



# OFICINA DO CES

**ces**

Centro de Estudos Sociais  
Laboratório Associado  
Faculdade de Economia  
Universidade de Coimbra

**JOSÉ LUIZ NIEMEYER DOS SANTOS FILHO**

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA “ERA LULA”:  
QUATRO VETORES DE AÇÃO?**

**Fevereiro de 2008  
Oficina nº 297**

**José Luiz Niemeyer dos Santos Filho**

**A política externa brasileira na “era Lula”: Quatro vetores de ação?**

**Oficina do CES n.º 297  
Fevereiro de 2008**

**OFICINA DO CES**  
Publicação seriada do  
**Centro de Estudos Sociais**  
Praça D. Dinis  
Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

**Correspondência:**  
Apartado 3087  
3001-401 COIMBRA

## **A política externa brasileira na “era Lula”: Quatro vetores de ação?**

**Resumo:** O que se deve ou não fazer em Política Externa? Quais são os limites da acção no exterior por parte de um Governo? Falamos de uma Política de Estado ou de uma Política de Governo? Estas indagações são importantes objectos de análise e se referem à agenda externa de alguns países na actualidade. O caso brasileiro é um bom exemplo conjuntural do processo que mesmo vem a “misturar” os centros de decisão para a acção de Política Externa, ao observar-se que o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, no Governo Lula, opera sua agenda em conjunto com outros centros decisores. O objetivo deste artigo é discutir esta sobreposição de vectores de decisão na acção da Política Externa Brasileira no Governo Luís Inácio LULA da Silva.

### **Introdução**

Num plano mais institucional, este artigo se baseia na reflexão conduzida durante a atividade acadêmica anual, “Semana de Relações Internacionais”, ocorrida na Faculdade Santa Marcelina (FSM), em São Paulo, Brasil. O evento reuniu palestrantes e conferencistas que traçaram cenários conjunturais e prospectivos acerca das vertentes conceituais e factuais da política externa brasileira do Governo Luis Inácio Lula da Silva, postas em curso durante o primeiro mandato do atual Presidente; os convidados ainda buscaram mirar o horizonte dos próximos anos da administração Lula.

Em uma perspectiva mais geral e teórica, a origem conceitual das idéias aqui abordadas foi a pesquisa conduzida pelo Prof. Dr. José Augusto Guilhon Albuquerque, no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, durante o ano de 2005. A pesquisa mencionada se refere à “Política Externa do Governo Lula” e

---

\* José Luiz Niemeyer dos Santos Filho está como Professor Visitante no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; é Coordenador do Curso de Graduação em Relações Internacionais do IBMEC/RJ, foi Pesquisador do Programa de Pós-Doutorado do Departamento de Ciência Política da Unicamp e é Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo/USP.

contou com o apoio do CNPq. Neste projeto atuei como o responsável pelas análises e discussões sobre os temas de “Segurança e Defesa”. Como resultado desta pesquisa foi publicado, em 2007, o livro *A política externa do governo Lula: 2003-2005*. Tais idéias constam deste presente trabalho, apresentado em Janeiro de 2008 no Centro de Estudos Sociais/CES, da Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Portugal.

Esta contribuição irá se ocupar em *distinguir* quais são os centros de poder que interferiram, ainda interferem e, por que não, irão interferir na área da política exterior do Brasil, analisando, principalmente, a primeira administração do Presidente Lula, bem como *apontar* como tais vetores decisórios complementam, confrontam ou apenas confundem a participação brasileira na arena externa.

### **A política externa do Presidente Lula**

Primeiramente, cumpre questionar: o atual Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, é agente *ativo* da atual política exterior do Brasil? Pressupõe-se que sim. Infere-se que o regime “superpresidencialista” brasileiro dá condições para que o Chefe do Executivo atue como ator importante na defesa dos interesses externos do País. Lula reafirma esta tendência de uma maneira evidente; a conduta do Presidente Lula neste campo é marcada mesmo por uma originalidade com relação às administrações anteriores.

O atual Presidente da República cria e recria canais formais e mesmo informais de interlocução com demais Chefes de Estado. Esta conduta *não* segue, necessariamente, os ritos pré-estabelecidos do Itamaraty. Num sentido que parte do simbólico e alcança a realidade, é notório como as linhas telefônicas particulares da Presidência da República, aquelas conectadas com o exterior, se configuram como os *meios* fundamentais da política externa do atual governo.

O Presidente Lula também trabalha constantemente sua imagem como líder. Busca, a partir da sua origem e de sua trajetória política, criar e costurar relações múltiplas com outras lideranças internacionais. Lula prioriza principalmente as pessoas “de carne e osso”; não nutre interesse pela assessoria burocrático-administrativa de tais lideranças ou por suas representações institucionais, governamentais e/ou estatais.

Luís Inácio da Silva privilegia, então, a chamada “Diplomacia Presidencial”; porém exerce-a mesmo a todo o custo. Um *custo* percebido como resultado direto de tais contatos

de caráter muito personalista por parte do Presidente da República surge quando aquilo que é tratado é inexequível, quiçá se apresenta mesmo como “conversa fiada”; pode-se, neste último caso, se estar deixando esvaír dois recursos básicos da ação diplomática: a *oportunidade* e o *tempo*.

Já um pretenso benefício nesta forma de atuar como o “Presidente da Política Exterior” estaria refletido na demonstração das boas intenções do Presidente do Brasil. Todavia, cumpre dizer que a intenção demonstrada em interlocuções muito personalistas pode ser questionada pelo ouvinte como simples retórica vazia.

Concluiu-se, então, que para esta forma de conduzir rotineiramente a política exterior brasileira – muito a partir da sua figura pessoal – é imprescindível que o interlocutor do Presidente Lula também proceda da mesma forma.

Prova disto são os perfis dos líderes com os quais o Presidente Luis Inácio dialoga, já há algum tempo, de maneira mais recorrente. São aqueles agentes políticos assertivos, centralizadores, condutores de projetos muitas vezes messiânicos; e, por incrível que possa parecer, não se trata só dos presidentes de países latino-americanos, representantes do mundo em desenvolvimento ou dos países fracos, mas também de lideranças como George W. Bush, com quem Lula desenvolve algum nível eficiente de interlocução recíproca.

Colocado isso, como a projeção externa brasileira responde, hoje, à necessidade de se institucionalizar um mínimo grau de racionalidade entre as condutas das unidades estatais?

Nesta primeira perspectiva de análise, com o foco na *pessoa* do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a relação do Brasil com o mundo acaba não se estabelecendo de forma retilínea e uniforme muito em função do *excesso* de altivez da presença do Presidente da República como agente ímpar da política externa do País.

Até que ponto uma postura muito ativa do Presidente Lula na seara dos negócios externos não impede um rito mais eficiente, tanto do processo potencial de aproximação do País com o Sistema Internacional, como na maneira que este vê a ação do Presidente do Brasil?

É notória a percepção de que a relação ritualística e tradicionalista, historicamente verificada entre as condutas da diplomacia brasileira e as questões reais dos assuntos ditos oficiais, se desenvolveu, no Governo Lula, também sob um terceiro vértice, a *presença* do Presidente da República.

A informalidade na área externa é interessante até um certo tempo; neste ínterim pode sobressair o charme e a simpatia, principalmente de um líder como Lula, que possui e procura exhibir seu carisma. Todavia, a informalidade, depois de certa medida, tende a se esgotar.

Posto isto, espera-se que sempre subsistam aqueles mecanismos internos de controle e correção que fazem seguir o curso da política e dos interesses do Estado brasileiro no campo internacional.

### **A Política Externa do Partido dos Trabalhadores (PT)**

A título explicativo, primeiramente cabe definir que a relevância de um determinado partido, facção, organização, frente partidária ou suprapartidária nos assuntos internacionais só é mensurável, de alguma forma, quando tal grupo se reúne a outras representações nacionais similares em busca de aumentar o seu poder de pressão ainda que de forma relativa. É o caso de organizações suprapartidárias como a Internacional Socialista, a representação dos partidos Liberais e Trabalhistas na Europa, dentre outras.

Já sobre a relação PT com o sistema-mundo, em uma análise de cunho mais conjuntural e factual, é importante partir do princípio que o PT e suas facções ainda não solucionaram, mesmo em tese, um dilema com relação aos assuntos externos do País.

É tradição que os quadros do PT defendam ações de questionamento da ordem internacional vigente; buscam, nesse sentido, enfatizar a necessidade de posturas mais assertivas, e em alguns casos até de confronto, no que se refere ao contexto formal de distribuição do poder nas relações internacionais. Talvez por isto mesmo, por um olhar, diga-se, partidário-ideológico acerca do sistema internacional, é que a percepção do papel do País não seja clara para alguns setores e lideranças do Partido dos Trabalhadores.

Afinal, para aqueles quadros mais radicais e alternativos no que se refere aos assuntos externos, seria *ou* não a ação real, no tempo e no espaço, mais ou menos fundamental para a mudança requerida no sistema internacional? Deveria o País buscar o isolacionismo sistêmico? Seria o sistema, como um todo, um contexto interestatal contemporâneo que só e somente só serve a interesses pré-determinados e objetivos estratégicos particulares concebidos pelos Estados-potência? Deveria o Brasil atuar *menos*

a partir das diretrizes concebidas pelo *todo* sistêmico, *ou* este é o referencial institucional-normativo mais apropriado para a atitude externa do País?

Parece que tais questionamentos ainda são colocados nas discussões intrapartidárias e *não* há ainda um consenso sobre tais percepções.

Por exemplo, ao definir se o País deveria buscar mais posição e prestígio na arena externa – como para a maioria no PT é diretriz fundamental para uma agremiação de esquerda –, como atingir estes objetivos? Seria via a autonomia nas e das decisões de política externa *ou*, em concordância com as muitas agendas nacionais comuns em política externa, pelo envolvimento com outros países do mesmo peso do Brasil (?).

Tais dúvidas persistem porque para muitos do PT o Sistema Internacional é um *locus* dominado pelos interesses *ad hoc* das potências, e ponto; contexto institucional que chancela uma dada ordem opressora capitalista-financeira pós-Segunda Guerra Mundial, de base sistêmica já consolidada e que deve ser combatida...

Na verdade a discussão parte de dissidências históricas dentro do próprio partido; vide alguns grupos que querem projetar no campo das relações internacionais uma mesma lógica de disputa verificada no contexto da política doméstica, de mudança a todo custo!

Basicamente com relação a esta postura, que ainda se percebe viva em agremiações como o PT, uma variável é dada como certa: o sistema e seus agentes acabam, pela própria lógica das relações internacionais, em processar-se via ritos eminentemente interestatais e/ou supranacionais; estes canais optam por *não* criar, assim, um nível de interlocução satisfatório e formal com tais centros *internos* de poder muito específicos, no caso, os partidos políticos como o PT.

A ação de um partido político em um contexto difuso como é a arena internacional encerra um peso de caráter político-institucional *ainda* restrito às questões e aos processos doméstico-nacionais. Entender este ponto é fundamental para que as agremiações partidárias não atuem de forma ineficaz, até mesmo “quixotesca”, no que se refere a sua área de influência *real e possível* frente ao contexto externo.

### **A política externa do Governo Lula**

No que se refere ao posicionamento da esfera “Governo Lula” e sua interlocução com a comunidade internacional pode-se verificar que *três* questões funcionais são percebidas e,



que, de alguma maneira, estas se estabelecem como elementos que se interpõem a um mais eficiente contato entre a agenda externa brasileira e o mundo.

Primeiramente cabe ressaltar a posição estratégica do assessor Marco Aurélio Garcia como conselheiro direto do Presidente Lula. Garcia, numa perspectiva funcional-administrativa muito clara, desenvolve uma posição de “adviser” que pode se constituir em um fator a mais de indeterminação dos rumos da ação externa brasileira, principalmente quando observadas as diretrizes históricas do Palácio do Itamaraty.

Desta perspectiva as dúvidas se acumulam e apontam para indefinições específicas, como, por exemplo, como são tratados os temas que envolvem o governo brasileiro e o conjunto de Estados? Marco Aurélio Garcia, como Assessor Especial de Assuntos Internacionais do Presidente Lula, também participa da *administração* das iniciativas e das negociações do atual governo nas instâncias variadas e complexas das organizações internacionais e das burocracias nacional-estatais?

Em resumo, como um funcionário da Presidência da República, um homem de governo, Garcia se coloca e age como um interlocutor principal do Itamaraty junto ao Presidente Luís Inácio ou, em sentido contrário, de Lula com a chancelaria? Ou os dois ao mesmo tempo e sem um ordem pré-estabelecida?

A presença deste nível de assessoria presidencial, *não* oriunda dos quadros do Ministério das Relações Exteriores é, numa perspectiva histórica e funcional, de tipo alternativo, e, de muitas formas, pode se configurar como elemento desestabilizador também do relacionamento do Estado brasileiro com as instâncias, organismos multilaterais e centros estatais de decisão política.

Como segunda questão relativa à base organizacional-institucional do Governo Lula e seu peso específico em redirecionar, mesmo que de forma pouco perceptível, os rumos do relacionamento Brasil com o Sistema Internacional, tem-se a própria sustentação político-partidária da atual administração.

Os partidos de apoio ao governo durante o primeiro mandato, na sua maioria agremiações políticas com pouca tradição nos temas de política externa, *não* se estabeleceram como referências minimamente relevantes para o auxílio, ainda que informal, na formulação de diretrizes *de governo* conectadas aos interesses externos do País.

A base político-governamental do Presidente Lula, e que se reflete nas posições daqueles ministérios e órgãos de Estado que estão mais próximos à decisão de política

externa, é por demais fluída, pouco representativa, mesmo errática e, por tudo isso, não segue um rito institucional de apoio às ações de Estado no âmbito internacional.

Por fim, tem-se ainda que a formatação funcional-ideológica do Governo Lula foi, desde o seu início, muito pautada por uma contradição original: a presença dicotômica de formuladores “liberais” e “intervencionistas” na formulação das políticas públicas em geral.

Neste caso, aquelas decisões de governo que partiam de um caráter híbrido, até mesmo dúbio em relação ao papel do mercado e do Estado no desenvolvimento nacional e que se configuravam como iniciativas também para o campo externo, muitas vezes perdiam força como política pública, transformando-se em uma ação de governo fundada em movimentos de “stop and go”, sendo assim pouco eficazes.

Este último ponto, em consonância com os dois anteriormente analisados, se configura como mais um fator relacionado ao centro de poder “Governo Lula” e que pode ser considerado como elemento a mais de disfunção para a consecução dos interesses nacionais externos.

### **Considerações finais: a política externa *do* MRE**

A referência principal deste artigo deveria ser a presença e a ação tradicional-institucional *exclusiva* do Ministério das Relações Exteriores (MRE) nos temas relativos aos interesses do Brasil na arena internacional.

Todavia, deixa-se, propositadamente, o tratamento acerca do peso do MRE nas questões que envolvem o País e o mundo para as considerações finais desta análise. Fundamentalmente, porque se entende que, principalmente no primeiro mandato do Governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Ministério das Relações Exteriores, apesar de formal e factualmente ainda se constituir no agente principal da concepção, organização e ação *da* política externa, atuou via um tipo de “parceria” com os outros centros de decisão aqui já analisados no momento de formular a agenda internacional do País.

Sendo assim, nesta parte do trabalho não se pretende acrescentar nada muito relevante com relação às questões que envolvem o MRE e suas assertivas no que diz respeito às questões internacionais que envolvem o Brasil.

Afirma-se que, no que concerne a essa instância funcional e de Estado, atribuída, na perspectiva racional-legal, de poderes para a condução dos negócios externos do País,

continua tudo – e afirma-se que Oxalá assim permaneça – como sempre foi: uma ação de política externa coesa, tradicionalista e operacionalmente responsável no tempo e no espaço.

Em resumo, as demais medidas e concepções gerais com respeito à inserção soberana do País no contexto internacional e interestatal, seja no campo do comércio, das questões estratégico-militares, civilizatórias e, fechando o ciclo, político-institucionais, seguem um ritmo de processo fundamentado em larga tradição pública e estatal *de* diplomacia.

Cumprir também verificar, para mesmo reafirmar, que o papel do MRE neste processo de construção da Política Externa do Governo Lula foi e é fundamental para a compreensão ampla e institucional desta política de Estado; afinal, é *via* o espaço formal-administrativo-funcional do Ministério das Relações Exteriores que se estabelecem os meios, os objetivos e os valores que irão nortear a ação externa brasileira no futuro. Vide o segundo mandato de Lula.

Todavia, cumpre questionar, como parte destas “Considerações finais”, se a linha de condução da política externa brasileira, principalmente quando compreendida na conjuntura atual de fim do primeiro ano da segunda administração Lula da Silva, se encontra, ou não, por demais sobreposta, influenciada e mesmo até confundida pelas ações e percepções do Presidente da República, do partido político hegemônico, o PT, e da estrutura governamental que assumiu o poder em janeiro de 2003 – conforme exposto até aqui.

Desta análise, é possível pensar de forma mais crítica e prospectiva como se estabelecem – ou se (re)estabelecerão – as questões complexas que envolvem o País e a sua inserção internacional, principalmente quando analisada a lógica de distribuição e de afirmação das forças políticas, aliadas ou rivais, no contexto doméstico, atual e de médio prazo.

**Referências bibliográficas sobre do tema:**

Albuquerque, José Augusto Guilhon (org.) (2007), *A política externa do governo Lula: 2003-2005*. São Paulo: Marco.

Almeida, Paulo Roberto de (2003), “A política internacional do Partido dos Trabalhadores”, *Revista de Sociologia e Política*, 20 (junho).

Almeida, Paulo Roberto de (2006), “Uma nova “arquitetura” diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula – 2003-2006”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49(1).

Amorim, Celso (2006), Discurso na Primeira Reunião do Conselho de Direitos Humanos, Junho.

Amorim, Celso (2004a), Texto da aula magna proferida na UFRJ, Rio de Janeiro, 12/03/04. Disponível no site: <http://www.mre.gov.br/index.htm/London>, School of Economics, 17/03/2004.

Lafer, Celso (2005), “Grande gabador, pequeno fazedor”, *O Estado de São Paulo*, 18 de Dezembro.

Silva, Luiz Inácio Lula da Silva (2004), “Discurso do Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional”. Disponível no site: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br).

Santos Filho, José Luiz Niemeyer dos; Jorge, Bernardo Wahl Gonçalves de Araújo (2007), “A questão Haiti: o envio de tropas brasileiras à Porto Príncipe”, in José Augusto Guilhon Albuquerque (org.), *A política externa do governo Lula: 2003-2005*. São Paulo: Marco, 231-247.

Partido dos Trabalhadores. Programa 2003-2006. [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)

Veiga, Pedro da Motta (2005), “A política comercial do Governo Lula: continuidade e inflexão”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 83 (abril-junho), 1-32.