindo uma linha neoliberal, rompeu com o projeto nacional-desenvolvimentista e buscou inserir o Brasil no cenário internacional. FHC realizou inúmeras viagens ao exterior, participou pessoalmente de encontros regionais e visitas bilaterais. A experiência diplomática de FHC, por já haver sido Chanceler do presidente Itamar Franco, foi bastante importante nessa nova dinâmica (BARNABÉ, 2012).

A dinâmica de participação de FHC na diplomacia foi denominada de diplomacia presidencial, termo que Lula preferiu não utilizar, haja vista sua intenção de reforçar as rupturas em relação ao governo anterior. Seu engajamento em questões de política exterior foi denominado de "Ativismo Diplomático" (BARNABÉ, 2012).

Vale lembrar que, nesta dissertação, o termo diplomacia presidencial será utilizado tanto para o engajamento diplomático de FHC, quanto para o de Lula, quanto para o de Dilma Rousseff.

Para Paulo Roberto de Almeida (2004), a política externa é a esfera em que Lula mais colocou em prática a agenda do PT, mais do que na política econômica ou em outras ações setoriais. Lula tentou deixar explícito em seus discursos as rupturas em relação ao governo anterior. Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, denominou a nova política externa de "Ativa e Altiva". Suas iniciativas compreenderam negociações comerciais internacionais e a busca por uma ativa coordenação política com atores relevantes na política mundial, especialmente Índia, África do Sul, China e vizinhos da América do Sul. Muitas dessas ações já tinham tido um primeiro passo na gestão anterior de FHC, o que demonstra, portanto, uma continuação e não uma ruptura (ALMEIDA, 2004).

Almeida (2004) fez um estudo comparativo da diplomacia de FHC e de Lula em algumas temáticas, bem como comparou os instrumentos diplomáticos e as características gerais da política externa dos dois governos.

A diplomacia presidencial durante o governo Lula foi bastante dinâmica e ativa, com uma característica “multi-presencial”. Lula enfatizou a questão da soberania nacional e dos interesses nacionais. Para tanto, foi bastante assertivo em sua busca por parceria no Sul. Criticou a globalização e abertura commercial e defendeu a busca de acesso aos mercados dos países desenvolvidos, mantendo os mecanismos que favorecessem os países em desenvolvimento e defendendo o não engajamento em demandas de liberalização que pudesse representar comprometimento da capacidade nacional de estabelecer políticas nacionais e setoriais de desenvolvimento e de autonomia tecnológica. Na agenda política, Lula buscou aumentar a capacidade do Brasil de intervir no mundo, almejando uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (ALMEIDA, 2004).

Sobre o multilateralismo e o Conselho de Segurança das Nações Unidas, Fernando Henrique adotou uma postura moderada, enfatizando o direito internacional e aceitou o cenário marcado por um sistema internacional com grandes potências com papéis no sistema. Já Lula defendeu um grande multilateralismo, defendendo a soberania e a igualdade de todos os países. Em relação à reforma da Carta das Nações Unidas, Lula buscou apoio para conseguir uma cadeira permanente no CSNU, enquanto Fernando Henrique teve uma postura menos insistente, inclusive para não criar atritos com a Argentina (ALMEIDA, 2004).

No âmbito da OMC, tanto na gestão de FHC quanto na de Lula o Brasil adotou a postura tradicional de participar das negociações comerciais multilaterais, mas Lula foi mais proativo ao se engajar na coordenação de países, como o G3, com a África do Sul e a Índia (ALMEIDA, 2004).

Sobre a globalização, Fernando Henrique parecia aceitar os princípios do consenso de Washington e prezou pela sustentabilidade econômica de seu governo. Já Lula deu preferência pela sustentabilidade social de seu governo e recusou os pressupostos do Consenso de Washington (ALMEIDA, 2004).

Sobre o papel do Brasil como líder, para FHC, primeiramente o Brasil deveria crescer economicamente e se projetar como líder na região. Lula, em caminho oposto, defendeu uma projeção como líder no cenário mundial (ALMEIDA, 2004).

Luiz Inácio Lula da Silva apresentou uma diplomacia ativa e altiva, como denominou Celso Amorim. Trouxe dinamicidade para a diplomacia brasileira através de contatos, encontros, viagens de trabalho e conversações a cargo do chanceler. Foi responsável pelo aumento do prestígio nacional no exterior, com seu caráter dinâmico e multi-presencial. (ALMEIDA, 2004)

O que caracterizou a agenda de política externa do governo Lula foi a busca por uma coordenação política com países que pudessem se tornar seus parceiros estratégicos. Esses países, com relativo peso na política mundial, foram seus vizinhos da América do Sul e também países como Índia, África do Sul e China. (ALMEIDA, 2004). Essa coordenação com outros países deu impulso a uma série de projetos de integração regional e mecanismos inter-regionais, que tiveram como elemento essencial a participação efetiva de Lula da Silva.

No que concerne à comparação da política externa de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, autores como Souza e Santos (2014), Senhoras (2013), Belém Lopes (2013), João Marcelo Cornetet (2014), Amado Luiz Cervo e Antônio Carlos Lessa (2014) e Miriam Gomes Saraiva (2014) se debruçaram sobre a temática.

Todos os trabalhos citados acima comungam da ideia de que houve retração da política externa durante o governo Rousseff rumo à integração regional na América do Sul. Isso, entretanto, não indicaria uma falta de continuidade da política externa, apenas uma contenção.

A diminuição da atuação diplomática na gestão Dilma está associada a fatores como sua personalidade, sua falta de experiência política, bem como a fatores externos. Não se pode dizer que Lula e Dilma enfrentaram as mesmas conjunturas econômicas e políticas no âmbito doméstico e externo, como pode ser observado pela Tabela 2.

Tabela 2 – Conjunturas econômicas e políticas nos governos de Lula e Dilma

Governo Lula	Governo Dilma
--------------	---------------

Crise econômica internacional.	Estados Unidos e zona do euro se recuperaram da crise internacional.
Centralidade do G20 comercial.	Centralidade do G7 e perda de espaço do G20 comercial.
O G20 foi uma iniciativa importante nas negociações da Rodada Doha.	Mercado internacional marcado pelo fracasso da Rodada Doha na OMC.
Brasil conseguiu se projetar na economia internacional através dos mecanismos multilaterais de cooperação.	Dificuldade de inserção do Brasil na economia internacional, devido à formação de grandes blocos de livre comércio junto com o desenvolvimento da área Ásia-Pacífico.
Brasil ganhou visibilidade como potência emergente.	Ascenção da China.
Bonança dos altos preços das <i>commodities</i> .	Redução dos altos preços das <i>commodities</i> exportadas pelo Brasil.
Discussão de temas importantes para países emergentes.	A agenda de países emergentes pediu força para a agenda das grandes potências, o que foi causado pelas crises da Síria e da Ucrânia.
A crise financeira internacional pouco afetou o Brasil.	A economia interna finalmente recebeu os impactos da crise financeira internacional.
Inflação controlada.	Descontrole das contas internas e aumento da inflação.

Fonte: elaborada pela autora a partir de Saraiva (2004).

Souza e Santos (2014), utilizando os pronunciamentos oficiais da presidente Dilma Rousseff na ONU, verificaram que a presidente optou pela continuidade em temas específicos, como a busca por desenvolvimento econômico aliado à responsabilidade social, a manutenção do equilíbrio macroeconômico e redução das vulnerabilidades geradas por externalidades aliadas ao pagamento da dívida com o FMI, e a defesa de uma posição altiva do Brasil frente à crise econômica (SOUZA e SANTOS, 2014).

Na área de integração regional, o Mercosul e a Unasul permaneceram na agenda brasileira como instrumento de desigualdades regionais. Apesar das continuidades presentes nos discursos, os autores verificam também rupturas. Um exemplo é que na gestão de Lula, o Brasil não se posicionou em relação ao Irã no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, ao contrário de Dilma que adotou uma postura contrária (SOUZA e SANTOS, 2014).

Outra diferença das duas gestões foi a importância que Dilma conferiu à temática de gênero em seus discursos, reforçando o quanto importante era ter uma voz feminina na representação popular.

Com base em entrevistas, discursos e pronunciamentos de Dilma de 2011 a 2013, Lopes (2015) analisou a importância que Dilma Rousseff conferiu à questão de gênero e sua gestão⁷. A presidente frequentemente enfatizou o papel da mulher na política, a se notar pela preferência de ser chamada de “presidenta” a “presidente”. As representações que buscou construir da mulher foram as de mãe, mulher de luta/coragem e mulher comum. Ao mesmo significante “mulher”, buscou imprimir os significados de sensibilidade, cuidado, proteção ao mesmo tempo agregado a significados socialmente mais masculinizados, como fortaleza, coragem e garra (LOPES, 2015).

Dilma enfatizou a importância da mulher na política como forma de construção de uma sociedade mais igualitária. Reforçou a importância de ser a primeira presidenta do Brasil, afirmindo que tal pioneirismo demonstrava a possibilidade de grupos com pouco reconhecimento social comandarem um governo e representarem a sociedade (LOPES, 2015).

Outra característica específica que Dilma trouxe em sua gestão foi o debate da agenda de segurança no Oriente Médio, o que não era característico da gestão anterior. A presidente apontou a necessidade de se adicionar o conceito de “responsabilidade ao proteger” complementando o conceito de “responsabilidade de proteger” no Conselho de Segurança da ONU⁸. O novo conceito englobava a

⁷ Em abril de 2011, Dilma sancionou a Lei 12.605/12, de acordo com a qual as “instituições de ensino públicas e privadas expedirão diplomas e certificados com a flexão de gênero correspondente ao sexo da pessoa diplomada, ao designar a profissão e o grau obtido” (Art. 1º).

⁸ A presidente utilizou o conceito pela primeira vez durante a 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2011 em Nova Iorque.

responsabilidade dos Estados Nacionais de manterem a paz e a segurança internacionais bem como propunha uma ação da comunidade internacional, respaldada pela ONU, em situações de inérgia estatal sobre a proteção de sua população. Esse debate surgiu da percepção da grande vulnerabilidade dos civis e aumento da violência em intervenções militares que, inicialmente, tinham o objetivo de proteger (MARCON, 2012).

Ainda na seara das novas características de Dilma, nas relações com os Estados Unidos, a presidente defendeu uma “agenda do século 21” entre Brasil e Estados Unidos. Entretanto, interrompeu a aproximação com o outro país depois das ações de espionagem das agências de inteligência dos EUA, ferindo princípios do Direito Internacional. Dilma criticou publicamente a postura norte-americana e adiou uma visita que faria aos EUA (BERDU, 2016).

Dilma levou a questão da espionagem americana à 68ª Assmbleia Geral da ONU, onde exigiu explicações, um pedido de desculpas oficial dos Estados Unidos e garantias de que a espionagem não mais ocorreria. Após o incidente, Dilma propôs o Marco Civil da Internet, a fim de aumentar a proteção da privacidade dos brasileiros (BERDU, 2016).

Ao avaliar as decisões particulares de cada mandatário, é importante verificar quais as escolhas sobre os profissionais de assessoramento em assuntos internacionais bem como a escolha sobre o Ministro de Relações Exteriores. O estilo de governo e a personalidade dos presidentes impactam diretamente na escolha desses profissionais. Lula da Silva escolheu para o Ministério de Relações Exteriores Celso Amorim e para a assessoria de assuntos internacionais Marco Aurélio Garcia. Dilma manteve Garcia, mas trocou Amorim por Antônio Patriota, que tinha um perfil mais discreto (MELLO, 2011). Patriota apresentou um estilo low-profile, o que resultou em uma diplomacia presidencial menos impactante e que não fortaleceu a posição multilateral brasileira como potência emergente (SENHORAS, 2013). Para Senhoras, houve um desconforto presidencial na condução das estratégias de política externa. A postura centralizadora e pragmática de Dilma não foi uma boa combinação com o estilo comedido de Antônio Patriota, levando ao um hiato entre a Presidência da República e o Itamaraty.

Dawisson Belém Lopes (2013) sugere que a política externa durante o governo de Dilma Rousseff foi uma política externa subótima, devido ao pouco entrosamento político entre a presidente e o Ministro de Relações Exteriores, Antônio Patriota, de 2011 a 2013. Para Lopes, Antônio Patriota tentou suavemente corrigir os rumos da Política Externa que haviam sido adotados na gestão anterior e tentava alcançar uma diplomacia mais convencional. Exemplos de suas ações foram a tentativa de reaproximação com os Estados Unidos e a condenação de violações de direitos humanos no Irã, ao mesmo tempo que deixava para segundo plano a defesa da reforma do Conselho de Segurança da ONU e o regionalismo pós-liberal na América do Sul. Essas características evidenciaram uma mudança de ênfase da política externa de Lula e Dilma e a falta de entrosamento entre o ministro e a presidente (LOPES, 2013).

Quanto às coligações de cooperação Sul, o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) esvaziou e foi sugado pelo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que por sua vez ganhou maior influência da China. Ocorreram enroscos diplomáticos com países da região, como com o Paraguai após o impeachment do presidente Fernando Lugo e a consequente suspensão temporária do país do Mercosul ao mesmo tempo em que formalizou a entrada do Uruguai no bloco. Outro exemplo foi a situação desagradável entre Brasil e Bolívia quando o Brasil ofereceu asilo político ao senador Roger Pinto Molina, ou ainda quando alguns torcedores brasileiros serem responsabilizados pela morte de um torcedor Boliviano em Oruro (Lopes, 2013).

Para Cornetet (2014), a diferença entre a Política Externa de Lula e Dilma, em linhas gerais, está parcialmente relacionada ao perfil dos governantes. Enquanto Lula foi um presidente carismático e gostava de conduzir a política externa com certa pessoalidade, Dilma mostra-se mais técnica, pragmática e demonstra maior interesse pela institucionalidade do que pela pessoalidade. Os dois governantes apresentam diferentes características pessoais, passado social e educacional, experiências prévias, ambições e visão de mundo. Lula consolidou-se como líder político a partir de seu carisma, Dilma destacou-se na administração pública por sua capacidade técnica e gestora (Cornetet, 2014).

Amado Luiz Cervo e Antônio Carlos Lessa (2014) caracterizam a Política Externa do primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff como um declínio em

relação ao movimento de ascensão da Política Externa dos dois mandatos do presidente Lula da Silva, assertiva ao ponto de reposicionar o Brasil no mundo. Esse declínio se deveria a uma dificuldade do Estado em manter um diálogo ativo e confiante com segmentos dinâmicos da sociedade que haviam feito do país uma potência emergente. Para os autores, a falha de Dilma foi simplesmente tentar continuar a Política Externa elaborada durante o governo de Lula, sem formular sua própria política externa ou sem programar junto aos empresários uma estratégia de inovação que levasse a uma competitividade sistêmica de economias internacionalizadas. Ou seja, sua deficiência surgiu da falta de diálogo com setores estratégicos e da falta de conceitos novos de internacionalização (CERVO e LESSA, 2014).

No trabalho de João Marcelo Conte Cornetet, considerou-se alguns dados empíricos para realizar a comparação dos dois governos no que diz respeito à Política Externa: o número e as distribuições das viagens internacionais com agenda bilateral dos mandatários, os dados referentes ao corpo diplomático e as iniciativas de Política Externa durante os dois mandatos de Lula da Silva e os três primeiros anos do mandato de Dilma Rousseff.

Sobre as viagens realizadas pela presidente Dilma, houve priorização dos países do Mercosul e inocorrência de visita a países do Oriente Médio e do Norte da África. Quanto às viagens a países sul-americanos, houve uma redução a menos da metade. A América Central também não foi priorizada. A falta de visitas a países árabes pode ser explicada pela onda revolucionária que atingiu a região a partir de 2011, tais como mudanças de regime na Tunísia e no Egito, guerras civis na Líbia e na Síria, além dos protestos em outras regiões (CORNETET, 2014).

No campo das ações e iniciativas de Política Externa durante o governo de Lula da Silva, o Brasil se tornou mais respeitado internacionalmente pelo seu crescimento econômico substancial, redução da pobreza e da desigualdade de rendas internas. O desenvolvimento da Política Externa foi retomado, enfatizando-se a importância da cooperação sul-sul. No âmbito externo, adotou-se uma postura de não indiferença, não intervenção e disposição em assumir novas responsabilidades. No governo de Dilma Rousseff, enfatizou-se a continuidade, mas as iniciativas são

mais “reativas” do que “ativas”. Perdeu espaço o empreendedorismo da Política Externa “ativa e altiva” (CORNETET, 2014).

Sobre o corpo diplomático, no governo de Dilma em relação ao governo de Lula houve uma redução tanto do número de vagas ofertadas para novos diplomatas, quanto do número de representações brasileiras no exterior, as embaixadas (CORNETET, 2014)

Alguns autores sugerem que Dilma Rousseff teria enfatizado a política interna em detrimento da externa⁹. Entretanto, não houve uma mudança de objetivos, mas sim uma mudança de ênfases no programa de política externa. A diplomacia brasileira continuou buscando a autonomia como meio de garantir o desenvolvimento nacional e a consolidação do país como polo em um cenário cada vez mais multipolar. A busca pela autonomia continuou sendo pelos mesmos meios, ou seja, pela diversificação, com a afirmação da liderança regional e com a ação em foros multilaterais. O que mudou foi a ênfase, há menos viagens presidenciais, iniciativas menos numerosas e mais tímidas e uma menor formação de novos diplomatas e de novos postos diplomáticos (CORNETET, 2014).

Cornetet reforça o argumento de que além das diferenças de perfil administrativo de Lula e Dilma, a conjuntura política internacional marcada por uma crise econômica persistente e instabilidade política em algumas regiões também teria afetado as diferentes perspectivas de PEB (CORNETET, 2014).

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a estratégia utilizada para atingir a autonomia foi a diversificação, em que o Brasil buscou novos parceiros e ganhou ímpeto a Integração Regional, através, principalmente, da integração física. Essa estratégia, baseada em estreitar relações econômicas e de infraestrutura com países da América do Sul, foi pensada como forma de aumentar a visibilidade do país no cenário internacional e promover seu desenvolvimento. Prova da busca por integração foi a consolidação da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), uma iniciativa de desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicações no âmbito da América do Sul. A IIRSA foi

⁹ A respeito disso, Matias Spektor (2014) afirma que nessa diplomacia de transição, Dilma não enxergou na política externa um caminho para ganhar notoriedade no âmbito doméstico.

importante por representar uma primeira iniciativa de integração física na América do Sul, e apesar de suas falhas, ela criou experiência substancial para posteriormente, como órgão da UNASUL, contar com maior apoio dos países (SARAIVA, 2011).

Durante o governo de Lula da Silva (2002 – 2010), as estratégias de política externa foram relevantes e promoveram o posicionamento do Brasil como potência no cenário internacional, ao contrário da pouca expressão dos governos anteriores nessa área. Os ganhos dessa nova gestão foram: fortalecimento da integração latino-americana; fortalecimento do Mercosul; criação da Unasul; enfim, fortalecimento das relações sul-sul. Almejava-se ganhar espaço no cenário internacional através da contraposição à hegemonia do Norte e a criação de novos espaços multilaterais (SARAIVA, 2011).

No que tange à economia no governo Lula, a PEB teve o objetivo de dar maior visibilidade ao Brasil no cenário internacional, transformando o país em um global player. O Estado foi peça fundamental como instrumento estratégico de defesa do capital privado nacional, as empresas nacionais tais como Vale, Petrobrás, Gerdau, Camargo Corrêa, Odebrecht, Votorantim, Brasil Foods e JBS-Friboi se expandiram como nunca para o continente, sendo o BNDES a grande peça de fomento, auxiliando as empresas a serem competitivas no mercado regional (SARAIVA, 2011).

Para Maria Gomes Saraiva (2014), não houve diplomacia presidencial no governo de Dilma Rousseff. Aos poucos os profissionais com características mais desenvolvimentistas do Itamaraty e outras agências do governo foram assumindo de volta as atividades de formulação de implementação da política externa, como as crises políticas na América do Sul, que ficaram a cargo da assessoria da presidência.

Mas desde muito cedo as diferenças começaram a se fazer sentir, ampliando-se no decorrer do mandato. A diplomacia presidencial e o papel da Presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que havia acontecido durante o governo de Lula, foram abandonados. A vontade política demonstrada pelo Presidente Lula de articular visões favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança na região não teve continuidade. A Presidente Rousseff mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em um curto prazo (SARAIVA, 2014).

Um indício de que Dilma não tenha tido o mesmo grau de assertividade quanto à política externa é o fato de que o documento do Rio+20, evento sediado no Brasil, não ter conseguido exprimir a liderança brasileira no tema ambiental, ao contrário da Conferência Rio+92. Acadêmicos e cientistas teriam considerado o texto vago (SARAIVA, 2014).

O foco da gestão de Dilma foi trabalhar questões econômicas de curto prazo, ao passo que foram deixadas de lado as ações políticas de projeção internacional e de um comportamento estratégico mais geral. As ações que visavam a ganhos progressivos, defendidos pelo Itamaraty, não receberam tanto empenho (SARAIVA, 2014).

Matias Spektor (2014) defende que os principais elementos conceituais de diplomacia sustentados por Lula foram mantidos na gestão de Dilma, entretanto, na prática, houve limitação de sua atenção na condução da política externa. Dilma não enxergou na política externa um caminho para ganhar notoriedade no âmbito doméstico. Tampouco manteve Celso Amorim na posição de ministro de relações exteriores. A principal razão pela limitação diplomática de Dilma teria sido o cenário internacional mais severo, pela primeira vez em 20 anos o governo não estava em uma trajetória internacional ascendente (SPEKTOR, 2014).

Sobre a percepção da mídia em relação à Dilma, a mídia impressa, ao se referir a mulheres em cargos públicos, geralmente valoriza elementos que não são descritos sobre um homem no mesmo cargo. Esses elementos são detalhes, descrições pormenorizadas da vida social e descrições sobre a aparência (BÁRBARA e GOMES, 2010). Um exemplo foi a reportagem da revista Newsweek de setembro de 2011. A revista trouxe Dilma na capa com o título “*where women are winning*” e uma reportagem intitulada “*Don’t mess with Dilma*” (MARGOLIS, 2011). Apesar de a reportagem enaltecer a vitória de uma mulher para a Presidência da República, ela também contempla aspectos como a cor da roupa de Dilma, os brincos que ela utilizava na posse, a aparência de seu cabelo.

E, no entanto, Rousseff com uma jaqueta fúcsia, calças pretas, e brincos grandes de pérolas, parecia insatisfeita ao falar sobre o Brasil, a economia mundial, a pobreza e a corrupção. Seu cabelo estava grosso e lustroso... (MARGOLIS, 2011, tradução nossa)

Essas questões demonstram que a mídia avalia aspectos que fogem do escopo de competência e eficiência quando caracterizam mulheres políticas.

A partir do exposto, surge a principal questão: Qual o empenho dado por Dilma para as coordenações gestadas no governo de Lula, que foram passadas a ela como uma herança diplomática? Qual são os eixos da política externa de Dilma? De que forma ela atua dentro das iniciativas Unasul e BRICS, duas grandes estruturas que demandam grande atuação pessoal do Presidente Lula? Dilma teria tratado suas relações na América do Sul com o mesmo empenho em que atuou com parceiros estratégicos no âmbito global? A diplomacia presidencial de Dilma dentro da Unasul foi a mesma empregada no Brics?

CAPÍTULO 2 – União de Nações Sul-Americanas (Unasul)

Neste capítulo, pretende-se fazer uma descrição da Unasul, abordando sua origem e o que o mecanismo representa em ganhos políticos para a América do Sul e para o Brasil. Na segunda parte do capítulo, falaremos sobre o papel do presidente dentro da integração e como Dilma utilizou a Unasul como plataforma de diplomacia presidencial.

2.1. Unasul: considerações gerais

A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) é um mecanismo de concertação entre os 12 países da América do Sul, com personalidade jurídica internacional.

A partir do estabelecimento da República, houve uma americanização das relações exteriores brasileiras, mas foi de fato a partir do governo Lula, em 2003, que houve maior foco no estreitamento de laços com a América do Sul. O fortalecimento dos mecanismos de cooperação regional e a articulação de um espaço econômico e político sul-americano corroboram a visão autonomista da política externa brasileira (NERY, 2016).

A Unasul surgiu como um espaço de concertação política entre os países da América do Sul para reforçar a integração da região e assegurar sua participação no cenário internacional. Trata-se de um processo de regionalismo¹⁰ que inova ao reunir

¹⁰ Sobre o termo regionalismo, Maria Regina Soares de Lima faz uma distinção entre os dois termos. Por integração está subentendido que há redução ou eliminação de restrições à livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas, além de delegação de soberania a uma autoridade supranacional. De forma distinta, o regionalismo possui uma dimensão geoestratégica, em que são estabelecidos processos de cooperação em áreas diversas, como política, econômica, militar, energética, técnica. Praticamente não há uma delegação de soberania na regionalização, mas sim uma coordenação de políticas governamentais, com objetivos menos ambiciosos do que uma integração. O regionalismo tem espaço para a discussão de temas estratégicos, como segurança, solução de conflitos, defesa dos direitos humanos, vigência da democracia, desenvolvimento

todos, e apenas, os países sul-americanos. Suas ações cobrem áreas como: projetos de infraestrutura, planejamento e energia; cooperação em saúde, defesa, educação; desenvolvimento social e eleitoral (BRAGATTI e SOUZA, 2016).

A Unasul caminha no sentido oposto a outros processos de integração. É “um espaço multilateral de coordenação e cooperação política interestatal que difere dos esquemas de integração convencionais”. Tem um caráter pragmático, as áreas estruturantes em torno das quais os países se articulam são discutidas e negociadas de acordo com as oportunidades, o que faz com que alguns temas avancem mais rapidamente que outros.

De acordo com seu Tratado Constitutivo, seu objetivo é:

“... construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (ITAMARATY).

A Unasul é instrumento que reflete a afirmação da autonomia da América do Sul e pode auxiliar na construção de uma polaridade sul-americana no cenário internacional (NERY, 2016). Entremeado na coordenação e cooperação política da Unasul, existe a pluralidade ideológica de seus membros. Todos os países membros da Unasul, exceto a Colômbia, comungam da ideia de que se trata de uma institucionalização do caráter identitário dos países sul-americanos, embora eles não tenham uma percepção unânime sobre que identidade é essa (ISABEL MEUNIER, 2003).

socioeconômico integral e equitativo, proteção do meio ambiente e integração física e energética. A Unasul seria, dentro dessa perspectiva, um processo de cooperação que privilegia a questão política, não tanto questões comerciais. A ênfase é diferente do Mercosul.

Tiago Nery, citando Borda 2012, Botelho 2013, Costa 2010 e Unasul, 2008, compara a Unasul a uma organização política guarda-chuva, pois “abriga, em sua institucionalidade, uma série de ações que, somadas, apontam para uma articulação política mínima entre todos os países da América do Sul” (NERY, 2016).

Em relação à diversidade de visões dos países membros da Unasul, isso cria um desafio para o aprofundamento institucional da integração na região, haja vista que não existe uma homogeneidade de processos e interesses e isso gera a dificuldade de se criar um modelo de integração que seja de interesse de todos os países da região (BARNABÉ, 2012). Além do mais, existe o desafio de gerenciar as divergências e conflitos entre os países, por exemplo as questões fronteiriças, tráfico de drogas, discussão sobre as FARC, o debate sobre democracia, entre outros temas (BARNABÉ, 2012).

Partindo do consenso de que não há unanimidade das forças na América do Sul, Nicolás Comini e Alejandro Frenkel (2014) desenvolvem uma discussão sobre os porquês da baixa intensidade da Unasul. Os autores enxergam a existência de duas forças no que concerne ao modelo de inserção internacional de um país, a força concêntrica e a força poligâmica. Países inclinados ao primeiro tipo de força priorizam os mercados nacionais e privilegiam a construção de coalizões estáveis com vistas a uma inserção internacional, enquanto os países de força poligâmica priorizam uma transversalidade das relações internacionais. O perfil concêntrico de países como a Argentina, o Brasil e o Equador motivou o desenvolvimento da Unasul. Essa motivação, no entanto, tem diminuído desde 2011, quando houve uma reconfiguração de forças (COMINI e FRENKEL, 2014).

Comini e Frenkel (2014) avaliam que de 2008 a 2010, a Unasul foi caracterizada pela prevalência da visão concêntrica e uma lógica dos mínimos denominadores comuns, gerando os princípios, objetivos e arquitetura flexíveis da instituição. A partir de 2011, houve uma desaceleração do mecanismo. Dentre os elementos que foram responsáveis tanto pela ascenção (de 2008 a 2010) quanto pela sua desaceleração (2011 em diante) foram: as lideranças regionais, os mínimos denominadores comuns, o hiperpresidencialismo e a ideia de comunidade (COMINI e FRENKEL, 2014).

Na primeira fase da Unasul, grandes líderes como Lula, Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, Néstor Kirchner e Cristina Kirchner tiveram critérios comuns de inserção internacional e foram habilidosos no sentido de mobilizar amplos setores da sociedade civil para a criação de uma concertação na América do Sul. Ainda importante na primeira fase da Unasul, foi o papel da diplomacia presidencial. A participação dos presidentes nas atividades extrapolou o que havia sido estabelecido no Tratado Constitutivo, ao invés de se reunirem uma vez ao ano se reuniram em diversos encontros extraordinários, eles foram hiperpresidencialistas. A diplomacia presidencial foi o principal elemento característico da criação da Unasul. A contiguidade geográfica foi utilizada nessa primeira etapa da organização como critério de construção de uma identidade regional (COMINI e FRENKEL, 2014).

A partir de 2011, a Unasul passou por um processo de desaceleração, que pode ser justificado pelos seguintes elementos: a ausência das lideranças políticas Néstor Kirchner, Chávez e Lula diminuiu o dinamismo da organização; a inclinação poligâmica ganhou força com o protagonismo de países como Colômbia e Peru nas áreas de segurança regional; estabelecimento de mínimos denominadores comuns, que permitiu aos países da Unasul conviverem mesmo com as divergências, dificultou a concretização de ações práticas; a iniciativa e proatividade dos presidentes até 2011 deu lugar a uma paralisação de decisões, como todos os países têm poder de voto, a falta de convergência entre eles foi um elemento de entrancamento¹¹ (COMINI e FRENKEL, 2014).

No que se refere ao papel dos países, três em especial tiveram maior notoriedade na promoção da Unasul: Brasil, Argentina e Venezuela. De acordo com Celso Amorim:

“Reconhecemos que o destino do Brasil está ligado a seus vizinhos da América do Sul. Ao mesmo tempo em que nos percebemos sul-americanos, reconhecemos a singularidade brasileira no contexto mundial. Não há nisso incompatibilidade alguma. A posição do Brasil como ator global é consistente com a ênfase que damos à integração regional e vice-versa. Na

¹¹ Um exemplo de falta de consenso foi em relação às sanções que deveriam ser aplicadas ao Paraguai depois da destituição do presidente Fernando Lugo.

realidade, a capacidade de coexistir pacificamente com nossos vizinhos e contribuir para o desenvolvimento da região é um fator relevante da nossa projeção internacional". (Celso Amorim em discurso durante a Segunda Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional)

Sobre a estrutura institucional da Unasul, existem os seguintes órgãos: Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, Conselho de Delegadas e Delegados e a Secretaria Geral. Além dos órgãos, há 12 conselhos temáticos para ajudar e sugerir políticas públicas dentro do bloco. Em 2008, durante uma reunião extraordinária de Chefes de Estado, foram criados o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) e o Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS), que são assessorados pelo Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e pelo Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS). Outros três Conselhos foram estabelecidos em 2009 durante a Cúpula de Quito: Conselho Sul-Americano de Problema Mundial das Drogas (CSPMD), Conselho Sul-Americano de desenvolvimento social (CSDS) e Conselho Sul-Americano de infraestrutura e planejamento (COSIPLAN). Outros Conselhos criados posteriormente foram: Conselho Sul-Americano de educação (CSE), Conselho Sul-Americano de cultura (CSC), Conselho Sul-Americano de ciência, tecnologia e inovação (COSUCTI), Conselho Sul-Americano de economia e finanças (CSEF), Conselho Sul-Americano de segurança cidadã contra a delinquência organizada transnacional (DOT) e Conselho Sul-Americano de eleitoral (CEU).

Para o Brasil, a Unasul é importante, dentre outros aspectos, por possibilitar que o país se projete na região e também colha benefícios da coordenação política, da abertura de mercados, da integração produtiva, da criação da paz, da integração social. Esses benefícios são colhidos também pelos demais países da América do Sul.

Em questões de crise na América do Sul, a Unasul foi um importante instrumento de mediação. Em 2008, quando a Bolívia passou por uma crise separatista, os países membros da Unasul realizaram uma reunião de emergência e montaram uma comissão de diplomatas para auxiliar Evo Morales nas negociações. Outro exemplo de atuação da Unasul foi na ocasião em que Bogotá e Washington

tentaram firmar um convênio militar com o estabelecimento de bases militares na Colômbia, causando desconforto aos países da região, principalmente à Venezuela. Na oportunidade, a Unasul interveio e, mesmo a contra gosto da Colômbia, conseguiu discutir o acordo institucionalmente.

Para o Brasil, os ganhos gerados pela Unasul estão no plano estratégico de projeção de sua liderança. Ao mesmo tempo que o país desporta como liderança regional, se projeta mundialmente como uma liderança em potencial. Isso foi observado especialmente durante o governo Lula. De acordo com Souto (2006), A Unasul traz ganhos a todos os países da América do Sul, mas beneficia preferencialmente o Brasil, que constrói uma base subcontinental ampla e sólida o suficiente para afirmar sua liderança na América do Sul e consequentemente facilitar uma política de potência emergente no âmbito mundial (SOUTO, 2006).

Importante lembrar que a integração na América do Sul é um processo, o que significa que é composta por fases e que alguns de seus objetivos só serão atingidos a longo prazo.

2.2. Histórico de Reuniões e Cúpulas da Unasul

Embora o foco do trabalho seja a participação de Dilma Rousseff na Unasul, a opção foi por colocar nesta seção o histórico da Unasul desde Lula da Silva, e não desde 2011 quando Dilma assume a Presidência da República. Acredita-se que fica mais claro perceber em que medida sua atuação foi menor do que na gestão anterior através de uma comparação entre número de participação nos eventos, nuances nos discursos e iniciativas empreendidas pelos dois mandatários.

Sobre seu histórico, a Unasul foi resultado de projetos anteriores que culminaram na articulação política que a Unasul é hoje. A autonomia é um elemento importante dentro do projeto, os países sul-americanos queriam afirmar essa autonomia em relação aos Estados Unidos. É a primeira iniciativa de integração formada institucionalmente pelos 12 países da América do Sul, através de assinatura de um instrumento jurídico.

Em 2000, houve a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em que os países discutiram a coordenação em temas de comércio, infraestrutura, luta contra drogas ilícitas, informação e tecnologia. Desse encontro, resultou a decisão de criação da IIRSA, Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, com fins de integrar fisicamente a região. Em 2012 aconteceu a segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, em que reforçaram a discussão da IIRSA. A terceira Reunião ocorreu em 2004, momento em que os países da América do Sul redigiram a Declaração de Cusco, lançando finalmente a CSN, Comunidade Sul-Americana de Nações.

A CSN, ou CASA, foi a fundação da Unasul. Foi estabelecida com base na coordenação de políticas exteriores dos países da América do Sul, convergência entre Mercosul, CAN, Chile, Guiana e Suriname e também na integração física a partir do IIRSA.

A Unasul surgiu em substituição à CSN durante a I Cúpula Energética Sul-Americana em 2007. Além da mudança de nome, o que era uma simples coordenação política se transformou em organização internacional. Isso significou a criação de alguns instrumentos institucionais, como uma Secretaria Geral e o Conselho Energético Sul-Americano. O Tratado Constitutivo da Unasul foi celebrado em uma reunião extraordinária de líderes sul-americanos em Brasília, em 2008, conferindo personalidade jurídica internacional para a cooperação.

A proposta do Tratado Constitutivo da Unasul, instrumento que transformaria a Unasul em organismo internacional, foi aprovada em janeiro de 2008 durante uma reunião de ministros de Relações Exteriores da Unasul na Colômbia. A proposta foi apresentada pelo Conselho de Delegados. Ficou acordado que no próximo encontro, a ser realizado no Brasil, fossem realizadas sugestões, observações e contribuições para o Tratado. Durante essa reunião, foi pedido ao Conselho de Delegados que apresentassem no próximo encontro um plano de ação de 2008 – 2009 para a Unasul, incluindo os programas, planos e projetos da organização bem como as áreas de trabalho, os cronogramas e a dimensão econômica desses projetos. (RESOLUÇÃO ITAMARATY, 2008)

Ainda em maio de 2008, Brasília sediou a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, momento em que foi assinado o Tratado

Constitutivo. Também foram aprovadas decisões sobre um plano de ações do Unasul e sobre o funcionamento transitório da Secretaria Geral no período entre a assinatura e a entrada em vigor do Tratado. Tendo em vista a crise política por qual passava a Bolívia, uma reunião de emergência foi marcada para setembro do mesmo ano no Chile.

Durante a reunião emergencial em setembro de 2008 no Chile, a Unasul respaldou o governo de Evo Morales e condenou qualquer tentativa de golpe ou ruptura do território boliviano. Dessa cúpula emergencial, saiu uma comissão de diplomatas dos diversos países da região para auxiliar nas negociações da Bolívia e estabelecer um diálogo a fim de resolver o conflito (LATINA, 2013).

Em dezembro de 2008, ocorreu mais uma Cúpula Extraordinária da Unasul, sediada na Bahia, sugerida pelo presidente Lula. Na oportunidade, os países membros estabeleceram o Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul, uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa que tinha, entre seus objetivos, promover a paz e a solução pacífica de controvérsias na região e diminuir as assimetrias dos sistemas de defesa dos Estados membros da Unasul, para fortalecer a capacidade da região no campo de defesa. Também foi estabelecido o Conselho de Saúde Sul-Americano da Unasul, um órgão de consulta e cooperação em matéria de Saúde, com o fim de promover a redução das assimetrias entre os sistemas de Saúde dos Estados membros da Unasul. (Declaração do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, 2008)

A III Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul ocorreu em Equador em Agosto de 2009. Durante a oportunidade, os países membros discutiram os desafios políticos, econômicos, sociais e ambientais pelos quais o mundo passava. Durante a reunião, criaram os Conselhos Sul-americanos de luta contra o narcotráfico; infraestrutura e planejamento; desenvolvimento social; educação, cultura, ciência, tecnologia e inovação da Unasul.

Um dos embróglios destacados nessa III Reunião, embora não tenha sido mencionado no documento final da cúpula, foi a crise diplomática entre a Venezuela e a Colômbia. Tal desconforto diplomático foi gerado por uma acordo militar entre a Colômbia e os EUA para o estabelecimento de bases americanas na região, o que deixou o presidente venezuelano Hugo Chaves preocupado com a proximidade dos

americanos de seus fronteiras. A Colômbia por sua vez, preferiu não enviar representantes do alto escalão para a cúpula e optou por levar suas reivindicações para outros órgãos do continente como OEA, destacando o ambiente desafiador em que se encontrava a UNASUL como ambiente plural e de consenso para a região (MARREIRO, 2009).

Celso Amorim, chanceler brasileiro, reconheceu que cada país da região poderia celebrar seus próprios acordos na área de defesa. Entretanto, afirmou querer garantias de que tal pacto militar não saísse das fronteiras colombianas (PRESSE, AGENCE FRANCE, 2009).

Na ocasião, Lula sugeriu que a Unasul marcasse uma reunião com os Estados Unidos para discutir a relação do país com a América do Sul, uma vez que, na posição de presidente do Brasil ele se sentia incomodado com o sentimento de inquietação na região (SILVA, 2009).

Em Agosto de 2009, o Brasil participou de uma Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, na Argentina. O encontro foi fruto dos debates na III Cúpula em Quito, em que foi discutido a intervenção militar e civil norte-americana na Colômbia. Dessa forma, foram três os pilares que conduziram o encontro da Argentina: mais transparência e institucionalização do diálogo acerca de defesa e segurança na América do Sul; busca de instrumentos que garantissem que a segurança e a soberania dos países da região não fossem ameaçados pela presença do pessoal militar estrangeiro. Ficou decidido, a partir do encontro, que os Ministros de Relações Exteriores e da Defesa se reuniriam em setembro para outra reunião extraordinária, em que pensariam medidas de aumentar a confiança e a segurança de forma complementar os mecanismos da OEA.

Ainda em novembro do mesmo ano, ocorreu mais uma Reunião Extraordinária de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa da Unasul, no Equador. O objetivo do encontro foi continuar o diálogo sobre o fomento da confiança em questões de segurança e defesa na região.

Em maio de 2010, na Argentina, houve uma Reunião de Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul. A finalidade do encontro foi confirmar o apoio ao Chile e ao Haiti após os terremotos nos dois países; debater a questão de Honduras;

eleger o Secretário Geral da Unasul, Nestor Kirchner; discutir o diálogo Unasul – EUA; e debater a solução de controvérsias em matéria de investimentos.

Em novembro de 2010, na Guiana, ocorreu a IV Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul. No encontro, a presidência da Unasul foi transferida do Equador para a Guiana. Entre os assuntos debatidos, estava a adoção de um Protocolo Adicional sobre Compromisso Democrático. A IV Reunião também marcou a despedida de Lula da Silva, que foi considerado um símbolo da construção da Unasul, para acadêmicos e analistas políticos, um grande gestor capaz de aprofundar e dinamizar a integração na América do Sul (JARDIM, 2010).

Durante a gestão de Lula, os eventos relacionados à Unasul, que envolvem cúpulas de Chefes de Estados e de Governos, reuniões de ministros e ministras de relações exteriores e reuniões de delegados e delegadas da Unasul foram 13. Como pode ser observado na Tabela 3, Lula esteve presente em 9 desses eventos.

Tabela 3 – Relação de eventos da Unasul de 2008 a 2010

2008	Evento: Reunião de ministros de Relações Exteriores da Unasul. Data: 27/01 Local: Colômbia Lula: ausente.	Evento: Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo Unasul. Data: 23/05 Local: Brasília, Brasil. Lula: presente.	Evento: Reunião de Chefes de Estado dos países da UNASUL. Data: 01/07 Local: San Miguel de Tucuman, Argentina. Lula: presente.	Evento: Reunião do Conselho de Delegados e Delegadas da Unasul. Data: 11 e 12/08 Local: Santiago, Chile Lula: ausente.	Evento: Reunião de emergência da Unasul para discutir questões da Bolívia. Data: 15/09 Local: Santiago, Chile Lula: presente.
	Evento: Encontro de chefes de Estado da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com a participação de Barack Obama. Data: 28/04 Local: Porto de Espanha, Trinidad e Tobago. Lula: presente.	Evento: 3ª Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União Unasul. Data: 10/08 Local: Quito, Equador. Lula: presente.	Evento: Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União Unasul. Data: 28/08 Local: Bariloche, Argentina. Lula: presente.	Evento: Reunião Extraordinária de Ministras e Ministros de Relações Exteriores e de Defesa da Unasul. Data: 15/09 Local: Quito, Equador. Lula: ausente.	Evento: Reunião Extraordinária de Ministras e Ministros de Relações Exteriores e de Defesa da Unasul. Data: 27/11 Local: Quito, Equador. Lula: ausente.
2010	Evento: Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Data: 04/05 Local: Buenos Aires, Argentina. Lula: presente.		Evento: Reunião Ordinária de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da Unasul. Data: 25/11 Local: Georgetown, Guiana Lula: presente.	Evento: Reunião de Chefes de Estado e de Governo da Unasul. Data: 26/11 Local: Georgetown, Guiana Lula: presente.	

Fonte: elaborado pela autora.

O ano de 2011 foi marcado pelo início dos trabalhos de Dilma Rousseff como Presidenta da República do Brasil e também pela entrada em vigor do Tratado Constitutivo da Unasul, um grande símbolo da consolidação da organização. A efetivação do Tratado ocorreu durante a Reunião Extraordinária de Ministros das Relações Exteriores da Unasul, em março de 2011, no Equador. Na ocasião, foi lançada a construção da sede da Organização no norte de Quito, Equador.

Durante o ano de 2011, a Unasul ainda teve uma Reunião Extraordinária de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul em julho, uma Reunião Extraordinária do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da Unasul em agosto e a V Cúpula da Unasul no Paraguai em outubro. Dilma Rousseff não participou de nenhum dos encontros.

Em março de 2012, no Paraguai, durante a Reunião Extraordinária do Conselho de Ministros de Relações Exteriores da Unasul, foram discutidos temas de organização administrativa e fortalecimento institucional. Quem representou o Brasil no encontro foi o Ministro de Relações Exteriores Antônio Patriota.

Em junho de 2012, durante a Rio+20, os países membros da Unasul se reuniram no gabinete de Dilma para uma Reunião Extraordinária do Conselho de Ministros de Relações Exteriores da Unasul e discutiram o envio de uma missão de chanceleres para o Paraguai diante da destituição do presidente Fernando Lugo, para auxiliar na estabilidade e respeito à ordem democrática do Paraguai. No encontro, a secretaria-geral da Unasul foi passada da colombiana María Emma Mejía para o venezuelano Alí Rodríguez Araque.

Ainda sobre o ocorrido no Paraguai, os presidentes do Brasil, Argentina e Uruguai se reuniram na V Cúpula da Unasul, na Argentina, para debater a suspensão do Paraguai da Unasul. Apesar de o país não sofrer sanções econômicas pelos demais países da região, ele ficou impossibilitado de participar de reuniões e decisões da Unasul até que eleições fossem realizadas (YANAKIEW, 2012).

Na VI Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em novembro de 2012 no Peru, o Brasil foi representado pelo Vice-Presidente Michel Temer e pelo Ministro de Relações Exteriores Antônio Patriota. Durante a Reunião, foram aprovados 9 documentos: Declaração da VI Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul; Declaração do Conselho

de Ministros e Ministras de Relações Exteriores sobre a Palestina; Declaração sobre o processo de paz na Colômbia; Declaração sobre a América do Sul como uma zona de paz; Comunicado especial de apoio à luta contra o terrorismo e todas as suas formas e manifestações; Declaração conjunta sobre o Qhapaqñan; Declaração especial sobre a questão das Ilhas Malvinas; Declaração especial sobre “2013 ano internacional da Quinua”; Declaração especial sobre o uso tradicional do mastigado da folha de coca.

A VII Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul foi sediada em Paramaribo em agosto de 2013. Na ocasião, a presidência da Unasul foi assumida pelo presidente do Suriname Desiré Delano Bouterse. Dilma esteve presente no evento.

Em dezembro de 2014, na Reunião Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul em Quito, foi inaugurada a nova sede da Secretaria-Geral da Unasul.

De 2011 a 2014, a Unasul teve 13 eventos. Conforme a Tabela 4, Dilma apenas esteve presente em 6 desses eventos.

Tabela 4 – Eventos da Unasul de 2011 a 2014.

	Evento: Reunião Extraordinária do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da Unasul. Data: 29/07 Local: Lima, Peru. Dilma: ausente	Evento: Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul. Data: 29/07 Local: Lima, Peru. Dilma: presente.	Evento: Reunião Extraordinária do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da Unasul. Data: 24 de agosto de 2011 Local: Buenos Aires, Argentina Dilma: ausente	Evento: V Cúpula de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul. Data: 29 de outubro de 2011 Local: Assunção, Paraguai Dilma: ausente
2011	Evento: Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da Unasul. Data: 11/03 Local: Quito, Equador Dilma: ausente	Evento: Reunião Extraordinária do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da Unasul. Data: 11/06 Local: Bogotá, Colômbia.	Evento: Reunião de emergência para discutir a situação política no Paraguai. Data: 21/06/2012 Local: Rio de Janeiro, Brasil Dilma: presente.	Evento: Reunião Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul para suspensão do Paraguai da Unasul. Data: 29/06 Local: Lima, Peru.
2012	Evento: Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da Unasul. Data: 17/03 Local: Assunção, Paraguai.			

	Dilma: ausente.	Dilma: ausente.		Local: Mendoza, Argentina. Dilma: presente.	Dilma: ausente.
2013	Evento: Cúpula Extraordinária da Unasul. Data: 18/04 Local: Lima, Peru. Dilma: presente.			Evento: VII Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul. Data: 30/08 Local: Paramaribo, Suriname. Dilma: presente.	
2014	Evento: Conselho de Chanceleres da UNASUL aprova resolução sobre a Venezuela Data: 12/03 Local: Santiago, Chile Dilma: ausente.			Evento: Cúpula Extraordinária da Unasul. Data: 05 de dezembro de 2014 Local: Quito, Equador Dilma: presente.	

Fonte: elaborada pela autora

Como esta dissertação se propõe a analisar o primeiro mandato de Dilma, não haverá aprofundamento sobre as questões importantes a partir de 2015, como a questão entre Colômbia e Venezuela, nem como Dilma tentou buscar apoio na Unasul contra seu impeachment.

Conforme pode ser visto nas Tabelas 3 e 4, foram diversas as oportunidades de encontro no âmbito da Unasul, desde sua criação em 2008. Além de Dilma não ter participado de forma tão frequente quanto Lula, em nenhuma das suas viagens com objetivo de ir a eventos da Unasul, houve oportunidades de estabelecer encontros bilaterais.

2.3. Dilma na Unasul

A Unasul foi uma instância de coordenação entre os países sul-americanos que teve bastante empenho e que foi institucionalizado durante a gestão de Lula da Silva e de outros presidentes sul-americanos com as mesmas características progressistas.

Foi a partir de Lula que se fortaleceu a ideia de superar a dimensão comercial. A dimensão política foi entendida como uma possibilidade de obter ganhos de autonomia econômicos e sociais para a região (NERY, 2016). A região sul-americana foi uma prioridade da política externa brasileira, que levou à construção de mecanismos de cooperação regional e à articulação de um espaço econômico e político sul-americano. (Moniz Bandeira, 2010a; Santos, 2005; Simões, 2010; Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014 APUD Nery)

A atuação do governo de Lula e foi essencial para o surgimento da Unasul. Lula aproveitou seus momentos de discurso¹² para manter uma posição altamente propositiva na Unasul:

Por isso, determinei ao meu ministro da Defesa que realizasse consultas com todos os países da América do Sul sobre a constituição de um Conselho Sul-Americano de Defesa. Creio que deveríamos discutir essa decisão aqui. Com esse mesmo espírito proponho a realização no Brasil, no segundo semestre deste ano, de uma reunião que permita detalhar o funcionamento e os objetivos do Conselho. (LULA,2008 - Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações – Unasul)

Em suas falas, Lula reforçou a necessidade de reformar as instituições globais com vistas a ampliar o espaço político dos países emergentes. A temática social também permeou suas falas:

Nos anos 80 e 90 do século passado, o pensamento conservador hegemônico nos impôs modelos de ajuste econômico retrógrados, discriminatórios e vazios de preocupação social. Foram regras ditadas por supostos especialistas, que não conheciam a região, mas tiveram o acordo submisso de parte de nossas elites políticas. Essas políticas separavam crescimento de distribuição de renda.... O mundo de hoje não é mais moldado por alguns poucos países desenvolvidos. Até porque eles estão em crise. Sem os países em desenvolvimento não será possível a abertura de um novo ciclo de expansão que combine crescimento, combate à fome e à pobreza, redução das desigualdades sociais e preservação ambiental. Essas devem ser as prioridades da nova agenda internacional. Esta é a hora para reconstruir as instituições globais em bases mais democráticas, representativas, legítimas e eficazes. (LULA, 2010 - Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a 4ª reunião ordinária de chefes de Estado e de Governo da Unasul Georgetown-Guiana, 26 de novembro de 2010)

A partir de 2011, a percepção foi de que o Brasil não tinha mais um plano estratégico para a América do Sul. Diferentemente do engajamento percebido na gestão de Lula, Dilma teve uma atitude mais reativa, não propondo linhas de

¹² No âmbito da Unasul, existem três discursos de Lula disponibilizados no site do planalto.

mudança, nem tentando lançar mão da Unasul como espaço de articulação dos interesses específicos de sua gestão.

Em relação à percepção da mídia sobre Dilma na Unasul, a visão geral foi de uma timidez frente à integração com a América do Sul. Em entrevista concedida à revista Istoé em julho de 2012, o Ministro das Relações Exteriores Antônio Patriota respondeu às críticas de que, a partir de Dilma, a política externa tenha ficado mais tímida.

De acordo com Antônio Patriota, ao priorizar acordos nas áreas de ciência, tecnologia e inovação, Dilma teria dado uma marca muito pessoal ao papel de liderança internacional que o país vinha exercendo. Sobre sua gestão discreta como Ministro de Relações Exteriores, Patriota respondeu às críticas afirmando que diplomacia não é publicidade e que a projeção do país não teria diminuído com a saída do presidente Lula da Silva. Como exemplos de destaque de liderança brasileira no cenário internacional, Patriota aponta a Rio+20 e o fato de Brasília ser, durante a gestão de Dilma, um dos centros de atividades diplomáticas mais dinâmicos do mundo emergente. Quando indagado sobre o fato de a Rio+20 não ter sido bem avaliada por setores da sociedade civil, o ministro afirmou que o evento foi extremamente satisfatório, inclusive pelo fato de o documento final ter sido concluído ante do início da cúpula (PATRIOTA, 2012).

A partir da análise de discursos, entrevistas, número de participação em encontros da Unasul e informações disponibilizadas pela mídia, segue as conclusões sobre a diplomacia presidencial de Dilma Rousseff na Unasul.

Houve uma percepção por parte de acadêmicos, da mídia e desta pesquisa de que Dilma Rousseff tenha tentado continuar o projeto de Lula, mas teve menor engajamento. As questões específicas que Dilma tentou imprimir na política externa, como um todo, não são percebidas no âmbito da Unasul.

Sobre o número de vezes que Dilma compareceu aos eventos, sua baixa participação também é um dado. Em 13 compromissos de 2011 a 2014, Dilma apenas esteve presente em 6, sendo que um deles foi a Rio+20 no Brasil. Muito embora sua participação não fosse obrigatória em todos os eventos, isso ainda sim representa pouco engajamento quando comparamos que Lula participou mesmo quando sua participação não fosse obrigatória.

Em suas falas em pronunciamentos, discursos e entrevistas, é notável a diferença em relação a Lula, que era carismático ao se pronunciar e tinha grande poder de persuasão.

Dilma foi inética na Unasul, ou seja, continuou o projeto e conferiu importância à dimensão na América do Sul. Entretanto, não demonstrou altitude e se limitou a participar de forma bastante protocolar da organização¹³.

Em seus discursos no âmbito da Unasul, Dilma reforçou a importância dos ganhos sociais para a instituição:

Ele (Ollanta Humala) conduzirá o seu país para esse período de crescimento e de equilíbrio macroeconômico, mas também incorporando à ação governamental um forte compromisso e uma forte iniciativa social. Nós queremos incluir e nós queremos crescer e incluir para as nossas populações, preservando os seus interesses e preservando as suas capacidades. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na reunião extraordinária da Unasul – 28/07/2011)

Sabemos hoje que temos de conceber e implementar políticas públicas voltadas para os segmentos mais vulneráveis. Nós, que temos um compromisso com o combate à pobreza extrema, sabemos que isso requer vultosos investimentos na área social, tendo como objetivo a universalização de serviços essenciais, como os de saúde, educação e previdência. Esse desígnio, eu tenho certeza, orienta as ações dos governos e dos países da região. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na reunião extraordinária da Unasul – 28/07/2011)

O Brasil se dispõe a, nesse período, avançar no combate à desigualdade, assegurando o crescimento com inclusão social. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Cúpula Extraordinária da Unasul – 05/12/2014)

Nós, países da Unasul, já provamos que somos capazes de enfrentar muitos dos desafios. Nos últimos anos, nossos países aumentaram a renda per capita, diminuíram o desemprego e reduziram os níveis de pobreza de suas populações. E nós precisamos continuar trilhando esse caminho. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Cúpula Extraordinária da Unasul – 05/12/2014)

¹³ No âmbito da Unasul, existem apenas 2 discursos de Dilma disponíveis no site do planalto.

Dilma aproveitou o espaço da Unasul para relembrar suas iniciativas como presidente:

Com esse fim, achando que sempre podemos fazer mais, eu lancei o programa Brasil sem Miséria, que define o apoio governamental ativo aos 16 milhões de brasileiros ainda situados no último escalão da pirâmide social, ou seja, aqueles que não conseguem se ajudar por si próprios, numa economia de mercado como é a brasileira. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na reunião extraordinária da Unasul – 28/07/2011)

Em suas falas, reforçou a importância da Unasul:

Eu tenho certeza de que a Unasul é, talvez, o melhor fórum para a promoção de modelos de democracia inclusiva. Acho que na nossa região nós temos que compartilhar o que nós todos construímos e conquistamos em cada uma das nações. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na reunião extraordinária da Unasul – 28/07/2011)

Nossa atuação na Venezuela, a pedido do presidente Maduro, comprovou a eficácia da entidade para auxiliar os Estados-membros na busca de soluções democráticas, pacíficas e negociadas em cenários de crise. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Cúpula Extraordinária da Unasul – 05/12/2014)

Nós temos a maior clareza da importância da integração no nosso continente. E, portanto, consideramos que é fundamental buscarmos formas tanto de integração econômica e de infraestrutura, tanto infraestrutura logística quanto energética. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Cúpula Extraordinária da Unasul – 05/12/2014)

Sobre suas proposições:

Acredito, portanto, que uma outra iniciativa... – e outros presidentes já, inclusive, me disseram que vão propor hoje aqui – acredito que devemos também ter reuniões periódicas sobre a questão de como enfrentar esta nova etapa da situação internacional, que se caracteriza pela não superação, pelos países desenvolvidos, da crise de 2008, de políticas econômicas e de políticas de disputa que colocam o mundo à beira de situações muito, eu diria, precárias. Temos de nos defender do imenso, do fantástico, do extraordinário mar de liquidez que se dirige para as nossas economias, buscando a rentabilidade que não tem nas suas. (Discurso da Presidenta da

República, Dilma Rousseff, na Cúpula Extraordinária da Unasul – 05/12/2014)

...proponho que a Unasul reitere apoio à Venezuela na realização da Conferência de Cúpula que marcará o início dos trabalhos formais da Celac [Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos]. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Cúpula Extraordinária da Unasul – 05/12/2014)

Em seus discursos, percebe-se que ela se restringe ao que é oficial. Via de regra, Dilma inicia seus discursos cumprimentando a todos de maneira bastante protocolar, segue seu discurso sempre reiterando a importância da Unasul, aborda o papel da esfera social dentro da integração, mas não traz nenhum elemento novo no sentido de propor uma iniciativa nova ou de alavancar algum de seus temas de interesse.

A partir do marco teórico de Sérgio Danese, conforme summarizado na Tabela 1, Dilma apresentou grau de diplomacia presidencial 1 no âmbito da Unasul. Seu empenho diplomático foi pouca coisa acima do protocolar, por isso não pode ser considerado grau 0. O grau 1 se justifica pela postura reativa que Dilma apresentou. Percebe-se que a mandatária não fez nenhuma proposição inovadora ou contribuiu de forma pessoal para nenhuma ação de impacto na Unasul, o que justifica não ter sua diplomacia presidencial nos níveis 2 ou 3. Existe um nível de participação de Dilma na integração, mas sua participação é bastante reativa e inética, o que explica sua diplomacia presidencial de grau 1.

CAPÍTULO 3 - BRICS

Neste capítulo, pretende-se fazer uma descrição do BRICS, abordando sua origem e o que o mecanismo representa em ganhos políticos para os países emergentes. Na segunda parte do capítulo, falaremos sobre o papel do presidente dentro do mecanismo e como Dilma utilizou o BRICS como plataforma de diplomacia presidencial.

3.1. BRICS: histórico

As discussões que engendraram o BRICS começaram durante o governo de Lula da Silva, presidente cuja condução da política externa foi fortemente marcada por sua participação pessoal e pela defesa da autonomia pela diversificação com países emergentes. A autonomia, aliada aos processos de cooperação, foi uma maneira vista pelo Brasil para se adaptar à nova realidade econômica e política mundial, bem como uma maneira de reorganizar os interesses e ambições nacionais (ANDREA QUIRINO STEINER, 2014).

O BRICS é uma coordenação de cinco países emergentes (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) que abre espaço para diálogo, identificação de convergências e concertação sobre diversos temas, além de servir como um ambiente para aumentar o número de contatos e cooperação em setores específicos (IPEA, 2014).

A iniciativa surgiu de maneira informal em 2006 com Brasil, Rússia, Índia e China a partir de uma Reunião de Chanceleres às margens da abertura da 61^a Assembleia das Nações Unidas (AGNU). Até então o BRICS era apenas um termo cunhado pelo economista-chefe do banco de investimentos Goldman Sachs, Jim O'Neil, em “Building Better Global Economic Brics”, um estudo de 2001. Em comum, os quatro países apresentavam crescimento e peso econômico relevantes, que representava 65% da expansão do PIB mundial entre 2003 e 2007(IPEA, 2014).

O BRICS, assim como outras parcerias estratégicas como IBAS e G-20, demonstra um projeto de integração Sul-Sul que extrapola uma simples cooperação regional. Para Miriam Gomes Saraiva, esse movimento faz parte de uma terceira fase

de integração, que motivou a diversificação dos países com quem o Brasil estabeleceria cooperação¹⁴.

Inicialmente, o BRICS surgiu como um agrupamento informal e foi aumentando aos poucos o seu grau de institucionalização (JESUS, 2013). Por agrupamento informal, entende-se que não havia um documento constitutivo, não funcionava com um secretariado fixo e não tinha fundos para o financiamento de suas atividades.

A África do Sul entrou para o projeto apenas em 2011, durante a III Cúpula na cidade chinesa de Sanya. A entrada deste quinto país aumentou a representatividade geográfica do BRICS, o que é relevante na busca por uma reforma do sistema internacional, em âmbito internacional, e maior democratização da governança global.

No que diz respeito à institucionalização do BRICS, ela ocorreu de forma vertical, através do aumento do nível de interação política, e de forma horizontal, através da inclusão de diferentes frentes de atuação¹⁵ (BITTENCOURT, 2011).

Sobre as etapas de desenvolvimento do BRICS, em 2007, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas, entendeu-se a necessidade de se intensificar o diálogo e organizar mais reuniões específicas de Chanceleres do então BRIC. Essa demanda culminou em uma reunião em 2008 na cidade de Ecaterimburgo, na Rússia, que inaugurou o BRIC como uma nova entidade político diplomática.

¹⁴ Miriam Gomes Saraiva divide o processo de integração regional do Brasil em três fases. A primeira foi marcada pela crença de que o Brasil não tinha interesse em se integrar com a América Latina. Na segunda fase houve um crescimento econômico e industrial intenso do Brasil e estreitos laços de aproximação com os Estados Unidos. A terceira fase é marcada pelo estreitamento de laços entre Brasil e Argentina, culminando na criação do Mercosul. A terceira fase teria motivado o interesse na expansão das parcerias estratégicas, fazendo com que a integração regional fosse apenas um pedaço do projeto maior que é a integração Sul-Sul.

¹⁵ O tema que deu impulso para o início do BRICS, e por isso o mais desenvolvido, foi a questão econômico-financeira. Outros temas, entretanto, foram adicionados ao escopo de debate: segurança alimentar, agricultura, ciência e tecnologia, energia, cultura, espaço exterior, *think tanks*, governança e segurança na internet, previdência social, propriedade intelectual, saúde, turismo, entre outros.

De 2009 a 2015, as reuniões do BRICS ocorrem anualmente, totalizando 7 reuniões de Cúpula¹⁶.

A I Cúpula do BRIC, que ainda não contava com a África do Sul, priorizou os debates acerca de temas econômicos e financeiros, tendo em vista a crise financeira de 2008. Discutiu-se a reforma das instituições financeiras internacionais e como o G-20 poderia atuar para recuperar a economia mundial. Ainda sobre reformas, foi discutida a necessidade de se reformar as Nações Unidas. Também foram pauta os temas de mudanças climáticas e segurança alimentar e energética. Durante al Cúpula, foi emitido o documento “Perspectivas para o Diálogo entre o Brasil, Rússia, Índia e China”¹⁷.

Após sua primeira Cúpula, algumas críticas foram realizadas aos BRICS, como o fato de quatro países tão distintos entre si se reunirem sob algo que muitos consideraram um “conceito de marketing” criado pelo banco Goldman Sachs. Além disso, muitos apontaram uma superficialidade e desigualdade dessa união dos países, afirmindo que a China era a verdadeira emergente relevante, já que contava com uma economia do tamanho das economias dos outros três países juntos (SALEK, 2009).

Em 2010, a II Cúpula do BRIC¹⁸, sediada na cidade de Brasília, demonstrou o aprofundamento da cooperação intra-BRIC, com reunião dos Chefes dos Institutos Estatísticos e publicação de duas obras com estatísticas conjuntas dos países membros; encontro de Ministros da Agricultura do grupo; seminário de *Think Tanks*; encontro de cooperativas; fórum empresarial; e II Reunião de Altos Funcionários Responsáveis por Temas de Segurança. Na oportunidade, os representantes dos bancos de Desenvolvimento dos países do BRIC se reuniram a fim de formular um Memorando de Cooperação, em que ficou definido as áreas de cooperação importantes para o financiamento do banco em planejamento, como infraestrutura, energias, indústrias estratégicas, setores exportadores e de alta tecnologia (LUÍS

¹⁶ A VIII Cúpula do BRICS aconteceu na Índia em outubro de 2016. Ela não é mencionada nesta dissertação por extrapolar o governo de Dilma Rousseff.

¹⁷ A declaração conjunta pode ser lida na íntegra em: <<http://brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/first-summit/>>.

¹⁸ Declaração oficial em: <<http://brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/second-summit/>>.

FERNANDES, 2013). Foi emitido o “Documento de Seguimento da Cooperação entre Brasil, Rússia, Índia e China”

Foi na III Cúpula¹⁹, sediada na cidade de Sanya, China, em 2011, quando a África do Sul ingressou no mecanismo, que a partir de então passa a ser denominado BRICS. Nessa Cúpula, foram lançadas iniciativas nas áreas de saúde, ciência e tecnologia. Os Ministros do Comércio também se reuniram para discutir os rumos da Rodada de Doha. Durante a III cúpula, mais uma vez foi discutida a necessidade de reforma das Nações Unidas, com um aumento da composição do Conselho de Segurança. Também debateram a condenação ao terrorismo, incentivo ao uso de energias renováveis e ao uso pacífico de energia nuclear; importância dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e da erradicação da fome e da pobreza.

Tendo por base que os países que compõem o BRICS são dependentes da exportação de bens primários, as prioridades estratégicas para aumentar a matriz produtiva de bens e serviços com maior valor agregado foram a inovação e o desenvolvimento científico-tecnológico. Dessa forma buscava-se resolver uma das questões apontadas na Cúpula, que era a volatilidade dos preços das commodities.

Durante a III Cúpula, foi prevista a Primeira Reunião de Altos Funcionários na área de Ciência, Tecnologia& Inovação, que ocorreu em setembro do mesmo ano. Nessa reunião foram consolidados os principais eixos estratégicos na área de tecnologia: troca de informação de políticas públicas sobre Ciência e Tecnologia e Inovação, transferência de tecnologia, segurança alimentar e agricultura sustentável, mitigação de desastres naturais, energias renováveis e não renováveis, nanotecnologia, pesquisas espaciais, medicina e biotecnologia, zonas de alta tecnologia, incubadoras científicas e outros. Durante a reunião foi discutida a importância de intercâmbios de pesquisadores e equipes para promover a capacitação conjunta de cientistas. Dessa reunião saiu um grupo técnico de Ciência, Tecnologia e Inovação, com a atribuição de implementar e observar as decisões tomadas nas reuniões.

¹⁹ Declaração oficial em: <<http://brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/third-summit/>>

A IV Cúpula dos BRICS²⁰, sediada em Nova Déli, Índia, inaugurou o debate sobre a cooperação financeira com terceiros países através do “Banco BRICS”, que serviria para o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável tanto em países que compõem o BRICS quanto em países emergentes e em desenvolvimento. O objetivo era discutir como estimular o crescimento econômico de forma sustentável e equilibrada. Criou-se um grupo para discutir a viabilidade deste banco, que funcionaria como uma alternativa ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional. Também foram assinados dois acordos entre os Bancos de Desenvolvimento dos BRICS, a fim de facilitar a concessão de créditos em moedas locais.

No que diz respeito às questões ambientais, na IV Cúpula também houve espaço para o debate sobre a economia verde²¹ como instrumento de distribuição de renda e de inclusão social (SODRÉ, 2012).

Os temas paz e segurança, envolvendo as questões da Síria e do Irã também foram debatidos na IV Cúpula.

A V Cúpula do BRICS²², sediada em Durban, África do Sul, ao contrário das quatro Cúpulas anteriores, aconteceu em um momento econômico mais complicado e menos otimista. Os países aprovaram o relatório de viabilidade e factibilidade do “Banco de Desenvolvimento do BRICS” e decidiram continuar o empenho para o lançamento da nova entidade. Discutiram a constituição do Arranjo Contingente de Reservas, um fundo de reservas conjunto. Nessa Cúpula, os países também estabeleceram o Conselho Empresarial do BRICS e lançaram um *Think Tank* a fim de discutir problemas conjuntos e estratégias de cooperação.

A VI Cúpula do BRICS, sediada novamente no Brasil, teve o tema “Crescimento Inclusivo: Soluções Sustentáveis”. Os países assinaram os acordos constitutivos do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas e celebraram o Memorando de Entendimento para Cooperação Técnica

²⁰ Declaração oficial em: <<http://brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fourth-summit/>>

²¹ A economia verde entende que o meio ambiente pode ser utilizado na geração de riqueza sem degradação. Esse debate acerca da economia verde foi motivado pela Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20.

²² Declaração disponível em: <<http://brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fifth-summit/>>.

entre Agências de Crédito e Garantias às Exportações do BRICS e acordos entre os bancos nacionais de desenvolvimento dos BRICS para a cooperação em inovação.

A grande conquista da VI Cúpula foi o anúncio da criação do banco do BRICS, que previa com um capital inicial de 50 bilhões de dólares e um capital total de 100 bilhões de dólares. Ficou estipulado que a administração do banco seria rotativa, sendo a Índia a primeira a presidi-lo.

Dentro do Novo Banco de Desenvolvimento, ficou estabelecido o Arranjo Contingente de Reservas, que funcionaria como um “seguro contra a instabilidade do mercado financeiro internacional, apoiando dificuldades temporárias de balanço de pagamento de seus membros” (BRASIL, 2014).

O Novo Banco de Desenvolvimento é prova de que o BRICS conseguiu avançar como mecanismo de integração, atingindo um alto nível de institucionalização. Os ministros de finanças dos cinco países examinaram a viabilidade de criar um banco de desenvolvimento que financiasse a infraestrutura e o desenvolvimento sustentável. Inicialmente, a Rússia relutou no projeto, mas depois se engajou. Todos os países se engajaram e participaram de forma igual, nenhum exerceu uma liderança ou teve maior empenho (VI BRICS Summit).

Sobre o papel geopolítico do NBD, foi um grande desafio, pois é a primeira vez que um banco de desenvolvimento global é composto apenas por países emergentes e não conta com a participação de países desenvolvidos nessa fase inicial. São critérios técnicos que conduzirão os projetos do banco, não é um banco político. A iniciativa reflete um descontentamento com as instituições multilaterais existentes que não dão suficiente voz aos países em desenvolvimento (VI BRICS Summit).

Apesar de não contar com países desenvolvidos nessa etapa inicial, é um banco global aberto a todos os países da ONU, com o intuito de ter países de todas as regiões e tamanhos de renda. Só países emergentes e em desenvolvimento, entretanto, terão poder de realizar empréstimos (VI BRICS Summit).

A ideia do NBD não foi substituir o Banco mundial ou outras instituições já estabelecidas, mas auxiliar na demanda e financiamentos de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, apenas um complemento às instituições já existentes, com inclusive o estabelecimento de acordos com eles.

Trata-se de um projeto anti-hegemônico em um contexto onde a arquitetura econômica e financeira mundial precisam se multipolarizar, diversificar as iniciativas e o quadro institucional, uma vez que as iniciativas tradicionais de poder não conseguem acompanhar o mesmo ritmo de transformações da economia mundial.

Diferentemente do Banco Mundial que assume diversas atividades, o NBD teve uma proposta mais focada em financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, com concentração de esforços em setores como energia renovável, eficiência energética, tratamento de esgotos, gestão sustentável de água e outros. Outra diferença em relação ao Banco Mundial, é que ao invés de uma estrutura pesada e procedimentos burocratizados, o NBD pretende ser um instrumento ágil e efetivo, aprovando projetos de forma rápida.

É um banco que foi pensado em se constituir de países em desenvolvimento para países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos podem participar no máximo com 20% do capital e do peso de voto.

Os cinco países têm o mesmo peso no capital e nas decisões, nenhum país tem direito a veto e as decisões são sempre decididas por maioria simples ou qualificada.

Sobre a estrutura de governança do banco, o Conselho de Governadores, composto pelos ministros de Finanças dos cinco países, e a Diretoria são os espaços de representação dos países. A Diretoria é composta por secretários de assuntos internacionais dos Ministérios de Finanças ou funcionários do mesmo nível. Um presidente e quatro vice-presidentes compõem a administração do Banco. O presidente tem mandato de cinco anos, ao passo que os vices têm mandato de seis anos. O primeiro presidente é indiano e caberá ao Brasil a escolha do segundo (VI BRICS Summit).

Os Bancos de Desenvolvimento locais são parceiros do NBD, e colaborarão com a nova instituição trazendo experiência e conhecimento dos mercados nacionais.

A última Cúpula durante a gestão de Dilma Rousseff foi a VII Cúpula, sediada em Ufá, Rússia. Na oportunidade, os países ratificaram os acordos constitutivos do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo de Contingente de Reservas. Também

aprovaram a “Estratégia para a Parceria Econômica”²³, para intensificar e diversificar e aprofundar a trocas comerciais e de investimento entre os países membros. Os países assinaram acordos de cooperação cultural e cooperação entre os Bancos de Desenvolvimento do BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento.

3.2. Dilma no BRICS

Como já mencionado no capítulo 1, o BRICS reflete os novos anseios da política externa brasileira sob a gestão de Lula da Silva. O Brasil ganhou uma abordagem que transcendia a subordinação à globalização (VIZENTINI e SILVA, 2010). Apesar dos traços de continuidade em relação ao governo de FHC, Lula inovou no empenho dado aos concertos multilaterais, principalmente aqueles com países com quem o Brasil compartilha interesses e anseios semelhantes. Para Vizentini (2010) os países participantes do BRICS viram na iniciativa uma oportunidade de contribuir para a inserção de uma agenda social na globalização.

Dessa forma, Lula da Silva teve relevância e bastante empenho na fase inicial de formulação do BRICS, durante sua institucionalização. Dilma Rousseff assume o governo em um momento em que o mecanismo estava em seus passos iniciais, herdando do governo anterior a responsabilidade de aprofundar os laços dentro da iniciativa e de projetar o Brasil no cenário internacional, continuando o projeto de alterar as instituições internacionais a fim de, talvez, conseguir seu assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Um primeiro indício da diplomacia presidencial de Dilma no BRICS é sua participação nas Cúpulas, Reuniões e Encontros de Chefes de Estado e de Governo. De acordo com relatórios disponibilizados no site do governo federal sobre as viagens internacionais realizadas pela mandatária entre 2011 a 2015 para assuntos relacionados ao BRICS, a relação de viagens foi:

Tabela 5 – Viagens de Dilma para eventos do BRICS

- | |
|---|
| • Abril de 2011: Sanya – China |
| Objetivo da viagem: III Cúpula do BRICS |

²³ Documento disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/images/Strategy_ptbr.pdf>.

- Novembro de 2011: Cannes – França

Objetivo da viagem: Reunião com líderes do BRICS

- Março de 2012: Nova Déli – Índia

Objetivo da viagem: IV Cúpula do BRICS

- Junho de 2012: Los Cabos – México

Objetivo da viagem: Reunião com Chefes de Estado do BRICS

- Março de 2013: Durban – África do Sul

Objetivo da viagem: V Cúpula do BRICS

- Novembro de 2014: Brisbane – Austrália

Objetivo da viagem: Reunião com Chefes de Estado do BRICS

- Julho de 2015: Ufá - Rússia

Objetivo da viagem: VI Cúpula do BRICS²⁴

Fonte: elaborada pela autora com base nos dados do site do Planalto.

Em relação à participação, verifica-se que Dilma participou de todos os Encontros, Cúpulas e Reuniões do BRICS, o que já indica certo grau de diplomacia presidencial.

Sobre os seus discursos nessas oportunidades, Dilma manteve o foco em alguns temas como:

- Desenvolvimento sustentável:

Os países BRICS têm muito a dizer sobre as agendas relevantes do plano internacional, em especial o meio ambiente e o crescimento e o desenvolvimento sustentável. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante sessão ampliada da IV Cúpula do BRICS – 29/03/2012)

²⁴ A VI Cúpula do BRICS foi sediada no Brasil, por isso a participação de Dilma não entra na tabela de viagens internacionais relacionadas ao BRICS.

A escolha do tema "Crescimento no mundo sustentável" apresenta para nós um desafio que emerge também da Conferência Rio+20. Nós consideramos que é necessário incluir, é necessário crescer, é necessário conservar e proteger. Por isso, no plano internacional, a discussão sobre crescimento inclusivo e sustentável passa pelas negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015. O Brasil, como eu disse, trabalhou arduamente na Conferência Rio+20. Contou com o apoio dos BRICS para a criação dos OBSs – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante abertura da Sessão Plenária da VI Cúpula do BRICS - Fortaleza/CE – 15/07/2014)

- Importância das iniciativas multilaterais para a promoção dos países participante do BRICS:

O cenário internacional e a crescente importância dos nossos países requerem novas formas de articulação, e os BRICS constituem uma plataforma extraordinária para se articular relações multilaterais. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante sessão ampliada da IV Cúpula do BRICS – 29/03/2012)

Nós, países BRICS, apesar de estarmos em regiões diversas, termos histórias diferentes e enfrentamos, cada um, desafios próprios, nós temos muitas afinidades, a principal delas, talvez o elemento que nos une com maior vigor, são as responsabilidades que temos para com esse novo mundo que está surgindo. Nós temos responsabilidade com o presente e também é esse futuro cada vez mais concreto que aglutina os nossos países. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante café da manhã em homenagem aos chefes de Estado e de Governo e empresários dos BRICS, oferecido pelo Presidente da África do Sul, Jacob Zuma – 27/03/2013)

Temos força suficiente para responder a responsabilidade que pesa sobre nós, a responsabilidade de suprir as deficiências que nossas populações, nos últimos séculos, foram condenadas. E ao mesmo tempo, avançar no rumo do desenvolvimento e do crescimento, e muitas vezes substituindo em dinamismo as economias mais avançadas. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante sessão de trabalho da V Cúpula dos BRICS – 27/03/2013)

- Importância da inserção de temas sociais nas agendas internacionais:

Nós nos distinguimos também porque temos aplicado modelos de desenvolvimento econômico com inclusão social. Para se ter uma ideia, com três anos de antecedência, a meta do desenvolvimento do milênio de diminuir

pela metade a proporção de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia já foi alcançada. Segundo o PNUD, esse resultado em relação à pobreza extrema se deve, em boa medida, aos avanços das políticas econômicas e sociais dos nossos países. Em todos os países BRICS ocorreu uma sensível redução das pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza. No Brasil, nós temos, num horizonte próximo, a superação completa da miséria, da pobreza extrema. Nós temos consciência de que a superação da miséria é apenas um começo, o fim da miséria é apenas um começo... (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante café da manhã em homenagem aos chefes de Estado e de Governo e empresários dos BRICS, oferecido pelo Presidente da África do Sul, Jacob Zuma – 27/03/2013)

...mesmo aqueles mais céticos reconhecem a contribuição que o grupo BRICS ofereceu, seja no debate dos temas mais candentes da economia internacional, seja por ter colocado na ordem do dia a importância do crescimento da inclusão social e da preservação e conservação do meio ambiente... (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante sessão de trabalho da V Cúpula dos BRICS – 27/03/2013)

Examinamos o processo de lenta recuperação dos países mais ricos, registramos a modesta recuperação e esperamos que esse crescimento ainda modesto se traduza em mitigação do desemprego e da perda de direitos sociais. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante abertura da Sessão Plenária da VI Cúpula do BRICS - Fortaleza/CE – 15/07/2014)

- Necessidade de reforma das instituições internacionais:

...trabalhamos por mecanismos de cooperação e governança global sintonizados com o século XXI. Isso é valido para as instituições financeiras, como o Fundo Monetário e o Banco Mundial, que precisam dar continuidade à reforma de sua governança, bem como renovar suas instâncias dirigentes... a reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança são essenciais. Não é possível que, ao iniciarmos a segunda metade do XXI, ainda estejamos atrelados a formas institucionais erguidas no pós-guerra. (Declaração à imprensa concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, após 3ª Cúpula dos BRICS)

... no FMI e no Banco Mundial, pleiteamos reformas que reflitam o peso dos países emergentes na composição das cotas e na direção respectiva. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante sessão ampliada da IV Cúpula do BRICS – 29/03/2012)

... a reforma da governança econômico-financeira mundial, ela deve ser acompanhada pela melhoria da governança política, incluindo o Conselho de Segurança da ONU. (Declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff, após a IV Cúpula do BRICS – 29/03/2012)

Nós defendemos também instituições multilaterais de governança econômica e política, tais como o Conselho de Segurança Nacional e o Fundo Monetário Internacional, por exemplo. E, nesses fóruns é importante que se reflita o peso específico dos países BRICS e dos países em desenvolvimento em geral, para que a representação e a governança sejam mais democráticas. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante sessão de trabalho da V Cúpula dos BRICS – 27/03/2013)

- Combate ao terrorismo:

Reafirmo o que expressei no meu discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU: não basta a “responsabilidade de proteger”, precisamos ter “responsabilidade ao proteger...No caso da Síria, repudiamos a violência e as violações aos direitos humanos e apoiamos a ação do enviado especial das Nações Unidas e da Liga dos Estados Árabes, Kofi Annan. (Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante sessão ampliada da IV Cúpula do BRICS – 29/03/2012)

Eu reitero a opção brasileira pela diplomacia preventiva como estratégia para reduzir o risco de conflitos armados e a perda de vidas humanas. Nossa governo, do Brasil, repudia a violência, as violações de direitos humanos e, ao mesmo tempo, é contra toda a escalada retórica de violência e toda a política de bloqueio que não seja definida no ambiente do direito

internacional e das Nações Unidas... nós coincidimos com a urgência de solucionar pacificamente todos os conflitos armados, em especial a questão palestina, imprescindível e inadiável para a paz em toda aquela região.
(Declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff, após a IV Cúpula do BRICS –29/03/2012)

Dilma aproveitou as oportunidades das viagens para as atividades do BRICS para promover relações bilaterais. Isso é sinal de engajamento diplomático da mandatária. Conforme podemos verificar na Tabela 6, as viagens para compromissos do BRICS envolviam outras ações sem ser necessariamente do mecanismo de cooperação.

Tabela 6 - Viagens internacionais de Dilma com vistas a compromissos do BRICS e eventos que teve oportunidade de comparecer.

Viagens Internacionais 2011	
Pequim, China	
• 12 de abril	<ul style="list-style-type: none">○ Cerimônia de abertura do Diálogo de Alto Nível Brasil-China em Ciência, Tecnologia e Inovação○ Encontro com o Presidente da Foxconn, Terry Gou○ Cerimônia de encerramento do “Seminário Empresarial Brasil-China: Para Além da Complementaridade”○ Reunião com o presidente da China, Hu Jintao○ Cerimônia de assinatura de atos
• 13 de abril	<ul style="list-style-type: none">○ Encontro com o presidente da Assembleia Popular Nacional, Wu Bangguo○ Encontro com o primeiro-ministro da República Popular da China, Wen Jiabao
Sanya, China	
• 14 de abril	<ul style="list-style-type: none">○ Foto Oficial da 3ª Cúpula dos BRICS○ Cerimônia de assinatura de atos e declaração à imprensa○ Encontro com o presidente da Federação Russa, Dmitri Medvedev○ Encontro com o presidente da República da África do Sul, Jacob Zuma○ Encontro com o primeiro-ministro da República da Índia, Manmohan Singh○ Encontro com o primeiro-ministro da Ucrânia, Mykola Azarov
Cannes, França	
• 02 de novembro	

- Encontro com a primeira-ministra da Austrália, Julia Gillard
- Encontro com o diretor-geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT) Juan Somavía
- Encontro com o presidente da China, Hu Jintao
- 03 de novembro
- Reunião com líderes do BRICS
- Encontro com o presidente da Indonésia, Susilo Bambang Yudhoyono
- Encontro com o primeiro-ministro de Cingapura, Lee Hsien Loong
- Fotografia oficial
- 04 de novembro
 - Encontro com a primeira-ministra da Alemanha, Angela Merkel
 - Encontro com o primeiro-ministro da Turquia, Recep Erdogan

Viagens Internacionais 2012

Nova Déli

- 28 de março
 - Cerimônia de outorga do título de Doutora "Honoris Causa" pela Universidade de Déli
 - Encontro com o Presidente da África do Sul, Jacob Zuma
- 29 de março
 - Fotografia oficial
 - Sessão restrita da Cúpula do BRICS
 - Sessão ampliada da Cúpula do BRICS
 - Cerimônia de assinatura de atos
 - Apresentação do relatório de Estudo Econômico do BRICS
 - Declaração à imprensa
 - Encontro com o Presidente da Federação Russa, Dmitri Medvedev
 - Encontro com o Presidente da China, Hu Jintao
- 30 de março
 - Encontro com o Primeiro-Ministro da Índia, Manmohan Singh
 - Cerimônia de assinatura de atos e declaração à imprensa
 - Cerimônia de encerramento do Seminário Empresarial Brasil - Índia: uma nova fronteira para oportunidade de negócios
 - Reunião privada com a Presidente da República da Índia, Pratibha Patil

Los Cabos, México

- 18 de junho
 - Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia China e África do Sul)
 - Encontro com o Presidente do Conselho de Ministros da República Italiana, Mario Monti
 - Encontro com a Chanceler Alemã, Angela Merkel
 - Primeira Sessão de Trabalho do G20
 - Encontro com o Presidente da Federação Russa, Vladimir Putin
- 19 de junho
 - Encontro com a chanceler alemã Angela Merkel
 - Segunda Sessão de Trabalho do G-20

- Encontro com o presidente do governo espanhol Mariano Rajoy
- Terceira Sessão de Trabalho do G20
- Cerimônia de encerramento e adoção da Declaração de Los Cabos pelos chefes de Estado e de Governo do G20

Viagens Internacionais 2013

Durban, África do Sul

- 26 de março
 - Reunião com o Presidente da África do Sul, Jacob Zuma
 - Cerimônia de abertura da V Cúpula de Chefes de Estado e de Governo dos BRICS
- 27 de março
 - Fotografia oficial
 - Sessão I - Promoção do Crescimento e Governança Global
 - Sessão II - Parcerias para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização
 - Sessão Plenária - “BRICS e África: Parceria para o Desenvolvimento, Integração e Industrialização”
 - Cerimônia de assinatura de atos
 - Declaração à imprensa
 - Fórum de Diálogo BRICS/África
 - Fotografia oficial
 - Encontro com o Presidente da China, Xi Jinping

São Petersburgo, Rússia

- 05 de setembro
 - Encontro bilateral com o Presidente da República Popular da China, Xi Jinping
 - Encontro bilateral com o Primeiro-Ministro do Japão, Shinzo Abe
 - Reunião dos Chefes de Estado do BRICS
 - Cerimônia oficial de boas-vindas
 - Reunião de trabalho do G-20 - Primeira Sessão
- 06 de setembro
 - Encontro bilateral com o Primeiro-Ministro de Cingapura, Lee Hsien
 - Reunião de trabalho do G-20 – Segunda Sessão
 - Fotografia oficial

Viagens Internacionais 2014

Brisbane, Austrália

- 14 de novembro
 - Encontro com o Primeiro-Ministro da Turquia, Ahmet Davutoglu
- 15 de novembro
 - Reunião com Chefes de Estado do BRICS
 - Retiro dos Chefes de Estado e/ou Governo do G20
 - 1ª Sessão Plenária V Bda Cúpula do G20
 - Fotografia oficial
- 16 de novembro

- Encontro com a Chanceler da República Federal da Alemanha, Angela Merkel
- Encontro com o Presidente da República Popular da China, Xi Jinping
- 2ª Sessão Plenária da Cúpula do G20
- 3ª Sessão Plenária da Cúpula do G20

Viagens Internacionais 2015

Ufa, Rússia

- 08 de julho
 - Encontro com o presidente da Federação da Rússia, Vladimir Putin
- 09 de julho
 - Encontro com o presidente da República do Cazaquistão, Nursultan Nazarbayev
 - Encontro com o presidente da República de Belarus, Alexander Lukashenko
 - Encontro dos Chefes de Estado e de Governo do BRICS com o Conselho Empresarial do BRICS
 - Fotografia oficial
 - Encontro privado dos Chefes de Estado e de Governo do BRICS
 - Cerimônia de Assinatura de Atos
 - Encontro bilateral com o Presidente da República Popular da China, Xi Jinping
 - Encontro bilateral com o primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi
 - Fotografia oficial
 - Reunião dos Chefes de Estado e de Governo do BRICS com os países convidados

Antália, Turquia

- 15 de novembro
 - Reunião de Líderes dos Brics
 - Cerimônia de Boas Vindas à Cúpula do G20
 - Fotografia oficial do G20
 - Primeira Sessão de Trabalho da Cúpula do G20
- 16 de novembro
 - Segunda Sessão de Trabalho da Cúpula do G20

Fonte: elaborada pela autora com base em dados do site do Planalto.

Sobre a participação de Dilma no BRICS, a presidenta participou efetivamente de todas as cúpulas, reuniões e encontros relacionados ao mecanismo, além de ter aproveitado as oportunidades para reforçar coordenações bilaterais com os países membros. Sobre a temática de seus discursos, ela continuou com a defesa dos mesmos pontos que eram presentes nos discursos de Lula, inovando com o conceito de “responsabilidade ao proteger”, ao invés da simples ideia de

“responsabilidade de proteger”. Com esse conceito, que Dilma tentou estabelecer também no Conselho de Segurança da ONU, a presidente mostrou uma particularidade em relação ao governo de Lula, que é maior assertividade em debates de direitos humanos.

A partir do exposto acima, cabe o seguinte questionamento: Pode-se afirmar que a diplomacia presidencial de Dilma no BRICS foi efetiva? Dilma conseguiu alavancar ganhos políticos, econômicos e sociais para o Brasil com o mecanismo? Ela foi assertiva e engajada?

Embora a participação de presidentes e Chefes de Estado e Governo nas reuniões do BRICS seja um elemento já consolidado, que já faz parte da rotina do mecanismo, essa participação é considerada como um dos indicadores de existência de diplomacia presidencial. Dentro da classificação de Sérgio Danese sobre diplomacia presidencial, a atuação de Dilma no BRICS não pode ser considerada nula, ela participou do mecanismo e tentou imprimir seu caráter pessoal. Sua diplomacia presidencial, dentro do BRICS, também não pode ser considerada como de nível 1, haja vista que ela também não é meramente reativa, ela fez mais do que simplesmente dirimir dúvidas, arbitrar diferenças e referendar propostas. Não se percebe, também, nível 3 de diplomacia presidencial, pois não há indícios de que Dilma tenha conseguido alavancar seus interesses particulares na instituição através de empenho pessoal.

A diplomacia presidencial de Dilma Rousseff dentro do BRICS pode ser comprovada pela sua intensa participação nas reuniões, cúpulas e encontros. Além da sua participação, ela inseriu um elemento novo que não estava presente nos discursos de Lula: a defesa dos direitos humanos através do conceito de “responsabilidade ao proteger”. Quanto ao seu poder de negociação, não conseguiu obter a primeira gestão da presidência do Novo Banco de Desenvolvimento, mas tentou articular para que isso fosse possível, o que já demonstra empenho político mesmo que não tenha obtido sucesso no resultado. Além de participar dos eventos relacionados aos BRICS, Dilma aproveitou diversas dessas viagens para desenvolver oportunidades bilaterais com os países do BRICS (conforme Tabela 6). A presidente buscou ampliar suas possibilidades diplomáticas a partir de suas viagens realizadas para compromissos referentes ao BRICS.

O BRICS foi o principal e mais renovado espaço da política de Dilma Rousseff. (Saraiva 2014), ao contrário do empenho que foi dado à América do Sul e consequentemente à Unasul.

Destarte, pode-se concluir que a diplomacia presidencial de Dilma, especificamente dentro desse mecanismo de cooperação inter-regional, é nível 2, conforme Tabela 1. Diferentemente de sua postura na Unasul, Dilma tentou imprimir suas características no BRICS e avançou no sentido de contribuir para a intensificação do processo de institucionalização da organização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme enunciado na introdução, o objetivo da pesquisa foi analisar como Dilma Rousseff se colocou frente à herança diplomática recebida por Lula da Silva, a se dizer, os dois espaços de concertação multilateral Unasul e BRICS. Esses dois processos receberam grande empenho e foram institucionalizados durante a gestão de Lula da Silva, que teve uma presença pessoal na condução da Política Externa, sendo reconhecido por acadêmicos, mídias nacional e internacional bem como pela população brasileira como um político de grandes habilidades de articulação e persuasão.

Sobre o marco teórico, alguns caminhos foram pensados até se chegar ao conceito de diplomacia presidencial.

A área de estudos de Política Externa foi importante por chamar a atenção para o estudo e pesquisa de variáveis para além do Estado como um ator único e racional. Para além do Estado, existem indivíduos que formulam suas preferências constantemente e se relacionam com diversos outros atores. Todavia, o exercício de analisar a formação de ideias e preferências dos indivíduos dentro do Estado esbarra em dificuldades de ordem prática. Como rastrear todos os elementos que gestaram cada decisão? Como listar as preferências, se nem sempre elas são explícitas ou completas?

Também importante, foi a abordagem de Hermann no sentido de precisar as mudanças de política externa entre o governo de dois mandatários. No entanto, o marco teórico de Hermann não foi suficiente para sustentar o que de fato esta dissertação se propôs: avaliar o empenho pessoal de Dilma Rousseff na condução da Política Externa Brasileira, especificamente na Unasul e no BRICS.

Dessarte, chegou-se ao que, de acordo com a intenção da pesquisa, resultou ser o caminho que melhor contribuisse para a operacionalização do estudo: o marco teórico de Sérgio Danese sobre diplomacia presidencial.

Após a escolha do marco teórico e a escolha dos âmbitos em que a diplomacia presidencial de Dilma seria analisada, foi preciso escolher instrumentos que verificassem o engajamento pessoal da mandatária nos mecanismos Unasul e BRICS.

Outras pesquisas que se debruçaram sobre as diferenças e continuidades entre a Política Externa de Lula e Dilma lançaram mão de estratégias como: comparar o número de viagens presidenciais com finalidades bilaterais dos dois mandatários, comparar o número de embaixadas abertas no exterior e verificar se houve aumento ou diminuição dos investimentos no Itamarary. Essas estratégias não são de todo válidas nesta pesquisa pelo fato de sua natureza ser diferente. Aqui não é construída uma análise das diferenças e continuidades da Política Externa de Lula e Dilma em um sentido mais geral, verificando todas as esferas, o objetivo aqui é bastante particular: verificar o engajamento de Dilma na Unasul e no Brics, verificando em que medida ela utilizou esses espaços para projetar seus ideias e se ela conseguiu continuar o projeto de crescimento para essas instituições no mesmo grau de Lula conseguiu.

Nesse sentido, o caminho seguido na dissertação foi explorar a literatura disponível sobre a Unasul e o BRICS, checar a participação de Dilma nos eventos de cada uma das instituições, verificar se ela aproveitou essas viagens para conduzir outras oportunidades bilaterais, apreender de seus discursos e pronunciamentos nuances particulares que refletem sua percepção pessoal, bem como constatar a percepção midiática sobre sua diplomacia nas esferas pesquisadas.

Dilma assumiu o governo em um momento de dificuldades econômicas e sociais no Brasil, que explica em alguma medida sua predileção por aprofundar o multilateralismo com os países estratégicos que possam trazer benefícios ao Brasil em curto prazo. Os ganhos da Unasul, em geral, são ganhos a longo prazo e em uma dimensão mais política.

Analizar a diplomacia presidencial de Dilma Rousseff é uma tarefa complicada se levarmos em consideração que seu companheiro de partido Lula foi um presidente fora da curva quando verificamos o perfil de todos os presidentes da história do Brasil. Qualquer mandatário que assumisse a Presidência após Lula seria facilmente criticado por não ter a mesma destreza popular e habilidade de persuasão.

Outro erro que pode-se cometer ao analisar a diplomacia presidencial de Dilma é optar por fazer esse exercício com base e apenas um mecanismo multilateral. Tendo em vista que as hipóteses não são confirmadas de forma semelhante dentro da Unasul e do BRICS, cada âmbito mostra um grau de diplomacia diferente no

governo de Dilma Rousseff. Quando analisamos a Unasul, verifica-se que o período inicial foi marcado por hiperpresidencialismo de alguns presidentes chaves da América do Sul, enquanto num segundo momento, a partir de 2011, houve uma desaceleração na Unasul, ou seja, essa contração se deve à falta de ativez dos presidentes mas também a outros elementos como incapacidade de se estabelecer ações mais práticas, dado à falta de unidade de objetivos e de interesses dos países membros. Ao assumir a Presidência, a Unasul já havia percorrido seu trajeto de crescimento institucional, não havia espaço para crescimento similar ao período em que Lula esteve à frente da Presidência. Mesmo que Dilma tivesse as habilidades diplomáticas de Lula, os outros elementos de desaceleração já estavam em curso.

Diferentemente da Unasul, o BRICS teve seu processo de institucionalização construído de forma contrária. O concerto de países no BRICS começou de forma tímida e intensificou a institucionalização aos poucos, culminando na construção do Banco do BRICS. Dessa forma, Dilma assumiu a Presidência em um momento que favorecia seu engajamento na organização.

Mais uma distinção entre BRICS e Unasul refere-se às ideias e interesses entre os países membros dos dois mecanismos. No BRICS havia uma convergência e propósitos semelhantes dos países membros, diferentemente da Unasul, onde a relação entre os países era marcada pela divergência de interesses e de ideologia.

No âmbito da Unasul, a hipótese de que Dilma tenha apresentado um grau baixo de diplomacia presidencial se confirma. Dentro desta análise, esse grau é 1. A mesma hipótese não se confirma no BRICS, onde o empenho pessoal da mandatária foi maior, o que significa grau 2.

Em nenhum dos mecanismos analisados, Dilma teve empenho diplomático semelhante a Lula da Silva, devido a todos os elementos expostos nesta dissertação: diferença de perfil administrativo, escolha de Ministro de Relações Exteriores, contexto político, econômico e social distinto nos dois governos e disponibilidade do ambiente internacional para o sucesso desses mecanismos multilaterais. Todavia, apesar de não ter apresentado o mesmo grau de diplomacia presidencial de Lula, que foi o máximo nos dois espaços, Dilma não rompeu com a cartilha de Política Externa iniciada por Lula.

Referências

- ALMEIDA, P. R. D. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, Janeiro / Junho 2004.
- ANDREA QUIRINO STEINER, M. D. A. M. R. M. D. S. L. From Tegucigalpa to Teheran: Brazil's diplomacy as an emerging Western country. **Revista Brasileira Política Externa**, p. 40-58, 2014.
- BÁRBARA, L.; GOMES, M. C. A. A apresentação de Dilma Rousseff pela mídia impressa brasileira: analisando os processos verbais. **Letras**, Santa Maria, v. 20, p. 67-92, Janeiro/Julho 2010. ISSN 40.
- BARNABÉ, I. R. O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula. **contextualizacionesamericanas**, p. 3-9, 2012.
- BERDU, G. P. A política externa brasileira frente à espionagem dos EUA. **Cadernos do Tempo Presente**, Sergipe, p. 3-30, Setembro 2016. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/tempo>>.
- BITTENCOURT, A. A inclusão da África do Sul nos BRICS: uma perspectiva política, Rio de Janeiro, dezembro 2011.
- BRAGATTI, M. C.; SOUZA, N. A. Unasul: Iniciativa de Integração Regional? Instituição de regionalismo pós-liberal ou contra-hegemônico? Concertación ou coordenação de interesses comuns? (os debates conceituais sobre um processo em construção). **Conjuntura Austral**, p. 1-9, 2016.
- BRASIL, P. VI Cúpula do Brics define a criação de novo banco, 15 julho 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/07/banco-internacional-dos-brics-e-criado>>.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, Dezembro 2014.
- COMINI, N.; FRENKEL, A. Una Unasur de baja intensidad: Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. **Nueva sociedad**, 2014.
- CORNETET, J. M. C. A Políticexterna de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, 2014.
- HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, Março 1990.
- HILL, C. **The Changing Politics of foreign Policy**. [S.I.]: PALGRAVE MACMILLAN, 2003.
- HUDSON, V. M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, 2005. 1-30.

ISABEL MEUNIER, M. D. A. M. Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, p. 673-712, 2003.

JARDIM, C. BBC. "Dinamizador" da Unasul, Lula se despede do bloco, 2010.

Disponível em:

<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/11/101124_unasul_cj_pai.shtml>.

Acesso em: 04 janeiro 2017.

JESUS, D. S. V. D. De Nova York a Durban: o processo de institucionalização do BRICS. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 32-62, 2013. ISSN 1.

LATINA, O. D. N. I. D. A. União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Observatório de Negociações Internacionais da América Latina, 2013.

Disponível em: <<https://onial.wordpress.com/2013/05/06/uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul/>>. Acesso em: 05 dezembro 2016.

LOPES, D. B. Titubeios e tergiversações: epítápio para a era patriota. **Insight inteligência**, v. 62, Julho, agosto, setembro 2013.

LOPES, M. S. "Presidenta da República, mulher e cidadã": uma análise da identidade de gênero nos discursos de Dilma Rousseff (2011-2013). III Jornada Internacional de Políticas Públicas UFMA. São Luís do Maranhão: [s.n.]. 2015. p. 1-13.

LUÍS FERNANDES, A. G. P. C. C. W. **Ciência, Tecnologia e Inovação nas Cúpulas dos BRICS, de 2009 até hoje**. Rio de Janeiro. 2013.

MARCON, J. P. F. O conceito de "Responsabilidade ao Proteger", na política externa brasileira contemporânea. **Conjuntura global**, Curitiba, p. 33-36, outubro/dezembro 2012.

MARGOLIS, M. Don't mess with Brazil's Dilma Rousseff. **Newsweek**, 2011. Disponível em: <<http://www.newsweek.com/dont-mess-brazils-dilma-rousseff-67425>>. Acesso em: 15 dezembro 2016.

MARREIRO, F. Unasul se reúne em Quito sem avanços em impasse militar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 novembro 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2711200906.htm>>.

MELLO, P. C. Voluntarismo dá lugar à discrição. **Folha de São Paulo**, p. 02, janeiro 2011.

MÓNICA SALOMÓN, L. P. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 1-20, 2013.

NERY, T. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, p. 59-75, 2016.

PATRIOTA, A. Diplomacia não é publicidade. **Istoé**, 2012.

PRESSE, AGENCE FRANCE. Reunião da Unasul em Quito termina sem consenso. **G1**, 2009. Acesso em: 2017.

PRETO, A. F. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da república na formulação de política externa.** [S.I.]. 2006.

RIBAS, L. D. C. A. P. D. F. **A política externa vista da janela do avião: a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula.** III Simpósio de Pos-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas". [S.I.]: [s.n.]. 2011. p. 1-21.

SALEK, S. Líderes dos BRICs fazem primeira reunião, Brasília, 16 junho 2009.

Disponível em:

<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/06/090616_bricsreuniao_ss.shtml>.

SARAIVA, M. G. Integração regional na América do Sul: processos em aberto, 2011.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, p. 25-35, 2014.

SENHORAS, E. M. **A autonomia relativa do Itamaraty diante de deslizes e desgastes diplomáticos.** Boletim Mundorama. [S.I.]. 2013.

SILVA, L. I. L. Resenha de Política Exterior do Brasil. **Itamaraty**, 2009. ISSN 105.

Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/resenha105_2_2009.pdf>. Acesso em: 03 janeiro 2017.

SODRÉ, I. Brics discutem criação de Banco de Desenvolvimento em cúpula na Índia, Brasília, 27 março 2012. Disponível em:

<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/03/120327_india_dilma_is.shtml>.

SOUTO, L. A. P. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. **Revista Brasileira Política Internacional**, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000200003&lng=&nrm=iso>.

SOUZA, A. L. C. F. D.; SANTOS, V. S. D. A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU. **Mural Internacional**, p. 128 - 138, 2014.

SOUZA, A. L. C. F. D.; SANTOS, V. S. D. A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU. **Mural Internacional**, v. V, p. 128 - 138, Julho- Dezembro 2014.

SPEKTOR, M. Diplomacia da transição. **Folha de São Paulo**, 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/10/1540019-diplomacia-da-transicao.shtml>>. Acesso em: 15 dezembro 2016.

VI BRICS Summit. **BRICS Policy Center**. Disponível em:

<<http://bricspolicycenter.org/homolog/publicacoes/interna/6547>>. Acesso em: 05 Dezembro 2016.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, p. 273-335, Dezembro 2007.

VIZENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. D. Brazil and the economic, political and environmental multilateralism: The Lula years (2003 - 2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 1-19, 2010.

YANAKIEW, M. Agência Brasil. **Países do Mercosul definem termos de suspensão do Paraguai**, 2012. Disponível em:
<http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2012/06/paises-do-mercosul-definem-termos-de-suspensao-do-paraguai>. Acesso em: 05 janeiro 2017.