

**UNIP - UNIVERSIDADE PAULISTA**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**PRINCIPAIS POLÍTICAS DO ITAMARATY DURANTE O GOVERNO LULA**

**SÃO PAULO**

**2014**

**EDSON WESLENN NOGUEIRA DA SILVA**

**PRINCIPAIS POLÍTICAS DO ITAMARATY DURANTE O GOVERNO LULA**

Trabalho apresentado no curso de graduação a Universidade Paulista, Faculdade de Ciências Humanas, curso de Relações Internacionais, como exigência parcial para conclusão do semestre.

Orientadora: Prof. Carolina Ferreira Galdino.

**SÃO PAULO**

**2014**

## **RESUMO**

Durante os anos do mandato de Luís Inácio Lula da Silva, entre 2002 e 2010, o Brasil viu sua política externa sofrer uma grande transformação. Esse artigo acadêmico visa dar uma visão geral sobre essa época e destacar também alguns dos capítulos mais importantes durante esse tempo. É destacado aqui importantes ações do Itamaraty, como sua luta pela reforma do conselho de segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), a fundação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e sua luta pela maior relevância e integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Nesse trabalho também há uma breve visão sobre a aproximação diplomática e mercantil do Brasil com diversos países africanos, e de seu trabalho na Missão das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), onde o Brasil é o líder. No final há uma conclusão simples que disserta sobre a preocupação da continuidade das políticas, com as saídas de Lula e Amorim da presidência da república e ministério das relações exteriores, respectivamente, e entrada de Dilma Rousseff e Antonio Patriota.

**Palavras-chave:** Relações internacionais. Política externa brasileira. Itamaraty. Governo Lula. Celso Amorim. Haiti. África. ONU. Integração regional. Instituições internacionais.

## **ABSTRACT**

During the mandate years of Luis Inácio Lula da Silva, between 2002 and 2010, Brazil saw its foreign policy undergo a major transformation. This academic paper aims to give an overview of this period and also highlight some of the most important chapters during this time. It is highlighted here some actions from the Itamaraty in his fight for reform of the UN Security Council, the foundation of UNASUL and their struggle for greater relevance and integration of Mercosul. In this paper there's also a brief insight into the diplomatic and commercial rapprochement between Brazil and several African nations, and it's work in MINUSTAH, the UN mission in Haiti, where Brazil is currently the leader. At the end there is a simple conclusion that talks about the concern of the continuity of policies, with Lula and Amorim's terms in presidency of the republic and foreign ministry, respectively, going to an end, and the upcoming work of Dilma Rousseff and Antonio Patriota.

**Keywords:** International Relations. Brazilian foreign policy. Itamaraty. Lula government. Celso Amorim. Haiti. Africa. UN. Regional integration. International institutions.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>1 O ITAMARATY.....</b>	<b>6</b>
<b>2 DIRETRIZES E AÇÕES DE DESTAQUE DO ITAMARATY ENTRE 2002 E 2010.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 UNASUL.....</b>	<b>7</b>
<b>2.2 MERCOSUL.....</b>	<b>8</b>
<b>2.3 FORMAÇÃO DO G4 E LUTA PELA REFORMA DA ONU.....</b>	<b>9</b>
<b>2.4 PAÍSES AFRICANOS.....</b>	<b>10</b>
<b>2.5 AÇÃO MILITAR BRASILEIRA NO HAITI.....</b>	<b>11</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>14</b>

## **INTRODUÇÃO**

O Brasil é, atualmente, uma das forças políticas mais reconhecidas no cenário internacional. Celso Amorim disse uma vez que o Brasil é uma força de negociação que é vista como imparcial e forte entre os estados. Essa nova presença política trouxe com ela oportunidades e desafios, e o Itamaraty respondeu com grandes atuações em conflitos internacionais nas duas últimas décadas.

Abordaremos aqui a atuação do Ministério das Relações Exteriores e suas diretrizes de política externa durante os oito anos de mandato de Luís Inácio Lula da Silva.

## 1 O ITAMARATY

O Ministério das Relações Exteriores, também conhecido como Itamaraty, é o responsável pela diplomacia nacional e assessoria do presidente em diálogo entre outros países. De acordo com a definição do site oficial, “O Ministério das Relações Exteriores é o órgão político da Administração direta cuja missão institucional é auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no exterior” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014). Criado em 1736, é uma das mais respeitadas casas do Executivo nacional, trabalhando em conjunto com praticamente todos os ministérios nacionais. Após o fim da ditadura militar, o país finalmente entrou como ator global com uma faceta multidiversificada, e assim o trabalho do Itamaraty foi fundamental. Sua estrutura institucional é composta do ministro em posse, o secretário-geral e as subsecretarias específicas. É conhecido como Itamaraty por conta de sua sede, o Palácio dos Arcos, também conhecido como Palácio Itamaraty, em Brasília. Ganhou esse nome por ter sido transferido de sua antiga sede, no Rio de Janeiro, pertencente do Conde do Itamarati Francisco José de Rocha Leão. O Ministério das Relações Exteriores brasileiro possui três grandes momentos que nortearam sua estrutura a posteriori. Desde Lampreia, ministro de Fernando Henrique Cardoso, até o atual ministro Figueiredo, diferentes faces foram colocadas como presença internacional do Brasil. Mas durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Brasil se transformou numa potência diplomática reconhecida, sempre sob a tutela de Celso Amorim.

As responsabilidades dos Diplomatas se resumem as naturezas consulares ou diplomáticas, atuando diretamente na informação, negociação, representação e proteção dos interesses nacionais. Os “oficiais de chancelaria” possuem responsabilidades de formulação, implementação e execução em atos técnicos e gestão administrativa dos temas e desenvolvimentos da política externa. Aos Assistentes de Chancelaria são designadas tarefas de apoio técnico e administrativo.

## **2 DIRETRIZES E AÇÕES DE DESTAQUE DO ITAMARATY ENTRE 2002 E 2010**

O ex-chanceler brasileiro Celso Amorim, em entrevista, definiu a política externa brasileira como a busca pela “Multipolaridade benigna”. Em suas palavras:

Na multipolaridade benigna, o sistema internacional se enriquece com a existência de múltiplos polos de poder e distintas perspectivas. Um maior número de atores participa dos processos de tomada de decisão, aprimorando a representatividade dos mecanismos de gestão da governança global. (AMORIM, 2011)

Em campanha eleitoral, Lula já havia deixado claro que sua abordagem principal da política externa brasileira: o multilateralismo. A ideia do presidente era a de diversificar suas alianças, tanto com países vizinhos quanto distantes e fora dos “grandes blocos”, a fim de amenizar a diferença de poder existente nas relações internacionais. Grupos formados entre os países emergentes ou desenvolvidos com interesses em comum com a nação, como os BRICs, G4, BASIC, entre outras, foram de fundamental importância no plano de inserção do Brasil como potência política mundial. Porém o maior foco era, com certeza, a consolidação da América do Sul e Central como um bloco forte e capaz de se regular internamente, se tornando independente de mediações de países fora do grupo, como Estados Unidos. Além disso, a inserção da discussão sobre a fome na agenda mundial foi uma prioridade do presidente em seus discursos: o próprio já declarou que se orgulha de ter introduzido o assunto em todos os fóruns mundiais em que discursou, e de ter colocado o problema nos holofotes das agendas do mundo.

### **2.1 UNASUL**

Pela primeira vez, as nações sul-americanas estão juntas em um mesmo projeto oficial: a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi oficialmente fundada em 2008, em reunião em Brasília. Porém, o real primeiro passo para a união dos países foi dado em 2004, quando um ato presidencial em Cuzco, Peru,

criou a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), o nome original da Unasul.

Diversas comissões temáticas foram estabelecidas sob a tutela da Unasul, entre elas os Conselhos de Saúde, Infraestrutura, Controle de Drogas e de Defesa. Além da dimensão de cooperação, a Unasul tem se mostrado útil em resolver algumas crises que os países da América do Sul vieram a enfrentar coletivamente. Em 2008, quando a situação política na Bolívia se deteriorou, a Unasul ofereceu ajuda em negociação, que se revelou fundamental para o processo de reconciliação. Também tivemos o aumento das tensões entre Colômbia e Venezuela em que ofereceram a ajuda, entre outros, do secretário-geral da Unasul, o ex-presidente argentino Nestor Kirchner, que se juntou aos esforços de mediação. Quando uma rebelião policial ameaçou a estabilidade institucional no Equador, a Unasul agiu prontamente, não só para condenar a tentativa de golpe de Estado, mas também para evitar suas consequências. A UNASUL pode vir a ter um importante papel na América Latina mas, infelizmente ainda, está permeada por problemas ora estruturais, ora de falta de experiência no conceito geral de “integração”, como observado por alguns estudiosos:

(...)o subcontinente tem desperdiçado continuamente seus âmbitos de negociação, omitindo-se em relação a medidas simples, que poderiam melhorar a qualidade de vida daqueles que residem nas fronteiras, ou são confrontados à necessidade de circular pela América do Sul. (VENTURA; BARALDI, 2008)

## **2.2 MERCOSUL**

O Mercosul é a pedra fundamental da integração sul-americana. Embora sua motivação original seja fundamentalmente política (notavelmente, para a primeira fase da reaproximação Brasil-Argentina), o bloco formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai começou como um acordo de livre comércio e uma (apesar de falha) união aduaneira. Apesar de todas as deficiências, em especial a dificuldade apontada por Laura Thais Silva (2006, p. 59), que foi imposta pelos governos de Fernando Henrique e Lula em conceder espaço nas batalhas comerciais, os números falam por si só: apenas sob a influência do presidente Lula, o comércio brasileiro com os nossos parceiros do Mercosul aumentou de US\$ 8 bilhões de dólares em 2002 para US\$ 36,6 bilhões em 2008

.Recentemente, a participação do Mercosul no comércio exterior brasileiro superou a dos Estados Unidos.

Redes econômicas e produtivas entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai são muito mais integradas agora do que em qualquer outro momento da História. Experiências pioneiras estão sendo colocadas juntas em questão de financiamento do desenvolvimento e questões monetárias. As moedas locais estão sendo utilizadas para algumas transações, reduzindo assim o custo do comércio regional para pequenas e médias empresas. A adesão da Venezuela reforçou o bloco, aumentando seus recursos energéticos e permitindo o Cone Sul da América Latina a ser ligado ao Mar do Caribe.

### **2.3 FORMAÇÃO DO G4 E LUTA PELA REFORMA DA ONU**

Como bem coloca Paulo Roberto de Almeida, “A "multipolaridade" no contexto político mundial - que comanda [...] processo de reforma da Carta das Nações Unidas e a candidatura [...] à cadeira permanente no Conselho de Segurança” impulsionou o Brasil, juntamente com a Índia, Alemanha e Japão, reunidos no G-4, a fazer campanha para uma reforma que inclua novos membros permanentes e não-permanentes no conselho de segurança da ONU. Reformar o Conselho não é uma questão simples, mas é uma tarefa indispensável. Apesar das complexidades envolvidas na mudança da Carta das Nações Unidas (como a necessidade de uma ampla maioria na Assembleia Geral e a convergência dos membros atuais permanentes no processo de ratificação), é importante levar em consideração o ímpeto reformista, que começou no esfera econômica com a crise de 2008/2009. Alguns líderes cujos países não se beneficiariam diretamente da reforma, como o ex-presidente francês Nicholas Sarkozy, ex-primeiro-ministro de Portugal José Sócrates e o atual vice premier britânico Nick Clegg, entre outros, já manifestaram o seu apoio para a expansão do Conselho de Segurança.

O Brasil esteve muito focado na iniciativa do G-4, acreditando que ganhou força a partir da 65<sup>a</sup> Assembleia Geral da ONU, e que serão beneficiados com a presença de três em cada quatro de seus membros no Conselho de Segurança em 2011. O fato de que a África do Sul, que formalmente não pertence ao G-4

mas apoia muitas de suas ideias, irá integrar o Conselho poderá reforçar essa luta.

## 2.4 PAÍSES AFRICANOS

Fora da América do Sul, uma das prioridades do governo foi a aproximação de suas relações com a África. O Brasil tem a maior população de descendentes africanos fora daquele continente. Além dos ganhos políticos e econômicos, a busca de relações mais estreitas com a África é guiada por laços históricos, demográficos e culturais. Como disse o ex-presidente Lula em uma palestra, “o Brasil tem uma dívida histórica com a África, e se não podemos pagá-la em dinheiro, podemos pagar em afinidade”.

Países africanos com português como língua oficial são, muito compreensivelmente, aqueles com os quais o Brasil tem relações mais duradouras, sólidas e diversificadas. Em 1975 o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, num momento em que o partido no poder em Luanda foi mal recebido pela maior parte da comunidade internacional. Tal gesto concedeu ao Brasil uma relação especial com a ex-colônia portuguesa que sobrevive até hoje. Progressivamente, as relações mais fortes foram desenvolvidas com todos os cinco "PALOP": a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (ou CPLP), originalmente idealizada pelo Embaixador José Aparecido de Oliveira depois de uma cúpula realizada em São Luís do Maranhão, em 1989, e formalmente estabelecida em 1996.

Como resultado da prioridade política atribuída ao continente africano na política externa brasileira, o número de embaixadas brasileiras residentes na África mais do que dobrou, agora abrangendo 39 dos 53 países. Apesar das dificuldades financeiras bem conhecidos da maioria das nações africanas, treze países daquele continente decidiram abrir representação permanente em Brasília desde 2003, colocando Brasília entre as principais capitais do mundo em número de embaixadas africanas (29).

Essas ações de aproximação não foram livres de crítica, como sempre. Mas, como analisam Vicentini e Pereira:

A aproximação com o continente africano tem se mostrado como um desdobramento importante da política externa brasileira. Em uma avaliação superficial, a estratégia atrai críticas, na medida em que pode parecer paradoxal um país em desenvolvimento como o Brasil fomentar seus esforços diplomáticos em parceiros pobres, com pouca influência no contexto geopolítico global e, em seu conjunto, peso ainda baixo na balança comercial brasileira. No entanto, é preciso avaliar os movimentos de internacionalização e de algumas tendências políticas e econômicas aceleradas pelo aprofundamento da globalização. (VICENTINI; PEREIRA, 2008)

Em consequência, não só o diálogo político com os países africanos melhorou vigorosamente, mas também o comércio entre as duas margens do oceano atlântico ampliou em cinco vezes desde então. Saltou de US\$ 5 bilhões em 2002 para US\$ 26 bilhões em 2008. Se tido como um único país, a África apareceria como quarto parceiro comercial do Brasil, atrás apenas da China, Estados Unidos e Argentina, à frente de parceiros tradicionais, como Japão e Alemanha.

## **2.5 AÇÃO MILITAR BRASILEIRA NO HAITI**

Desde 2004, o Brasil teve a responsabilidade de liderar o componente militar da Missão das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), comprometendo-se a estabilizar o país caribenho após um período de turbulência e instabilidade política. Ao mesmo tempo que a nossa ação militar alcançou a desmobilização de grupos armados, trazendo a paz para as favelas de Porto Príncipe, o governo brasileiro vem realizando uma série de atividades civis destinadas a resolver os problemas relacionados com a pobreza, infraestrutura e desenvolvimento. Como destaca Verenhitach e Deitos (2007, p.7), “O Brasil tem muito a oferecer em termos de cooperação internacional. [...] em tecnologia, em recursos humanos, em conhecimento, e, acima de tudo, solidariedade e experiência em cooperação.” Além das atividades de nossos engenheiros militares estacionados no Haiti, um grande número de projetos de cooperação técnica foram postas em movimento. Junto com os outros parceiros do Fundo IBAS (Índia e África do Sul), o Brasil tem financiado uma usina de reciclagem de resíduos sólidos em Porto Príncipe, que gera empregos e ajuda a limpar o meio ambiente. Este projeto de “dinheiro por trabalho” foi considerado um modelo de

cooperação Sul-Sul pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, do qual ganhou dois prêmios especiais, incluindo um no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Quando um terremoto devastador atingiu o Haiti em 12 de janeiro - arrastando mais de 200.000 vidas com ele, incluindo 20 dos nossos próprios compatriotas – o Brasil respondeu rapidamente aos novos desafios, com a ajuda direta e intensa participação nos esforços internacionais mais amplos. No total, o Brasil comprometeu US\$ 350 milhões, dividido mais ou menos em partes iguais entre as ações de ajuda e reconstrução com projetos humanitários. Ao contrário do que aconteceu no caso de outros doadores, muita da nossa ajuda prometida já foi desembolsada e uma grande parte do que resta a ser dado está à espera de decisões a serem tomadas pelo Haiti ou nas instâncias internacionais. A resposta Brasileira também incluiu a duplicação dos nossos militares, que agora ultrapassa 2.000 soldados.

## **CONCLUSÃO**

Esse artigo tem a intenção de ser apenas um resumo das principais vertentes da política externa praticada pelo Itamaraty durante os anos em que Celso Amorim esteve à frente dele. Fica claro, a partir dos exemplos e dos dados mostrados, que a política internacional de Lula foi, desde o início, a de aproximação para construir pontes diplomáticas e comerciais. Ao colocar o Brasil em foco e multilateralizar suas relações, Lula e Amorim pretendiam fortalecer a imagem do Brasil como soft-power e se tornar uma potência diplomática antes, e comercial durante. O plano a longo prazo, se é que houve algum, é a grande dúvida que fica. Ao conseguir eleger sua sucessora, Dilma Rousseff, que levou Celso Amorim à pasta de Defesa, o Itamaraty agora espera para ver se a continuidade dos planos de diplomacia em nível mundial que Lula e Amorim usaram para catapultar o país terá prosseguimento nas mãos de Dilma.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova 'arquitetura' diplomática? - Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). Revista brasileira de política internacional, Brasília, v. 49, n. 1, June 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292006000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 16 Mai. 2014.

AMORIM, Celso. *The Soft-Power Power*. [29 de novembro, 2010]. Brasília: Foreign Policy. Entrevista concedida a Susan Glasser. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/29/the\\_soft\\_power\\_power](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/29/the_soft_power_power)>. Acesso em: 10 mar. 2014.

AMORIM, Celso. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, Dec. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292011000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 mar. 2014.

CONDURU, Guilherme Frazão. O museu histórico e diplomático do Itamaraty: História e revitalização. Brasília: FUNAG, 2013. p. 33 – 37.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio>>. Acesso em 10 mar. 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2014.

NAFALSKI, Guilherme Pedroso Nascimento. Unasul: Uma perspectiva política da integração sul-americana. 2010. 109 f. Dissertação (mestrado em Sociologia). Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVA, Laura Thais. Política externa brasileira para o Mercosul: interesses estratégicos e a crise da integração regional. 2006. 107 f. Dissertação (mestrado em Ciências Políticas). Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SILVA, Luís Inácio Lula da. "Valeu a pena a experiência agressiva na política externa", diz Lula. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zzaCvwacyIA>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

SWEIG, Julia. E.; HERRERO, David. *Brazil as an Emerging Global Power: Implications for US-Brazil Relations*. In: ENERGY SECURITY: THE BRAZILIAN EXAMPLE AND IMPLICATIONS FOR THE U.S., 2011, Aspen, CO. Disponível em: <[http://www.aspeninstitute.org/sites/default/files/content/docs/congressional/Sweig%20Essay\\_0.pdf](http://www.aspeninstitute.org/sites/default/files/content/docs/congressional/Sweig%20Essay_0.pdf)> Acesso em: 15 mar. 2014.

VENTURA, Deisy; BARALDI, Camila. A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana. *Pontes*. Genebra, Suíça. v. 1, n. 3, Ago. 2008. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-unasul-e-a-nova-gram%C3%A1tica-da-integra%C3%A7%C3%A3o-sul-americana>>. Acesso em: 11 mai. 2014.

VERENHITACH, Gabriela D.; DEITOS, M. A.; SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e a Cooperação Triangular Sul-Sul para o Desenvolvimento: o caso do Haiti. In: Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 1., 2007, São Paulo. [Anais...]. São Paulo, 2007.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes.; PEREIRA, Analúcia Danielevicz. *A política africana do governo Lula*. Porto Alegre: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais, UFRGS, 2008. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>> Acesso em: 19 mai. 2014