

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP,  
UNICAMP E PUC-SP

LIS BARRETO

A DIMENSÃO DA DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS  
LULA DA SILVA (2003-2010) E ROUSSEFF (2011-2014)

SÃO PAULO

2016

LIS BARRETO

A DIMENSÃO DA DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS  
LULA DA SILVA (2003-2010) E ROUSSEFF (2011-2014)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Estratégia, Defesa e Política Externa”, na linha de pesquisa “Paz, Defesa e Segurança Internacional”.  
Orientador: Marcelo Passini Mariano.

SÃO PAULO

2016

Barreto, Lis.

B273 A dimensão da defesa na política externa dos Governos Lula da Silva (2003-2010) e Rousseff (2011-2014) / Lis Barreto. – São Paulo, 2016.  
120 f. : 30 cm.

Orientador: Marcelo Passini Mariano.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações  
Internacionais, 2016.

1. Brasil – Defesa – Séc. XXI. 2. Brasil – Relações exteriores – Séc. XXI. 3. Brasil – Presidente (2003-2006 : Lula). 4. Brasil – Presidente (2007-2010 : Lula). 5. Brasil – Presidente (2011- : Dilma). I. Título.

CDD 355.033081

LIS BARRETO

A DIMENSÃO DA DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS  
LULA DA SILVA (2003-2010) E ROUSSEFF (2011-2014)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Estratégia, Defesa e Política Externa”, na linha de pesquisa “Paz, Defesa e Segurança Internacional”.  
Orientador: Marcelo Passini Mariano.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

---

Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

---

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

São Paulo, 29 de julho de 2016.

Aos meus irmãos, com carinho.

## AGRADECIMENTOS

Os dois anos e meio que se passaram para que esta dissertação pudesse ser escrita foram marcados por muitos desafios, mas também por muitas alegrias e companheirismo. Sem meus amigos, familiares, professores e sem fé, nada disso poderia ter sido realizado, e, por isso, eu gostaria de agradecer a todos os que contribuíram.

Eu agradeço infinitamente aos meus pais, Sandra e Fernando, aos meus irmãos Igor e Ítalo, às minhas cunhadas, Jacqueline e Rogéria, às minhas sobrinhas, Layla e Mel, às minhas avós, Iolanda e Enalva, aos meus padrinhos, tios e primos que, me forneceram a base sólida que sustenta minha estrutura. Sem o carinho diário e sem a cumplicidade que não se esmorece com os conflitos, esta trajetória não teria nem começado, quanto mais rendido frutos. Vocês são mais do que sangue, são meus modelos, minha força e minha casa.

Agradeço também à minha segunda família, os meus amigos. Agradeço a Mana, a Raíssa, a Tarcísio, aos irmãos Gomes, a Bel, a Anna, a Tirzah, a Fernanda Cristina, a Fernanda Andrade, a Carol, a Lucas, a João, a Alex, a Daniel, a Millena e a Wanna pela amizade sincera, pelos risos, pelas loucuras e pelo carinho que os quilômetros de distância não deixaram afetar. Tenho também amizades tão antigas e profundas, que suas famílias viraram extensão da minha. Hoje tenho várias tias, como tia Márcia, tia Ludmila, tia Juvina, tia Dinorá, tia Maria Eliane, tia Janete e tia Enedina, que representam famílias que complementam a minha própria. Tias, vocês têm filhos maravilhosos, que são irmãos para mim.

O mestrado me fez conhecer muita gente fantástica. Matheus e Clarissa, meus housemates. São pessoas que eu tive a sorte de poder conhecer na essência, as quais admiro muito pelas pessoas que são e pelo trabalho que fazem. Foi com eles que eu dividi tristezas, alegrias, conquistas, noites de estudo, debates de cozinha e uma quantidade inimaginável de fofocas. A academia também me fez conhecer Lívia, esse doce de pessoa a quem eu desejo muito bem e de quem sinto muita falta no meu dia a dia, além dos amigos do GEDES e meus colegas do San Tiago Dantas que fizeram cada dia melhor. A verdade é que, dentro do San Tiago Dantas, eu me sentia em casa. Fosse na aula, na biblioteca, na secretaria, na copa, ou nos corredores, eu encontrei em cada lugar pessoas que, com educação, alegria e

profissionalismo, fizeram minha temporada mais feliz.

Agradeço muito ao meu orientador, Marcelo Mariano, por ter feito muito mais do que me orientar. Sempre me tratou com carinho e respeito e soube fazer com que eu desse o melhor de mim de uma maneira doce. Obrigada pela paciência e me desculpe pelos estresses que te causei. Sempre pude contar com você para tudo e foi graças à sua amizade e incentivo que este trabalho se concluiu. Parceria de orientação nem sempre é fácil, mas eu tive muita sorte até agora em ter pessoas como você e como minha amiga Érica Winand para me inspirarem e guiarem na jornada acadêmica.

E, por fim, agradeço a Deus. Foi Ele quem colocou todos vocês em minha vida, e, um presente desses, a gente agradece em toda oportunidade que tem.

Muito obrigada a todos!

The way your heart sounds makes all the difference  
It's what decides if you'll endure the pain that we all feel  
The way your heart beats makes all the difference in learning to live  
Spread before you is your soul  
So forever hold the dreams within our hearts  
Through nature's inflexible grace  
I'm learning to live (DREAM THEATER, 1992).



## RESUMO

Neste trabalho, analisamos a forma com que os temas da defesa foram tratados dentro da política externa dos governos de Lula da Silva e Rousseff (2003-2014). Por meio da análise da bibliografia especializada, de documentos oficiais do governo e de declarações oficiais, procuramos identificar de que maneira os dois governos pretendiam tratar do tema da defesa e de que maneira este tema se relacionaria com a política externa. Após a fase de avaliação do planejamento, procuramos a existência de resultados concretos e avaliar se houve, de fato, uma maior inclusão de temas da defesa na agenda de política externa. O trabalho parte do pressuposto de que, apesar do tema da defesa ser, por excelência, um tema de política externa, historicamente ele tem sido pouco tratado na agenda da política externa brasileira, situação esta que se agravou durante os governos da década de 1990. Contudo, a partir de 2003, o discurso governamental apontou para uma mudança neste padrão e, seguindo este indício, buscamos identificar de que maneira esta mudança foi apresentada no planejamento governamental e se houve desdobramentos na relação entre a defesa e política externa brasileira.

Palavras-chave: Defesa. Política de Defesa. Política Externa Brasileira. Lula da Silva. Rousseff.

## **ABSTRACT**

In this dissertation we analyze the way the theme defense was treated inside the foreign policy during the administration of Lula da Silva and Rousseff (2003-2014). Through the analysis of specialized bibliography, official government documents and official statements, we search to identify the way the two governments intended to treat the theme of defense in a way that it would relate to foreign policy. After the analysis of the governmental planning, we look if there were indeed results of a bigger inclusion of defense in the foreign policy agenda. Assuming that even though defense is by excellence a theme of foreign policy, historically it has been very little dealt in the agenda of Brazilian foreign policy and the situation only got worse during the nineties administration. However, since 2003 the government speech has pointed to a change in this pattern and, following this indication, we aim to identify in which way this intention of transforming has been presented in governmental planning in addition to evaluating if it represented any alteration in the relation between defense and Brazilian foreign policy.

**Keywords:** Defense. Defense Policy. Brazilian Foreign Policy. Lula da Silva. Rousseff.

## RESUMEN

En este trabajo analizamos la manera que los temas de la defensa han sido tratados dentro de la política externa de los gobiernos Lula da Silva y Rousseff (2003-2014). Por análisis de la bibliografía especializada, de documentos oficiales del gobierno y declaraciones oficiales, buscamos identificar cómo los dos gobiernos trataban de abordar el tema de la defensa y de qué manera este tema se relacionaría con la política exterior. Después de la fase de evaluación de la planificación, buscamos la existencia de resultados concretos y comprobamos si había, de hecho, una mayor inclusión de elementos de la defensa en la agenda de la política exterior. El trabajo presupone que a pesar del tema de la defensa ser, por excelencia, un asunto de política exterior, históricamente ha sido poco utilizado en la agenda de la política exterior brasileña, situación que se agravó durante los gobiernos de la década de 1990. Sin embargo, a partir de 2003, el discurso del gobierno señaló para un cambio de este estándar y, siguiendo esta pista, buscamos identificar cómo este intento de transformación ha sido presentado en la planificación gubernamental y evaluar si ha representado alguna alteración de relación entre la defensa y la política exterior brasileña.

Palabras clave: Defensa. Política de Defensa. Política Exterior Brasileña. Lula da Silva. Rousseff.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ACR	Arranjo Contingente de Reservas
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
BID	Base Industrial de Defesa
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-americano
CEED	Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CIA	Central Intelligence Agency (Agência Central de Inteligência)
CMID	Comissão Mista da Indústria de Defesa
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CS	Conselho de Segurança
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra
ESUDE	Escola Sul-americana de Defesa
FAB	Força Aérea Brasileira
FMI	Fundo Monetário Internacional
FTM	Força-Tarefa Marítima
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
LAI	Lei de Acesso à Informação
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MD	Ministério da Defesa
MEM	Materiais de Emprego Militar
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul

MFCS	Medidas de Fomento da Confiança e Segurança
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTCR	Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis
NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAED	Programa de Articulação e Equipamento em Defesa
PBM	Plano Brasil Maior
PDN	Política de Defesa Nacional
PEI	Política Externa Independente
PEnsD	Política de Ensino em Defesa
PNID	Política Nacional da Indústria de Defesa
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
RETID	Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa
SELOM	Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia
SIC	Serviço de Informação do Cidadão
Sisfron	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
UNASUL	União de Nações Sul-americanas
UPP	Unidades de Polícia Pacificadora
VANT	Veículo Aéreo Não Tripulado
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 UM BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SÉCULO XX.....	19
2.1 A predominância da burocracia diplomática na política externa.....	19
2.2 Os contatos esporádicos entre defesa e política externa.....	21
2.2.1 A ausência de uma política governamental para a defesa e a construção de uma política dos militares.....	22
2.3 Política de defesa e política exterior nos anos de 1990.....	26
2.3.1 A questão da autonomia e a política exterior da década de 1990.....	27
2.3.2 Uma política de defesa para exibir.....	31
2.4 Participação democrática e política externa brasileira dos anos 1990.....	34
3 A DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA.....	37
3.1 O planejamento do governo Lula da Silva para a política externa.....	39
3.2 A atuação da política exterior de Lula da Silva.....	42
3.3 A política de defesa de Lula da Silva.....	46
3.3.1 O Ministério da Defesa e a estruturação da política de defesa no governo Lula da Silva: De Viegas a Jobim.....	46
3.3.2 A produção documental e legislativa para a política de defesa e seus reflexos para o relacionamento com a política externa.....	51
3.3.2.1 A Política de Defesa Nacional (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (2008), a Política Nacional da Indústria de Defesa (2005) e a Política de Ensino em Defesa (2010).....	51
3.3.3 Autonomia e a retomada da indústria de defesa.....	56
3.4 Política externa do governo Lula da Silva: Uma invenção do PT?.....	58
4 A COOPERAÇÃO REGIONAL EM DEFESA E CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO: A DEFESA COMO FERRAMENTA NA INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA.....	62
4.1 Antecedentes regionais do CDS: os passos para a institucionalização da cooperação regional em defesa.....	63
4.1.1 Aproximação Brasil-Argentina dos anos 1980.....	64
4.1.2 O Mercosul e a questão da defesa.....	67
4.2 A cooperação em defesa dentro da Unasul.....	68
4.2.1 O Centro de Estudos Estratégicos de Defesa.....	70

4.2.2 A Escola Sul-americana de Defesa .....	71
4.2.3 UNASUL I e VANT UNASUL: tímidos passos na cooperação industrial de equipamentos de defesa .....	72
4.3 A cooperação em defesa e as aspirações brasileiras durante o governo Lula da Silva.....	73
5 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO ROUSSEFF (2011-2014) .....	78
5.1 A lógica geral da atuação do governo Rousseff.....	79
5.2 O planejamento da política externa no governo Rousseff e alguns desdobramentos.....	82
5.3 A política exterior do governo Rousseff: reatividade, inércia e retração do Itamaraty .....	85
5.4 A excepcionalidade da política de defesa .....	88
5.4.1 Uma costura entre a política industrial de Rousseff e a Estratégia Nacional de Defesa ..	89
5.4.2 A ação diplomática do Ministério da Defesa .....	92
5.4.3 A política de transparência e os documentos públicos sobre defesa.....	94
5.4.3.1 O Livro Branco de Defesa Nacional.....	95
5.4.3.2 As atualizações da Estratégia Nacional de Defesa e da Política Nacional de Defesa ..	98
5.5 Operações de Garantia da Lei e da Ordem .....	100
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	103
REFERÊNCIAS .....	108

## 1 INTRODUÇÃO

“Defesa é política externa” afirmou Héctor Saint-Pierre (2013, p. 80), com o intento de destacar o pertencimento do tema da defesa às questões de política externa de um Estado. A afirmativa do autor sintetiza bem uma linha de pensamento que vem crescendo no Brasil recentemente, a qual enxerga no baixo engajamento da defesa na política externa brasileira, principalmente a partir dos anos de 1990, uma fragilidade na atuação internacional do Brasil. (ALSINA, 2006; LIMA, R., 2015; OKADO, 2012; SAINT-PIERRE, 2011; VAZ, 2013; WINAND, 2010). Foi inserido nesta proposta, que o presente trabalho buscou analisar a maneira como a política de defesa foi parte da política externa brasileira durante os governos de Lula da Silva (2003 – 2010) e Rousseff (2011 – 2014).

A política externa, na definição de Letícia Pinheiro (2010a), é a diretriz política que fundamenta a atuação externa de um ator político, geralmente, de um Estado, e é idealmente concebida como uma manifestação dos interesses deste ator, partindo do pressuposto de que estes interesses possam ser representativos do todo que este ator compõe. No entanto, para o sociólogo francês Raymond Aron (2002), a política externa refere-se apenas à atuação externa do Estado, e tem como objetivo a defesa dos interesses deste Estado no cenário internacional. Esses interesses, na visão de Amado Cervo (2008), podem sofrer alterações com o tempo, a depender da dinâmica decisória de cada Estado.

Política Externa, enquanto diretriz que oferece conteúdo à ação internacional dos Estados, comporta em si uma vasta gama de interesses que podem ou não sofrer alterações conjunturais, de acordo com a visão do Estado e com sua dinâmica decisória (CERVO, 2008, p.8)

Para Saint-Pierre<sup>1</sup>, a política externa se divide fundamentalmente em duas faces correlatas, as relações exteriores e a política de defesa, as quais são responsáveis pelo planejamento em diplomacia e estratégia, respectivamente. As relações exteriores se inserem em uma política própria, a política exterior, a qual não deve ser confundida com diplomacia.

Diplomacia sem política exterior não passa de conduta vazia, movimento sem rumo, ação externa sem estratégia de realização de interesses nacionais e mesmo coletiva. Cabe à política exterior agregar os interesses, os valores e as pretendidas regras de

---

<sup>1</sup> Ver: SAINT-PIERRE, Héctor Luís. **Introdução à Análise de Política de Defesa**. Disponível em: <[http://www.academia.edu/14194249/INTRODU%C3%87%C3%83O\\_AO\\_ANALISE\\_E\\_FORMULA%C3%87%C3%83O\\_DE\\_POL%C3%8DTICAS\\_DE\\_DEFESA](http://www.academia.edu/14194249/INTRODU%C3%87%C3%83O_AO_ANALISE_E_FORMULA%C3%87%C3%83O_DE_POL%C3%8DTICAS_DE_DEFESA)>. Acesso em: 23/08/2015.



ordenamento global, da integração ou da relação bilateral, isto é, prover o conteúdo da diplomacia desde uma perspectiva interna, quer seja nacional, regional, quer seja universal (CERVO, 2008, p.8)

A divisão proposta por Saint-Pierre se baseia na lógica estabelecida por Raymond Aron, ao sustentar que, a política externa atua internacionalmente através de dois vetores complementares, que são a diplomacia e a estratégia. A diplomacia, não necessariamente representada somente pelos diplomatas, enfatiza a negociação política, o debate entre as unidades políticas (ARON, 2002, p. 72-73). Este tipo de atuação recebe maior destaque em tempos de paz por seu caráter não violento, ainda que se apoie em meios coercitivos para embasar sua própria atuação, afinal como diz Aron (2002, p. 117), diplomacia sem respaldo no poder militar é “[...] pura persuasão”.

A estratégia, por sua parte, é o complemento da diplomacia, mas não é apenas seu subsídio. A estratégia é a interface armada da política externa, sendo identificada como “o comportamento relacionado com o conjunto das operações militares” (ARON, 2002, p. 72). É a gramática que, em tempos de paz, respalda a diplomacia, mas que, em tempos de guerra, torna-se a esfera central, sendo por sua vez, respaldada pelos meios diplomáticos (ARON, 2002, p. 72-73 e 92-93). De acordo com o autor,

Em tempos de paz a política se utiliza de meios diplomáticos, sem excluir o recurso às armas, pelo menos a título de ameaça. Durante a guerra, a política não afasta a diplomacia, que continua a conduzir o relacionamento com os aliados e os neutros (e, implicitamente, continua a agir com relação ao inimigo, ameaçando-o de destruição ou abrindo-lhe uma perspectiva de paz) (ARON, 2002, p. 72-73).

De acordo com esta lógica proposta por Aron, pensar em uma política externa que não conjugue diplomacia e estratégia configura um problema, pois uma gramática não tem como funcionar bem sem o respaldo da outra. A mesma lógica é aplicada às políticas que englobam estas gramáticas, de igual modo, demandar-se-ia, uma articulação entre política exterior e política de defesa. Para Winand, a “política externa, enquanto política de Estado perde sua integridade sem a ocorrência de um elo orgânico entre seus dois principais instrumentos” (WINAND, 2010, p. 176). No entanto, exemplos de política de defesa e política exterior incompatíveis, são encontrados na história e representam uma fragilidade dos Estados que as possuem porque, quase sempre, afetam significativamente a atuação internacional destes<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Aron, em seu livro Paz e Guerra entre as Nações (2002), e Durosselle, em seu livro Todo Império Perecerá (2000), demonstram situações em que houve um descompasso entre a esfera militar e diplomática e os problemas que resultou para a atuação internacional do Estado.

As razões para a existência de uma desvinculação da política de defesa com a política externa podem ser várias e dependem do contexto histórico e conjuntural de cada Estado, mas em geral, elas refletem parte do processo decisório que marca a própria política externa.

Para reduzir ou ainda evitar que ocorram problemas que levam ao descompasso destas políticas, seria necessária uma diretriz e um controle político eficaz (ALSINA JR., 2006; ARON, 2002; MENEZES, 1997; WINAND, 2010). No entanto, em alguns Estados, o desinteresse político relacionado à política externa reduz a atenção governamental e social atribuída a esta política, o que impede a elaboração e controle mais eficaz da política externa e das políticas que esta engloba.

A história da política externa brasileira ilustra um caso de descompasso entre política exterior e política de defesa, as quais chegaram a serem consideradas na década de 1990 como duas retas paralelas (SAINT-PIERRE, 2007). A política exterior, historicamente, gozou de ampla liberdade para a execução da política externa, enquanto a política de defesa foi pouco significativa para a ação internacional, excetuando-se breves períodos. É com base na percepção de que a política exterior sempre esteve fortemente presente na política externa do Brasil que, este trabalho enfoca a questão da inserção dos temas da política de defesa à política externa.

Com o intento de avaliar a relação entre defesa e política externa no Brasil contemporâneo, o presente trabalho focou a análise no período de Lula da Silva (2003 – 2010) e Rousseff (2011 – 2014). Contudo, para poder avaliar a existência de mudanças, foi feito no segundo capítulo, um breve apanhado histórico do relacionamento entre defesa e política externa no Brasil, enfatizando como a falta de planejamento e controle político resultou na execução de uma política externa afastada das questões de defesa durante o século XX. Neste capítulo, destacam-se também, as mudanças advindas do fim da Guerra Fria e da ditadura militar e seus reflexos para a relação entre política de defesa e política externa.

No terceiro capítulo, é abordado o período que comporta os dois mandatos do Presidente Lula da Silva. É feita uma análise da narrativa governamental por meio de documentos e falas oficiais com intento de observar a existência de um planejamento governamental para a política de defesa, a fim de observar como foi pensada a interação desta política com a política externa. Após a análise do planejamento, são observadas as ações do

governo, com o objetivo de avaliar a forma como este planejamento se realizou e quais os impactos para o relacionamento entre política de defesa e política externa.

No quarto capítulo, busca-se verificar de que maneira a política externa brasileira se utilizou da política de defesa para incrementar a cooperação regional durante o período de Lula da Silva e Rousseff, através de uma análise dos objetivos por trás do Conselho de Defesa Sul-americano. A cooperação em defesa na região não é nova, mas a institucionalização de um órgão de concertação sul-americano em defesa exige da política de defesa e do Ministério da Defesa do Brasil, a assunção de um papel importante para a política externa do período.

No quinto capítulo é focado o mandato de Rousseff. Neste capítulo, além de observar o planejamento governamental para a defesa, foi analisado se os planos e ações deste governo foram coerentes com aqueles executados pelo governo do Presidente Lula da Silva. Este capítulo destaca a forma como o Ministério da Defesa expandiu sua capacidade de atuar externamente, agindo de maneira mais autônoma para a execução da agenda de política externa e garantindo, desta forma, a inclusão das questões de defesa na política externa do governo Rousseff.

## **2 UM BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SÉCULO XX**

Chamamos “o destino das paralelas” ao peculiar funcionamento da política de defesa e da diplomacia na política externa brasileira. Ambas, de costas, projetam o Brasil internacionalmente como guiadas pelas suas “lógicas” próprias – como se as tivessem. Pela falta de uma política externa nacional ou ignorando-a, elas parecem obedecer ao interesse corporativo das respectivas burocracias do Estado (Forças Armadas e Itamaraty) ou aos desígnios dos que se encontram no seu comando (SAINT-PIERRE, 2007).

### **2.1 A predominância da burocracia diplomática na política externa**

Historicamente, a concepção da política externa brasileira em muito se confundiu com a atuação da sua política exterior, pouco tendo sido a política de defesa levada em conta para a consecução da política externa (MENEZES, 1997; WINAND, 2010). Os motivos para esta ausência de equilíbrio entre estas duas políticas são vários, dentre os quais destacamos aqui um argumento recorrente entre os estudiosos do tema, a saber: o baixo interesse de políticos e da sociedade civil sobre os rumos tomados pela política externa (ALSINA JR., 2006; MENEZES, 1996; PINHEIRO, 2010a; WINAND, 2010). Derivadas desta causa central, destacamos duas outras questões subsequentes, que são: a histórica autonomia relativa do Itamaraty para a elaboração e execução da política externa (MARIANO, 2007; PINHEIRO, 2010a; WINAND, 2010); e a debilidade do aparato de defesa brasileiro (MENEZES, 1997).

Para entender a proeminência da política exterior, é preciso compreender a questão da autonomia do MRE e destacar que ela deriva diretamente da falta de um efetivo controle político e de maior interesse social nos temas de política externa. Política externa, no Brasil, não tem sido um tema que levanta grandes paixões políticas ou rende grandes dividendos eleitorais, o que contribui para o baixo interesse político e social na área, ainda que receba destaque esporadicamente, a depender da conjuntura internacional (ALSINA JR., 2006; LIMA, M., 2000; PINHEIRO, 2010a). Se o reduzido interesse por si só já ofereceria explicações para a autonomia do Ministério das Relações Exteriores, o reconhecimento social do corpo diplomático, como sendo extremamente qualificado, corroboraria com a percepção de que não seria necessário um maior controle sobre o Itamaraty, pois este seria um órgão

suficientemente preparado para responder às demandas internacionais (PINHEIRO 2010; WINAND, 2012). Esta impressão foi aprofundada graças ao fato de que, por muito tempo, o corpo do Itamaraty derivou quase integralmente de elites nacionais, em especial da carioca (CHEIBUB, 1989), o que reduziu as diferenças culturais e facilitou a manutenção de uma unidade. Contudo, mesmo com uma maior diversificação da origem dos candidatos e com a mudança de sede para Brasília, o Itamaraty manteve, mesmo nos anos 2000, sua capacidade de auto reprodução de ideias, que mantem a força da instituição.

A Casa de Rio Branco vem se consolidando como uma “comunidade moral” relativamente autônoma, possuindo um *ethos* e uma visão de mundo particulares. Se o Itamaraty já possuía uma identidade forte quando sua sede era no Rio, o *ethos* dos diplomatas não diferia muito do *ethos* de alguns setores da elite nacional e, principalmente, carioca, de onde era recrutada a maioria de seus membros. Com a transferência para Brasília, o processo de autonomização do *ethos* se acentuou. Os diplomatas, afastados da convivência cotidiana com seus parentes e grupos de orientação originais, passaram a viver em um “mundo” onde os membros da Casa se tornaram não só “colegas”, mas vizinhos, amigos e, numa metáfora utilizada pelos próprios, “parentes” (MOURA, 2007, 17 apud WINAND, 2010, p. 182).

Contudo, é preciso destacar que a autonomia e força de um órgão, por si só, não justifica sua proeminência, uma vez que as Forças Armadas, assim como os diplomatas, gozavam de considerável autonomia, também derivada do baixo controle sócio-político (CARVALHO, 2006; WINAND, 2010). No entanto, no caso dos militares o parco interesse político gerava defasagem dos seus meios de atuação, o que resultava em uma precária capacidade de ação. Além disso, agravando a questão militar, a missão militar não se delineava tão óbvia quanto a dos diplomatas, necessariamente voltada ao âmbito externo. Havia dentro das Forças Armadas distintas visões sobre o papel delas na política brasileira, as quais, muitas vezes, enfatizavam a importância da atuação das Forças em questões internas e afastavam-nas da visão tradicional de instrumentos da política externa (CARVALHO, 2006). Na opinião de Menezes (1997), um controle político efetivo poderia ter clarificado o rumo da ação dos militares. Contudo, Carvalho aponta que a ausência de controle era aprofundada pela inexistência de uma convergência interna duradoura sobre a real missão das Forças Armadas, as quais oscilavam em prepararem-se ora para a ação interna, ora para a externa, nunca estando inteiramente focadas em ficarem prontas para uma das duas coisas, situação que só começou a se alterar na década de 1930 (CASTRO, 2002). A falta de condição material e de preparo linear das Forças para a ação externa favorecia o destaque do pilar diplomático na política externa, o qual criaria formas de agir evitando ao máximo se valer da força, pois sem capacidade militar para sustentar os posicionamentos diplomáticos ou para atuar utilizando o poder duro (*hard power*), a diplomacia brasileira optou por se sustentar em uma postura que

privilegia o pacifismo, o respeito ao direito internacional e a busca de consensos, postura esta que, de tão utilizada pela diplomacia, foi incorporada à identidade do Estado, aprofundando mais ainda a percepção de não prioridade da gramática da defesa para a política externa (ALSINA JR., 2009).

## **2.2 Os contatos esporádicos entre defesa e política externa**

“Forças Armadas Para Quê?”. Este é o título do artigo de Oliveiros S. Ferreira (2004) que buscou retratar o debate realizado durante a constituinte de 1891 para definir a função das Forças Armadas brasileiras. O momento histórico retratado pelo autor é pós declaração da República brasileira, decretada por militares, que seguiram no poder durante os primeiros anos republicanos, o que denota a forte presença militar na política do período. Contudo, por mais que a participação militar na política, naquele momento, não fosse incomum, não havia uma definição clara sobre qual deveria ser a real função das Forças Armadas, em quais momentos e contra quem elas deveriam entrar em ação. As respostas para essas questões são importantes, uma vez que a manutenção das Forças era e ainda é custosa, além do que também, é necessário saber para o que serão usadas, a fim de serem especificamente preparadas. Sem uma definição política de objetivos e funções para os militares, as Forças tornam-se livres para definirem a própria missão, não havendo garantia de coesão entre as missões estabelecidas entre as próprias Forças, menos ainda de coerência com as demais políticas do governo.

Quase um século depois da constituinte de 1891, o Brasil passaria por outra constituinte que levantaria o debate sobre as Forças Armadas. Ainda que uma função genérica tenha sido atribuída às Forças pela nova Constituição, o país seguiu sem uma definição clara sobre a real função delas. Na década de 1990, essa ausência de diretrizes foi aprofundada, entre outras coisas, pelo contexto internacional de distensão e fim da Guerra Fria, pela inclusão de temas não convencionais na agenda de segurança internacional e pelo momento interno de redemocratização vivido pelo Brasil, que deixava, inclusive, as próprias Forças inseguras sobre sua real função no novo contexto político, caracterizando uma crise de identidade nas Forças Armadas.

Apesar das diferenças de contexto, os dois momentos históricos retratam a pertinência da mesma questão: Para que servem as Forças Armadas brasileiras?

### 2.2.1 A ausência de uma política governamental para a defesa e a construção de uma política dos militares

Principalmente a partir do golpe de 1964, muitos pesquisadores se debruçaram sobre a instituição militar buscando entender as causas para o golpe (CARVALHO, 2006; SAINT-PIERRE, 2013). Estes autores buscaram dentro das mais diversas áreas das Ciências Humanas e Sociais<sup>3</sup>, mapear a instituição e entender sua participação ao longo da história brasileira, enfocando a influência que as instituições militares tiveram para a consecução de vários momentos políticos importantes da história do país.

O cientista político José Murilo de Carvalho, em seu livro “Forças Armadas e Política no Brasil” (2006), expõe a predominância da ação militar em questões de política interna, pouco sendo utilizada na política externa, ainda que esta função clássica nunca tenha deixado de ser importante para a caserna. O autor observou o crescimento da influência militar na política interna brasileira marcadamente a partir da proclamação da República, uma vez que esta foi declarada com apoio militar em 1889 e permaneceu sob o controle dos militares durante os dois governos subsequentes. Mesmo quando deixaram o poder, os militares não se afastaram da política interna, sendo considerados por Carvalho como uma força desestabilizadora presente na Primeira República por atuarem ora a favor, ora contra as elites agrárias, primordialmente através de intervenções militares apelidadas de “salvações” (CARVALHO, 2006, p. 46-48).

Apesar da crescente atuação interna, não havia nas Forças Armadas um consenso sobre sua real função. Grupos internos do Exército divergiam entre posturas que se colocavam dentro de um espectro que ia desde a total intervenção na política interna até o total afastamento dela, passando pela posição de atuar como um tipo de poder moderador da

---

<sup>3</sup> Na História temos o exemplo do próprio José Murilo de Carvalho; nas Ciências Sociais, Oliveiros da Silva Ferreira; na Ciência Política, Shiguenoli Miyamoto; na Filosofia, Héctor Saint-Pierre, entre outros.

República. Estas divergências, somadas ao hábito das elites nacionais de se utilizarem das Forças para agir contra seus rivais políticos, e, com a ausência de uma diretriz governamental clara para as Forças, aprofundavam a fragilidade das instituições militares, principalmente a do Exército, que se via fragmentado com excessivas rebeliões e quebras de hierarquias (CARVALHO, 2006).

Na década de 1930, novamente, uma questão militar afetaria os rumos políticos do Brasil. Apoiado por facções existentes dentro do Exército Brasileiro, o presidente Vargas assumiria o poder e possibilitaria à facção militar que lhe apoiara as condições políticas e sociais para que a instituição pudesse crescer. Isto ocorria tanto porque a iminência da Segunda Guerra na Europa expunha a importância da guerra, quanto porque, com o aumento da repressão do regime varguista (o que aumentou drasticamente após a instauração do Estado Novo, em 1937), exigia-se um aparato repressor equipado para atuar. Esta conjuntura interna e externa reforçava a importância política das Forças, o que contribuiu para que, na década de 1930, o Exército tenha disposto de condições políticas para se reestruturar e, assim, conseguir diminuir as quebras de hierarquia e rebeliões que tanto marcaram sua história e afetaram o desenvolvimento de uma instituição mais coesa.

Como coloca Castro (2002), o Exército brasileiro se inventou, deixando de ser uma instituição frágil, para tornar-se uma instituição mais coesa, centralizadora, capaz de determinar seus próprios interesses e funções, e com ampla capacidade de reprodução de ideias e valores. Esta reestruturação, por mais que fosse beneficiada pela política varguista, não partia de uma diretriz governamental. O Exército se reestruturou de dentro para fora, estabelecendo sozinho o que entendia ser sua função política. Seria justamente esta nova auto percepção e estrutura adotadas pelo Exército que, uma vez desenvolvidas, gerariam a instituição forte que fora capaz de tomar o poder em 1964, com auxílio e apoio de parte dos civis.

O golpe de 1964 foi dado por uma instituição que, apesar de não ser monolítica, teve capacidade de disfarçar suas dissidências e atuar de forma organizada ao longo dos vinte e um anos de regime. O período da ditadura militar marca a fase de maior ingerência das Forças Armadas na política interna, pois estas, se entendiam como grupo mais capacitado de organizar a sociedade e gerar desenvolvimento (CARVALHO, 2006; CASTRO 2002; HEYE, 1997). As Forças entendiam parte das elites nacionais, em especial a agrária, como egoístas e pouco interessadas no desenvolvimento do Estado como um todo, por isso, diferentemente de



outras ingerências militares em que o poder foi devolvido rapidamente aos civis, o golpe de 1964 marcou a vez em que os militares acreditaram que o crescimento e desenvolvimento do país passavam diretamente pelas mãos deles mesmos (CARVALHO, 2006).

Para Cervo e Bueno (2008) as concepções de política externa do período militar podem ser divididas em dois blocos. O primeiro, formado pelo governo de Castello Branco, e o segundo formado pelos quatro governos restantes. Esta divisão é feita com base no binômio segurança e desenvolvimento, condicionando um ao outro, de acordo com a visão dos governantes. No primeiro bloco, o desenvolvimento nacional estava condicionado à segurança nacional e internacional. Neste caso, considerou-se a necessidade da aliança com os Estados Unidos e o ocidente para a criação de um *status* de segurança internacional, a segurança coletiva (CERVO; BUENO, 2008, p. 368-380). De acordo com Gonçalves e Miyamoto (1990, p. 217), nesta fase a “segurança coletiva era, pois, considerada a condição prévia, indispensável, para se caminhar na direção do desenvolvimento [...]”. Esta característica, que era fruto de um cálculo estratégico de segurança e defesa, marcaria a atuação da política externa, tendente a estreitar laços com o ocidente e afastar-se do oriente comunista.

No segundo bloco, a partir de 1967, a teoria se inverte. A segurança passa a ser condicionada ao elemento do desenvolvimento e não o contrário. Sendo assim, a “segurança converteu-se em variável dependente, não mais do elemento bipolar nem da ‘cobertura’ das potências ocidentais, mas da economia nacional, forte e autônoma ao ponto de repassar-lhe os meios” (CERVO; BUENO, 2008, p. 383-384). Nesta lógica, o desenvolvimento passa a ser buscado pelo regime como forma básica de manter a segurança nacional.

Outra divisão possível para o período é proposta por Gonçalves e Miyamoto. Esta, também dividida em dois blocos, coloca de um lado os governos de Castello Branco até Médici, e do outro, os governos de Geisel e Figueiredo. Esta divisão é feita com base na utilização das fronteiras ideológicas como pressuposto de política externa. Sendo o primeiro grupo adepto das divisões ideológicas da Guerra Fria, que opunha o mundo capitalista ao socialista, optando pela manutenção de relações apenas com países do bloco capitalista (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 32).

O segundo grupo, por outro lado,

[...] caracterizou-se pelo rompimento com a ideologia das fronteiras ideológicas. Para essa ruptura concorreram dois fatores: a transformação do Brasil em potência média e o deslocamento do eixo do sistema internacional de Leste-Oeste para Norte-

Sul (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 32).

Tanto para a análise de Cervo e Bueno (2008), como para a de Gonçalves e Miyamoto (1993), a política externa do regime militar foi vetor importante para a perseguição dos objetivos estabelecidos pelo governo militar, estando, em todo o momento, condicionada à visão de segurança adotada para o momento de sua aplicação. De acordo com Heye, para os dois principais objetivos do regime militar, “o desenvolvimento do País e o bloqueio da ameaça do comunismo”, “[...] o papel destinado à política externa mostrava-se essencial” (HEYE, 1997, p. 19), sendo esta a razão que explica o motivo pelo qual, durante boa parte do regime, esta política foi delegada ao Conselho Nacional de Defesa.

É importante destacar que no período em questão, a inclusão de temas de defesa e segurança na agenda de política externa se deveu à tomada do poder pelo estamento militar, que é uma instituição voltada para estes temas e que condicionou toda a política do regime para si. Durante a década de 1980, a situação começaria a mudar. A decadência do plano de desenvolvimento implantada durante o regime militar transformou-se em dívida externa, inflação e crise econômica social no país. A crise levantou dúvida sobre a capacidade dos militares de levar o Brasil ao desenvolvimento, e, uma transição do poder para os civis precisou ser negociada. Esgotava-se o plano militar e, para muitos, esgotava-se o próprio modelo de desenvolvimento escolhido.

Se a crise dos anos 1980 e a redemocratização já apontavam para uma fragilização e perda relativa de poder da instituição militar, fatores externos, como o fim da Guerra Fria e da ameaça comunista, que tanto balizaram a atuação militar brasileira, marcariam o enterro de toda uma razão de ser. Sem a ameaça comunista, e, afastadas da direção do país, as Forças retornam aos quartéis com uma forte crise de identidade que marcaria a década de 1990, e ainda sujeitas à desconfiança por parte dos governos civis, o que traria impacto nos seus orçamentos e engajamentos.

O retorno aos quartéis significou também uma diminuição da importância dos temas da defesa para vários aspectos da vida política do país, incluindo a política externa. Não que isso fosse apenas descaso dos civis que assumiram em seguida, mas, principalmente, porque o regime militar foi marcado por extrema repressão interna, e, também, devido às diminuições dos direitos civis e políticas do cidadão brasileiro. Investir em uma instituição armada que não estava completamente submetida ao controle civil era uma medida impopular, visto que,

“[...]nos primórdios da Nova República, as pesquisas passam a apontar para o pouco prestígio das Forças Armadas, principalmente em razão dos vinte anos de regime autoritário e das frustrações representadas pela campanha das Diretas e pela morte de Tancredo Neves, elas deixam de receber atenção desproporcional (SOARES; MATHIAS, 2001, p. 95-96)

Não pode haver democracia sem que os cidadãos armados obedeçam aos desarmados. E investir e empoderar uma instituição armada que não se submete ao controle civil era um risco que muitos, decerto, não estavam dispostos a correr, expandindo a percepção de que era necessário primeiramente estabelecer um controle civil sobre os militares.

### **2.3 Política de defesa e política exterior nos anos de 1990**

Como foi colocado acima, historicamente, a política externa sofreu com a ausência de diretrizes governamentais, fato que permitiu que suas burocracias especializadas gozassem de autonomia para definir suas próprias funções e atuarem com bastante liberdade. Contudo, a partir do fim da década de 1980, algumas mudanças iniciaram uma gradativa mudança neste padrão.

A redemocratização do Brasil, não era um movimento à parte do mundo. Para além da crise econômica e social que desacreditaram o regime militar, o fim do sistema bipolar que opunha os capitalistas aos comunistas, retirava o apoio ocidental para a existência de ditaduras nos países latino-americanos. Assim sendo, uma onda democrática voltava a se espalhar pela América do Sul, sendo apoiada por Estados influentes, como os Estados Unidos, o qual tinha sido o principal entusiasta das ditaduras militares ao sul do continente.

O fim da Guerra Fria não marcava somente o término do apoio internacional às ditaduras sul-americanas, era o fim de todo um ordenamento. O mundo, que anteriormente era categoricamente dividido, ficou momentaneamente confuso no que se refere às suas novas fronteiras, percepção esta que, era intensificada pelo aprofundamento da globalização caracterizada pela rápida distribuição de informação, pela facilidade de comunicação e rapidez na realização de transações. Tudo se mostrava mais interligado. Além disso, a ausência da barreira leste-oeste também retirava de jogada o conflito de maior potencialidade destrutiva existente até então e que também possuía a maior capacidade de deflagrar outros conflitos menores ao redor do mundo. Desta maneira, parecia que, retirado este grande

catalizador de conflitos, o cenário internacional iniciava uma nova fase de relações que passariam a ser mediadas dentro das organizações internacionais, permitindo que os Estados se focassem em temas de grande impacto cotidiano, a exemplo da economia.

### 2.3.1 A questão da autonomia e a política exterior da década de 1990

Esta percepção otimista sobre o cenário mundial teve impacto no Brasil. Dentro do MRE, a nova conjuntura global impunha novos desafios para o Brasil e exigia reformulações na maneira de interagir internacionalmente, o que resultou na conformação de diferentes grupos que, apesar de derivarem de divisões já existentes dentro do Itamaraty, ganhavam nova roupagem no novo momento político.

Pode-se considerar que a política externa brasileira possui uma diretriz recorrente ao longo do século XX e que se mantém até os dias atuais, que é a busca por autonomia (MARIANO, 2007; PINHEIRO, 2000; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). No entanto, o sentido atribuído a esta autonomia se altera e, a depender do período histórico tratado, ela ganha caracterizações, como “autonomia pela dependência” (MOURA, 1980), “autonomia pela distância” (FONSECA JR., 1998), “autonomia pela participação” (FONSECA JR., 1998), ou ainda “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), que intentam destacar as nuances desta busca por autonomia em determinado momento da história brasileira. Para Letícia Pinheiro (2000), os motivos para as mudanças na concepção de autonomia no Brasil são reflexos, principalmente, de mudanças de perspectivas dentro do próprio MRE, o que não quer dizer que constrangimentos externos, ou eventos significativos (tanto internos, quanto externos) não influenciem as concepções do próprio Ministério.

Até os anos de 1990, a ação da política exterior brasileira se balizou por dois paradigmas base que se alternavam e eram nomeados de “americanismo” e “globalismo”. Americanismo e globalismo são duas formas de perseguir o “desejo de autonomia” presente na política externa brasileira (PINHEIRO, 2000). Como sugerem os nomes, o americanismo se caracterizava pela busca e manutenção de relações estreitas com os Estados Unidos como a melhor maneira de preservar os interesses brasileiros, e o globalismo pregava a necessidade de se ter relações com parceiros diversificados. É interessante observar que, o globalismo não

deseja relações ruins com o Estados Unidos, esse paradigma apenas nega a centralidade da proximidade com o Estado estadunidense como base da atuação da política exterior e se pauta por diversificar as relações brasileiras (PINHEIRO, 2000).

Este panorama poderia nos levar a supor que há no Itamaraty uma postura unificada, ainda que metamórfica, sobre os caminhos a serem adotados pela política externa brasileira. No entanto, pesquisadores da burocracia apontam para a existência de grupos divergentes dentro do próprio MRE, que concorrem entre si para o estabelecimento de suas perspectivas (SARAIVA, 2010). A oscilação entre os membros destes grupos nos cargos de maior poder dentro da pasta, pode ser reflexo, tanto da própria dinâmica promocional desta burocracia, quanto pelas nomeações realizadas pelo governo federal. Contudo, independentemente do grupo ou paradigma que prevalecesse, a busca pela autonomia continuava sendo chave central para a atuação da política externa brasileira.

Saraiva (2010) aponta a existência de dois grupos no MRE, nomeados como “institucionalistas pragmáticos” e “autonomistas”, a partir da década de 1990. Por mais que a nomenclatura dos grupos sugira que um grupo enfoca a questão da autonomia e outro não, os dois grupos buscam a autonomia, divergindo no referencial, que pode ser caracterizado nas distintas respostas para as perguntas: autonomia em relação a que? Autonomia para decidir/fazer o que?

Os institucionalistas pragmáticos recebem este nome, pois enfatizam a participação brasileira em arranjos e acordos internacionais como uma estratégia de autonomia. A lógica é simples: uma vez reconhecida a baixa capacidade de ação do Estado no sistema internacional, graças a suas debilidades econômicas, militares etc., o Brasil buscaria reduzir as assimetrias de poder que afetam sua liberdade de ação através da participação em arranjos políticos que se pautem em regras aplicáveis a todos os membros. Dentro de um sistema de interação regrado, as assimetrias de poder se diluiriam e a margem de atuação de um Estado mais fraco estaria ampliada. Eles são institucionalistas porque enfatizam a importância das instituições internacionais e a necessidade de participação nelas, e são pragmáticos porque utilizam dessa participação não para se subjugar às regras colocadas pelos Estados do centro, mas aceitam as regras como uma forma de ampliar suas chances de defender seus interesses internacionalmente (PINHEIRO, 2000; SARAIVA, M., 2010).

Os autonomistas, por seu lado, se caracterizam por sua postura mais revisionista do

sistema internacional. Por mais que essa corrente concorde com os institucionalistas pragmáticos no que se refere à necessidade de participação nos organismos internacionais, esta não é entendida como a principal maneira de defender os interesses do país no exterior. Para os autonomistas, era necessário diversificar parceiros, atuar de forma mais articulada com os Estados do Sul, questionar o atual ordenamento internacional e a maneira que ele é reproduzido dentro das instituições internacionais. Dentro de um viés desenvolvimentista, buscava-se inserir o Brasil internacionalmente de forma menos dependente e menos conformista, ainda que isso não significasse romper com a ordem existente. A ideia era trabalhar de maneira a tornar o cenário mais favorável ao Brasil (SARAIVA, M., 2010).

Os institucionalistas pragmáticos foram predominantes durante os anos 1990, se estendendo desde o breve governo do Presidente Collor de Mello até o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. É justamente pelo viés participativo em relação às instituições internacionais que esta fase é denominada como fase de busca da “autonomia pela participação”, que se refere justamente à busca de participação na construção da chamada nova ordem internacional – a fim de torná-la mais favorável a seus interesses, principalmente os econômicos – por meio de uma presença mais ativa nos organismos internacionais (FONSECA JR., 1998). No entanto, para alguns autores (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003), o termo mais adequado para o período seria aquele designado pelo próprio governo, o de “autonomia pela integração”, que enfatiza o desejo por uma participação, que primeiramente necessitaria passar por uma integração, de fato, do Brasil ao sistema internacional.

Para integrar-se a um aparentemente novo ordenamento internacional, teoricamente mais regrado e institucionalizado, o Brasil buscou adaptar-se a ele, como maneira de demonstrar seu comprometimento. É preciso notar que a demonstração de comprometimento por parte do Brasil não se tratava apenas de uma questão de princípios. O Brasil entendia que se não demonstrasse seu empenho, teria dificultado seu acesso aos mercados internacionais e poderia, até mesmo, ser tratado como pária (CASTELAN, 2007, p. 11). A busca por credenciais, como chamou Luiz Felipe Lampreia (1996) – chanceler durante o governo Cardoso –, nada mais era do que a tentativa de conquistar a confiança internacional em determinados setores, e seria esta busca que levaria o Brasil a participar e assinar uma série de compromissos internacionais que o governo entendia que demonstravam seu comprometimento.

Se, fazer parte da construção da nova ordem internacional exigia alguma contrapartida do Brasil, este buscou fazê-la da maneira que entendeu como mais proveitosa. Partindo da lógica de que “[...] temas estratégicos cederam lugar aos assuntos que realmente contam no cotidiano de homens e mulheres: os padrões de bem estar e a qualidade de vida” (CARDOSO, 1995, p. 119), não era entendido como danoso ao interesse brasileiro assumir compromissos internacionais nas amplas áreas de defesa e segurança – entre outras em que se optou por não confrontar os países centrais –, desde que esses gerassem reflexos positivos para outras áreas consideradas como mais proeminentes a partir de então, a exemplo da economia. Nas palavras do chanceler Lampreia,

Nossa expectativa é a de que, participando desse grupo de países, e oferecendo garantias efetivas de que não estará contribuindo direta ou indiretamente com a produção de armas de destruição em massa em terceiros países, o Brasil venha a ter facilitado seu comércio internacional nessa área, essencial ao desenvolvimento econômico do País (LAMPREIA, 1995, p. 211).

Por esta razão o Brasil aceitou a participação em regimes de segurança que possuíam reflexos restritivos para a defesa, uma vez que impunham sérias restrições às possibilidades de desenvolvimento da mesma, como foi o caso do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) de 1968, do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) de 1987, dos acordos para a proscrição de armas químicas, biológicas e minas terrestres, do controle sobre a venda de materiais de emprego militar (MEM), entre outros. De acordo com as falas oficiais do governo, esta visão, no entanto, não era vista como um possível descuido com a segurança nacional, já que esta passaria a ser assegurada não pelo incremento das forças nacionais de defesa, mas por meio da construção de uma estrutura de segurança coletiva forjada no bojo das Nações Unidas, “[...] que há de servir a toda a comunidade internacional e não de instrumento de interesses localizados” (CARDOSO, 1995, p. 118).

Efetivamente, a questão que mais pesava para que estas decisões fossem tomadas era a primazia da diplomacia nos rumos a serem tomados pela política externa, mesmo quando envolvia questões de defesa. O otimismo dos anos 1990 ressaltava a já exacerbada importância do viés diplomático e, por esta razão, houve pouco questionamento quando dos acordos e regimes firmados terem sido selados com nenhuma ou quase nula consulta aos representantes da defesa. Mesmo o Legislativo, optou por adotar uma postura pouco questionadora e colaborativa (FUCCILLE, 2006). O Executivo, por seu turno, indicava, pelo menos neste tema, apoio às escolhas feitas.

Contudo, após assumir vários compromissos deste tipo e deles ter obtido vantagens

muito aquém das esperadas, o próprio governo manifestaria em 2002 sua decepção com o desenrolar da cena internacional. A ausência de uma reforma substantiva nos organismos internacionais impedia que eles se tornassem mais democráticos e/ou representativos, questão que, somada a atuação fechada do G8 (principal diretório de poder mundial), indicava a manutenção do poder internacional nas mãos de poucos.

Não houve avanços significativos no processo internacional da redefinição do que, em inglês, chamam de *Governance, International Governance*. Não foi mudado o modo como se governa o mundo. Assistimos à queda do Muro do Berlim, mas não assistimos à transformação das Nações Unidas em um instrumento de discussão dos grandes temas internacionais com eficácia. Discussão sim, mas à qual não se segue uma resolução e uma vontade política efetiva para que as mudanças possam ocorrer.

Quantos de nós, ao observar o que ocorria na Europa, imaginávamos um mundo multipolar, um mundo no qual fosse possível que os interesses das regiões, principalmente as mais pobres, como a África e grandes partes da Ásia e da América do Sul, pudessem ser ouvidos. Ao contrário, o que vimos foi a formação de um diretório mundial, chamado G7, que recentemente se transformou no G8, diretório que não tem mais sequer condições de se reunir abertamente, porque há uma certa desconfiança, nem sempre justa, mas há, de que não estão aí para se fazer algo que possa ser significativo para o bem-estar dos povos. Pior, frequentemente tem-se a sensação de que esse grupo se junta para convalidar o que um só no poder decidiu [...] (CARDOSO, 2002, p.51).

O discurso acima citado, realizado durante a II Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2002, reproduzia a percepção que havia feito com que o Presidente Cardoso iniciasse outro *modus operandi*, ao crepúsculo de seu mandato. A partir da década de 2000 o governo Cardoso tinha passado a dar maior ênfase ao seu entorno regional imediato, constituído pela América do Sul, como também tinha iniciado uma expansão das relações do Brasil com “países periféricos” como China, Índia e África do Sul, que poderia significar uma nova forma de resistir a esta nova distribuição de poder que pouco parecia beneficiar-lhe. No entanto, essa mudança teve pouco tempo para ganhar forma durante o governo Cardoso, sendo somente verdadeiramente aplicada e intensificada durante os governos do Presidente Lula da Silva, tornando-se uma das maiores marcas do seu governo.

### 2.3.2 Uma política de defesa para exhibir

Conforme apresentado acima, os anos de 1990 mantiveram a predominância da burocracia diplomática, em relação à burocracia de defesa, para a conformação da política externa, mesmo quando os temas tratavam diretamente de questões atinentes à defesa. Tudo



isso era reflexo, não apenas do histórico brasileiro, mas também da situação conjuntural das Forças. Sem mais deter o poder sobre o Estado, sendo vistas com desconfiança por políticos e por parte da sociedade, sem as justificativas da Guerra Fria e sem a ameaça das guerrilhas de esquerda, as Forças Armadas se encontravam desprovidas de qualquer diretriz, fosse provida pelo governo, fosse elaborada por elas mesmas. Ainda que, as Forças detivessem grau significativo de autonomia, este momento de maior vulnerabilidade, somado com algum interesse político dos governos da década, foi capaz de gerar algumas mudanças significativas em temas de defesa.

O Presidente Collor de Mello (1990 -1992) iniciou as mudanças ao dar fim ao projeto nuclear mantido pelos militares e ao extinguir órgãos majoritariamente militares que remetiam à ditadura, a exemplo do Serviço Nacional de Inteligência. Essas alterações, contudo, não faziam parte de uma política de defesa propriamente dita e seguiam mais a lógica de desmanche de uma estrutura herdeira da ditadura do que de um estabelecimento de novas metas para as Forças (MATHIAS; SOARES, 2001). Seria apenas durante os governos do Presidente Cardoso que o embrião de uma política de defesa surgiria.

O governo Cardoso recebia pressões internas e externas para a elaboração de uma política para as Forças Armadas. Internamente, grupos sociais demandavam desde o fim da ditadura a construção de um controle civil efetivo sobre as instituições militares, partindo da lógica que não seria possível consolidar uma democracia sem que houvesse esse controle. Externamente, o mundo desenvolvido exigia provas do comprometimento do Brasil com a democracia e aguardava que o Estado brasileiro adequasse sua estrutura militar aos preceitos estabelecidos pelos Estados centrais. Para agradar ambos os lados, Cardoso empreenderia a elaboração de uma Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, a qual pretendia explicitar a adaptação das Forças Armadas ao regime democrático.

Ainda que o documento de 1996 fosse breve, genérico e quase não impusesse mudanças às Forças Armadas, ele é um marco político, pois representa a primeira política governamental a ser elaborada para a defesa e o primeiro documento público a tentar correlacionar a política de defesa com a política externa (ALSINA JR., 2006). A PDN poderia ter seu significado obscurecido se, logo em seguida o governo não tivesse anunciado o intento de estabelecer um Ministério da Defesa, extinguindo, dessa maneira, os Ministérios militares, e cortando o vínculo direto entre os militares e o Presidente da República pela primeira vez desde o governo de Vargas (FUCCILLE, 2006).

O Ministério da Defesa só sairia do papel em 1999 e contava com a figura de um Ministro civil, que deveria representar o controle civil sobre os militares. Contudo, o próprio formato escolhido para o Ministério deixa a existência de qualquer controle civil a desejar. De acordo com Zaverucha (2005), o papel de Ministro da Defesa foi elaborado para que fosse, na prática, um tipo de “peça decorativa”, à qual cabiam as funções de “centralizar o orçamento das Forças Armadas, comprar armas e redigir a política de defesa do Brasil” (ZAVERUCHA, 2005), não cabendo a ele ordenar qualquer tipo de operação. Este boicote premeditado leva a suposição de que o Ministério, assim como a PDN, não tivessem sido criados para criar um controle político sobre os militares, mas sim para dar algum tipo de resposta às demandas internas e externas sem ter que se indispor com as Forças Armadas, que, apesar de fragilizadas, ainda detinham considerável poder político.

Ainda que o MD e a PDN estivessem aquém das expectativas, elas prestaram um importante serviço: eles abriram precedentes. Com a criação da primeira PDN, o Governo Federal tomou para si o poder de elaborar políticas para a defesa, retirando do controle das Forças a elaboração de diretrizes políticas, por mais que elas ainda pudessem participar ativamente do processo de elaboração. Com a criação do Ministério da Defesa, abriu-se a possibilidade de empoderamento do Ministro da Defesa e a redução gradual da presença dos militares nos quadros do ministério. Claro que isso não significa ausência de uma forte resistência, mas as condições políticas são melhores com a existência do MD do que sem ele.

Além da PDN e do MD o governo Cardoso encontrou outras formas de se utilizar das Forças para responder demandas internas e externas. Como forma de responder à crise de identidade das Forças, o governo Cardoso procurou formas de empregar os militares de maneira diferente da tradicional, fosse aplicando-os em Missões de Paz autorizadas pelas Nações Unidas e, desta maneira, demonstrar seu comprometimento com a paz internacional, como também as empregando internamente, no combate ao tráfico de drogas em favelas. A um primeiro olhar, o uso das Forças Armadas, internamente, poderia significar um contrassenso na estratégia de credibilidade do governo, já que o movimento de utilizar militares contra sua própria população pode ser entendido como algo altamente antidemocrático. Contudo, o emprego de militares como forças policiais era defendido desde o final da década de 1980 na ONU, onde a Comissão Palme propunha a adaptação das Forças Armadas latino-americanas ao combate do que eles chamaram de “novas ameaças”, que incluem questões como tráfico de drogas, migrações, entre outras questões sociais e de segurança pública (MEDEIROS FILHO, 2010; SAINT-PIERRE, 2008). Internamente, o caos

da segurança pública nas grandes capitais acabou por tornar parte da população favorável a esse tipo de intervenção (WINAND; SAINT-PIERRE, 2007).

Todas as mudanças aqui citadas, somadas com os compromissos internacionais assumidos na área de defesa, condiziam com a estratégia governamental de busca de uma inserção internacional em um cenário mais pacífico e regrado. A não consolidação deste cenário é problemática no campo da defesa, pois basicamente, a utilização de questões referentes à defesa e segurança para a consecução da estratégia de inserção internacional do governo, limitou-se a três efeitos: ou restringiu as possibilidades de desenvolvimento tecnológico do Estado ao aderir a acordos, tratados e regimes internacionais na área de defesa e segurança, sem ter necessariamente lucrado com isso; ou criou instituições e diretrizes que, naquele momento, não impactaram em nenhum tipo de incremento na capacidade defensiva do Estado; ou preparou e treinou as Forças Armadas para missões muito distintas da defesa contra ameaças externas, pois o treinamento para atuar nos morros e nas Missões de Paz não é o mesmo que para a guerra.

Era chegado, então, o momento de se rever o modelo de inserção internacional brasileiro e, entre outras coisas, repensar o lugar da defesa na política externa brasileira.

## **2.4 Participação democrática e política externa brasileira dos anos 1990**

Através do exposto, poder-se-ia pensar que após a redemocratização houve uma manutenção da autonomia do Itamaraty para a execução da política externa. Contudo, por mais que o Itamaraty tenha mantido ainda uma larga quantidade de autonomia, esta passou a sofrer maiores interferências.

A globalização tornou a fronteira entre interno e externo mais ténue, fazendo com que os reflexos da política externa se tornassem mais sensíveis internamente, e a redemocratização deu condições políticas a vários setores sociais e governamentais para que estes exercessem um maior controle e influência sobre a atuação internacional do país, o que resultou em um maior interesse sobre a política externa. Inicialmente, não havia necessariamente uma crítica à atuação do Ministério das Relações Exteriores, apenas o interesse de participar, que, contudo,

já era suficiente para gerar atritos (HIRST; LIMA, M.; PINHEIRO, 2010; LIMA, M. 2010; PINHEIRO, 2010b).

Alguns autores e diplomatas não veem a autonomia do Itamaraty como algo negativo. Na opinião destes acadêmicos e profissionais de chancelaria, a política externa executada pelo Itamaraty sempre foi uma manifestação clara da busca do “interesse nacional”, que representaria os interesses perenes do Brasil, sem se deixar levar por questões particulares e/ou partidárias, as quais seriam frutos de cálculos eleitorais e, por esta razão, priorizariam objetivos eleitorais em detrimento dos objetivos de longo prazo (PEREIRA, 2009; RICUPERO, 2009). Dentro desta lógica, a atuação diplomática estaria afinada com os supostos interesses nacionais do Brasil e, por esta razão, a liberdade de atuação do MRE não seria um problema, já que os interesses buscados pela chancelaria não divergiriam daqueles emanados pela sociedade.

Contudo, a afirmativa de que o Itamaraty defende o “interesse nacional” mostra-se bastante controversa por várias razões, mas principalmente, porque não há uma definição clara do que seja este “interesse nacional”. Em democracias representativas como o Brasil, os interesses são manifestados por meio do voto ou de mobilizações populares, entretanto, se os representantes eleitos não impõem diretrizes à política externa e esta mantém-se controlada por um grupo reduzido de burocratas, não há maneira de garantir que os interesses defendidos sejam de fato “nacionais” ou, sequer, o interesse da maioria.

A Constituição de 1988 recuperou e criou uma série de mecanismos que permitem aos políticos eleitos influenciarem a política externa. Por mais que seja quase um consenso de que estes mecanismos são pouco utilizados, eles existem e já foram, de fato, aplicados. O Executivo possui lugar privilegiado na política externa, podendo o Presidente negociar internacionalmente, representar o país no Exterior como também propor legislação e novos direcionamentos para a atuação internacional do Brasil. A posição de prestígio do Presidente abriu uma lacuna para que o Presidente fosse mais atuante, através da uma diplomacia presidencial, que, principalmente a partir da presidência de Cardoso, passou a ser uma ferramenta do Executivo para atuar concomitantemente com o Itamaraty.

Já o Legislativo, de acordo com Anastasia, Mendonça e Almeida (2012), também possui mecanismos para interferir na política externa, seja após a negociação (*ex post*), seja antes ou durante a negociação (*ex ante*). Ainda que o Senado e a Câmara dos Deputados

possuam diferentes recursos para manifestar suas considerações, ambas possuem capacidade de ação, pois dispõem de mecanismos para manifestar suas opiniões sobre um determinado tema. Tanto o Senado quanto a Câmara possuem comissões especializadas para debater questões de política externa, como também possuem recursos para pedir explicações ao MRE e ao MD sobre algum tema pertinente. Partindo da lógica que dificilmente seria enviado ao Congresso Nacional algo que sabidamente não seria aprovado, é possível entender como o Legislativo poderia se assim desejasse, exercer um maior controle sobre a política externa (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012; PINHEIRO, 2010b).

A existência de todos esses recursos obviamente geraria alguma resistência de uma burocracia que se acostumou a atuar de forma muito autônoma. Autores como Winand (2010) e Mariano (2007) apontam para a existência de casos durante a década de 1990 em que, apesar de haver um posicionamento claro por parte do Executivo, a chancelaria atuaria à sua própria maneira, em momentos que considerasse a escolha da presidência como danosa à percepção ministerial de “interesse nacional”. Mariano (2007), por meio de um estudo de caso, demonstra como o MRE usou de sua liberdade de execução da política externa para dificultar a consolidação de metas do Mercosul, durante o governo Cardoso. Esse tipo de comportamento coloca em xeque a teoria da existência de um consenso nacional sobre os interesses a serem defendidos e perseguidos pelo Itamaraty, uma vez que, apesar de o presidente Cardoso ter sido democraticamente eleito e representasse o interesse de mais da metade dos brasileiros, a opinião ministerial não convergia com a dele.

Os argumentos do Itamaraty para a existência de diferenças entre a política governamental e a praticada pelo Ministério é a de que a política externa é uma política de Estado e não de governo. No entanto, assumir que um grupo de burocratas possui a autoridade de decidir o destino da política externa é assumir que ela não é democrática. Entretanto, não se deve perder de vista que a autonomia do Itamaraty também foi reflexo de uma omissão política e de um desinteresse ainda latente por parte da sociedade.

Pinheiro (2010b), assume que a partir da década de 1990, a ampliação dos reflexos distributivos da política externa, gerou um maior interesse social no tema e demandas por maior participação. Esse processo abriu gradualmente espaço para a atuação de outros grupos na política externa, tanto verticalmente, incluindo grupos da sociedade civil, quanto horizontalmente, que significa uma maior participação de outras burocracias do Estado. O maior envolvimento de outros Ministérios na política externa brasileira criou um espaço para

que o recém-criado Ministério da Defesa pudesse se inserir nesta política, o que se consolidaria a partir da década de 2000.

### **3 A DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA**

A ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República foi marcada por uma série de incertezas internas e externas. O tradicional discurso de ruptura defendido pelo partido colocava em dúvida até que ponto a eleição de Lula da Silva significaria um abandono das políticas fiscais e de contenção inflacionária, como também um rompimento de acordos internacionais que, na visão do partido, eram entraves ao desenvolvimento econômico e social do país. Através da publicação da “Carta ao Povo Brasileiro”, em junho de 2002, o ainda candidato Lula da Silva afirmaria que, apesar de todas as críticas que fazia à política brasileira praticada até então, não haveria um corte traumático. De acordo com a carta, as mudanças propostas pelo candidato e seu partido seriam aplicadas de maneira gradual, respeitando os acordos internacionais vigentes e sem comprometer a estabilidade inflacionária, o que anunciava a adoção de uma postura menos combativa e mais conciliadora por parte do futuro governo.

Em matéria de política externa, a “Carta ao Povo Brasileiro” já dava indícios dos rumos que tomaria ao anunciar que esta deveria “ser reorientada para esse imenso desafio de promover nossos interesses comerciais e remover graves obstáculos impostos pelos países mais ricos às nações em desenvolvimento” (LULA DA SILVA, 2002). Esta visão, ainda que genérica, expunha uma continuidade e uma mudança em relação ao governo do Presidente Cardoso. Era continuidade, pois mantinha a ideia de que a política externa deveria ser utilizada como um meio na busca da expansão dos mercados, a fim de favorecer o crescimento econômico, contudo, se diferenciava por enxergar nos Estados do centro uma fonte de obstáculos e não de soluções. Seria justamente dentro deste cenário que demandava mudanças sem, no entanto, causar grandes choques políticos, que a política externa praticada no período de 2003-2010, a qual seria caracterizada pela busca da “autonomia pela diversificação”, tomaria forma (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Nos termos propostos por Vigevani e Cepaluni (2007), “diversificação” não se referia ao abandono à participação nos organismos internacionais, mas ao reconhecimento de que intervir no cenário internacional exige também uma atuação por outros caminhos, principalmente por meio da diversificação de parceiros. Pode-se perceber que este caminho para a autonomia buscava uma trilha mais independente dos centros globais de poder, pois passava a entender o cenário como mais conflitivo, anárquico e marcado pela divisão Norte-Sul, do que fora percebido na década anterior. Por esta razão, o Governo Federal passou a mover maiores esforços próprios ou em conjunto com outros Estados periféricos, fosse com o intento de melhor resistir aos danos impostos pelo sistema, fosse com o propósito de reformá-

lo e torná-lo menos vicioso, como também desejava melhorar sua posição relativa. O reflexo desta visão do governo Lula da Silva foi além da articulação brasileira com demais Estados periféricos no que se refere aos votos nas Nações Unidas. Nesta nova fase, a busca pela autonomia deveria ser trilhada em novos setores, inclusive naqueles mais sensíveis e potencialmente conflituosos, como será visto no exemplo da defesa.

### **3.1 O planejamento do governo Lula da Silva para a política externa.**

O projeto de política externa a ser desenvolvido durante o governo de Lula da Silva foi apresentado de maneira coesa desde os primeiros dias do governo. No seu discurso de posse, Lula da Silva expressaria as diretrizes que balizariam a ação internacional do Brasil em seu mandato, que teria como objetivo central colaborar para a implementação do projeto de desenvolvimento sócio-político proposto em seu projeto de governo.

Nesse sentido, trabalharemos para superar nossas vulnerabilidades atuais e criar condições macroeconômicas favoráveis à retomada do desenvolvimento sustentado, para a qual a estabilidade e a gestão responsável das finanças públicas são valores essenciais. (LULA DA SILVA, 2003, p. 15)

No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento de desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação em tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos. (LULA DA SILVA, 2003, p. 17)

Em modelos de presidencialismo de coalisão, como é o caso brasileiro, é comum que os Ministérios sejam distribuídos entre os partidos aliados, com o intento de atrair apoio às ações do Executivo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Contudo, no caso do Ministério das Relações Exteriores, resistia um costume de nomear diplomatas como Ministros. O costume encontrava suas raízes na ideia de que o Itamaraty agia de forma “neutra” e executava uma política de Estado e não uma política partidária, e, portanto, deixar um diplomata a cargo desta política seria uma boa escolha. No entanto, como foi debatido no capítulo anterior, a existência de uma política exterior que não esteja sujeita a entrechoques políticos não é coerente com a realidade do modelo democrático adotado pelo Brasil. Assim sendo, e tendo a política externa um lugar de destaque na execução do planejamento governamental, Lula da



Silva encontraria um meio termo: nomear um diplomata com uma visão coerente com os anseios do novo governo.

A escolha de Celso Amorim parecia acertada para o caso. Seu discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores se mostrou alinhado com as demandas do governo, demonstrando a persistência de ideias centrais, que seriam a força motriz da lógica da política exterior a ser desenvolvida. Era enfocada a questão das parcerias Sul-Sul como a fórmula de articulação a ser adotada para encorpar e dar força à voz da política externa brasileira no cenário internacional.

O aumento das exportações, a busca de tecnologias e investimentos produtivos serão elementos importantes da estratégia nacional de crescimento e da redução da vulnerabilidade externa. Participaremos empenhadamente das diversas negociações comerciais, movidos pela busca de vantagens concretas, sem constrangimento de nos apresentarmos como país em desenvolvimento e reivindicamos tratamento justo. Saberemos nos articular, sem preconceitos, com as nações que compartilham conosco interesses e preocupações. (AMORIM, 2003, p. 22)

O alinhamento no planejamento da política exterior dentro do Itamaraty não cessou no Ministro. Em seu discurso de posse como Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, elencaria as principais vulnerabilidades externas do Brasil, as quais, na visão oficial, representariam um obstáculo para a consolidação da autonomia brasileira enquanto não fossem superadas. De acordo com o Secretário Geral, as vulnerabilidades externas seriam inúmeras, mas podiam ser divididas em quatro eixos fundamentais:

Essas vulnerabilidades são econômicas, e sua síntese é o elevado déficit em transações correntes; são tecnológicas, e se expressam pela necessidade de importar tecnologia devido à reduzida geração de inovações; são de natureza política, pela ausência do Brasil nos principais centros de decisão mundial, como o Conselho de Segurança da ONU e o G-8; são de natureza militar, diante da imensidão do território e da instabilidade do cenário mundial (GUIMARÃES, 2003, p. 27).

O planejamento governamental para a execução da política externa que julgou necessária não se restringiu aos pronunciamentos, estando incluído na Mensagem ao Congresso Nacional de 2003 e no Plano Plurianual de 2004 – 2007, também conhecido como Plano Brasil de Todos. O PPA de 2004 – 2007 tem como objetivo central a questão do desenvolvimento econômico associado à inclusão social. O documento parte de uma estratégia econômica que, de modo simplista, pode ser explicada através da seguinte lógica: o aumento das exportações gera superávits que, por sua vez, oferecem ao governo maior disponibilidade de recursos. Esses recursos são aplicados em programas sociais de distribuição de renda e em investimentos, que oferecem à população maior capacidade

aquisitiva, aquecendo, deste modo, o mercado interno, o que beneficia a indústria nacional. O crescimento industrial interno gera mais empregos, esses empregos aumentam a renda da população, que gasta mais, gerando lucro e demanda para a indústria, fechando-se um ciclo produtivo no país. Para a execução deste plano, são listados pelo PPA, três “megaobjetivos”, a saber: “1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia” (BRASIL, 2003a, p. 3).

Dentro desta estratégia, a política externa teria como função fundamental trabalhar na redução das vulnerabilidades externas. Para isso, são listados uma série de desafios a serem superados pela política exterior e pela política de defesa, esta última sendo inserida especificadamente dentro do megaobjetivo três. É demandada uma política de defesa mais robusta, que seja coerente com a interpretação governamental do papel do Brasil internacionalmente, contudo, há uma ausência de clareza de como isso deve ser feito, resultando em um texto genérico que reconhece a necessidade de um maior debate e planejamento para a área.

O Brasil exerce um papel importante no contexto internacional, particularmente no continente sul-americano. O País deve ser capaz de, empregando a postura da estratégia da defesa com o conceito da dissuasão, resguardar interesses, em proveito do convívio harmonioso entre os povos. Tendo o País escolhido a via diplomática para a solução de contenciosos, torna-se imprescindível o respaldo de uma estrutura militar adequada que represente equilíbrio de forças. Há a necessidade, ainda, de uma ampla discussão com o Congresso Nacional sobre o papel das Forças Armadas no Brasil, para que se defina, com clareza, uma orientação para o estabelecimento de uma visão consolidada de defesa nacional, a partir de um planejamento unificado, coerente com o redesenho da política de defesa nacional e a estratégia de desenvolvimento proposta. (BRASIL, 2003a, p. 50)

No caso da Mensagem ao Congresso Nacional de 2003, há uma seção especial que compila temas de defesa nacional e política externa. Neste documento há uma maior descrição dos objetivos traçados para a política de defesa. São descritas e detalhadas necessidades e funções que a política de defesa teria, na visão deste governo. O texto resume basicamente todas as frentes de ação que o governo Lula da Silva desenvolveu para a área da defesa ao longo dos dois mandatos. É ressaltada a necessidade de atualização de conceitos e do pensamento estratégico; enfocada a necessidade de proteção da Amazônia; prevê o uso da política de defesa para auxiliar na integração regional e atuar nos foros internacionais; fala da necessidade de modernização das Forças Armadas; de melhorar a atuação conjunta das Forças; de reduzir a dependência tecnológica do Brasil; de auxiliar a melhora da aviação civil;

de divulgar as ações realizadas pelas Forças em prol da sociedade com o intento de valorizar a carreira; e que a política de defesa sirva de base para a ação governamental na consecução de objetivos e metas nacionais (BRASIL, 2003b).

Este planejamento existente para a defesa expresso pelo Governo Federal e pelo MRE, contudo, não é expresso inicialmente pelo Ministério da Defesa. Isso pode ser notado no discurso de posse do Ministro da Defesa, José Viegas, que não expressa uma única proposta prévia para ser colocada em prática durante sua gestão. Não houve para o Ministério da Defesa aquela convergência e planejamento prévio que houve junto ao MRE. Este fator somado ao fato que o MRE era um Ministério muito mais consolidado que o comparativamente jovem MD, resultou na manutenção da preponderância do MRE para tratar das questões de política externa, inclusive as relativas à defesa, fato que só viria a sofrer alterações com a chegada do Ministro Nelson Jobim, durante o segundo mandato do Presidente Lula da Silva (2007-2010), como será visto mais adiante.

### **3.2 A atuação da política exterior de Lula da Silva**

A política externa do governo Lula da Silva, como um todo, pode ser considerada como uma das principais características deste governo. Como foi destacado no PPA de 2004 – 2007, a política externa teria o objetivo de trabalhar em prol do desenvolvimento socioeconômico, mais especificamente na superação das vulnerabilidades já citadas, dando origem a uma atuação que evidenciaria, segundo Almeida,

[...] o projeto de reforçar a capacidade de “intervenção” do Brasil no mundo, a assunção declarada do desejo de ocupar uma cadeira permanente num Conselho de Segurança reformado e a oposição ao unilateralismo ou unipolaridade, com a defesa ativa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais (ALMEIDA, 2004, p. 165).

A ação da política exterior foi pautada em uma postura mais ofensiva nas negociações internacionais (LIMA, M., 2010, p. 410). A aposta e atuação brasileira em grupos multilaterais como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o G20 comercial e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), caracterizados por serem associações do tipo Sul-Sul, permitiu avanços nas negociações econômicas internacionais como se notou nos contenciosos do açúcar, do algodão e das patentes farmacêuticas, e durante a V Conferência

Ministerial da OMC, em Cancún (OLIVEIRA, M., 2005, p. 66-67). De acordo com o Chanceler Amorim, a formação destes grupos para a busca de melhoras comerciais de forma conjunta alterava, aos poucos, a balança mundial em favor dos subdesenvolvidos e colocava “[...] os países desenvolvidos na posição defensiva” (AMORIM, 2005, p. 67) em termos econômicos.

O IBAS foi formalizado em 2003, na cidade de Brasília. A cooperação entre esses três Estados se fortaleceu durante o contencioso em torno das patentes farmacêuticas, que ocorreu no âmbito da OMC. Neste contencioso, Brasil e África do Sul lutavam pelo direito de comprar ou fabricar remédios genéricos com o intento de possibilitar o tratamento de doenças que fossem consideradas emergências de saúde pública, mas que o valor cobrado pelas patentes inviabiliza o acesso aos medicamentos. A Índia se envolveu na questão por ser um grande produtor de genéricos, e tornou-se fornecedor principal de muitos medicamentos para Brasil e África do Sul. Foi a força demonstrada pela atuação conjunta de Brasil, Índia e África do Sul que deu origem a formação do IBAS (CERVO; BUENO, 2008; OLIVEIRA, M., 2005).

Meses depois da formação do IBAS, em setembro de 2003 aconteceu a Conferência de Cancún, que deu origem à articulação em torno do G20 comercial. Durante a reunião, os países desenvolvidos foram surpreendidos por uma oposição coordenada e resistente articulada pelos países em desenvolvimento. Uniam-se países de três continentes na resistência às barreiras tarifárias dos países desenvolvidos, no que toca os produtos agrícolas, o que resultou na conformação do G20, sob a liderança de Brasil, China e Índia. O grupo não visava uma coesão completa entre seus membros nos mais diversos temas, optando por concentrarem-se em problemas específicos em que havia maior consenso, o que diminuía as chances de fragmentação durante as negociações específicas (OLIVEIRA, M., 2005, p. 8 – 11).

As experiências em torno do IBAS e do G20 solidificaram bases para a tentativa de uma articulação de maiores proporções. Em 2006, chanceleres de Brasil, Índia, China e Rússia, se reuniram de maneira informal para debater temas que fossem comuns a eles, mas somente em 2008, com o início da crise financeira mundial, uma reunião formal foi realizada. O grupo, que até então era BRIC, sem o “S”, porque ainda não contava com a participação da

África do Sul<sup>4</sup>, era composto por Estados que estavam tendo bons resultados econômicos, apesar da crise mundial. Era vista a necessidade de se debater a importância de seus Estados na economia mundial, sendo esta perspectiva manifesta durante a Primeira Cúpula dos BRIC, em 2009. De acordo com Visentini, a Cúpula concluía que

[...]os países emergentes, dada sua importância, deveriam ter um papel maior em instituições financeiras internacionais, assim como foi ressaltada a necessidade de se instaurar um sistema financeiro internacional mais estável, previsível e diversificado (VISENTINI, 2012, p. 190).

Em 2010, a África do Sul foi incluída no grupo, que continuou seu debate sobre maior participação no sistema financeiro mundial e reforma de suas principais organizações, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Além disso, os BRICS se colocavam a favor da ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que só enfatiza o aspecto reformista do bloco (VISENTINI, 2012).

O tema da reforma do CS da ONU era reflexo de demandas vindas principalmente de Brasil e Índia. No caso brasileiro, a busca pela democratização da ONU era entendida como essencial, de acordo com o discurso governamental, pois se preservava a ideia de que cabia a ela “[...] a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais” (LULA DA SILVA, 2003, p. 19). O governo do Presidente Lula de Silva já vinha enfatizando seu pleito, principalmente, por meio do incremento da participação de efetivos nacionais em missões de paz das Nações Unidas, assim como fez seu antecessor, mas acreditando que assumindo a chefia de uma missão, como fez no caso da missão do Haiti, era exercida “[...] uma política externa que reconhece a responsabilidade de um país como o Brasil” (AMORIM, 2004, p. 112).

Contudo, a demonstração brasileira de seu comprometimento com a segurança internacional não se restringiu às missões de paz. Em 2010, juntamente com o governo da Turquia, o Brasil realizaria um movimento inesperado. Após uma série de aproximações junto ao governo iraniano, Brasil e Turquia conseguiriam estabelecer um acordo com o Irã para cessar o enriquecimento de urânio por este país. Já há alguns anos, o Irã vinha sofrendo sanções das Nações Unidas para que parasse de enriquecer urânio em seu território. Em 2009, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) propôs um acordo em que o Irã transferiria o urânio de baixo enriquecimento para a Rússia e a França, onde seria enriquecido por russos e franceses, para então voltar ao Irã já no formato para ser utilizado apenas no

---

<sup>4</sup> O “S” vem do inglês, South Africa.

reator. A estratégia da AIEA, com apoio do CS, era evitar que o Irã continuasse trabalhando no enriquecimento e, de alguma forma, utilizar desta capacidade para produzir armamento nuclear. O Irã negava-se a aceitar a proposta tanto por recear não receber o urânio de volta, quanto porque, de acordo com o TNP, o Irã tinha direito de desenvolver energia nuclear para fins pacíficos. Em meio a todo esse impasse, a diplomacia brasileira, o Presidente Lula da Silva e a diplomacia turca conseguiram fechar com o Irã um acordo de lógica semelhante e que já havia sido debatido pela AIEA. Neste acordo assinado em 2010, 1.200 quilos de urânio de baixo enriquecimento iria para a Turquia, que daria em troca 120 quilos de urânio enriquecido a 20% e o Irã passaria a ser fiscalizado pela ONU e pela AIEA<sup>5</sup>. O acordo, contudo, não foi aceito pelos Estados Unidos, o que resultou na continuidade do projeto nuclear iraniano por mais cinco anos.

Todo esse protagonismo internacional da política exterior brasileira, contudo, não se deve somente a uma vontade do governo. Para Hurrel (2010), a credibilidade internacional brasileira era reflexo do logro de comprometimentos internos assumidos pelo governo, com destaque para as medidas de combate à fome e à pobreza extrema.

Brazil's legitimacy in the world and the personal standing of the president are closely connected to the social commitments that have marked politics at home. These include tackling inequality and poverty and promoting programs against racial discrimination, as well as concrete innovations in such areas as the development of biofuels and reducing Amazonian deforestation.

According to this view, Brazil can speak with greater confidence and authority abroad because of what it has achieved at home. (HURREL, 2010, p. 60)

A credibilidade interna do Brasil foi utilizada de maneira exaustiva na figura do presidente Lula da Silva, que praticou a diplomacia presidencial de forma extensiva, sendo considerada por alguns diplomatas como demasiadamente personalista. A crítica à política exterior de Lula da Silva não cessava na participação pessoal do presidente. Para alguns autores (PEREIRA, 2009; RICUPERO, 2009) e veículos midiáticos<sup>6</sup>, o engajamento diplomático brasileiro era visto como excessivo, principalmente quando expressava seu viés

<sup>5</sup> Ver: AGÊNCIA BRASIL; SIMON, Robert. Brasil, Irã e Turquia fecham acordo sobre troca de urânio enriquecido. ESTADÃO. 17 de maio de 2010. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/oriente-medio,brasil-ira-e-turquia-fecham-acordo-sobre-troca-de-uranio-enriquecido,552806>>. Acesso em: 20/05/2016.

ENTENDA a polêmica envolvendo o programa nuclear do Irã. BBC. 17 de maio de 2010. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/05/100517\\_entenda\\_ira\\_nuclear\\_mv.shtm](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/05/100517_entenda_ira_nuclear_mv.shtm)>. Acesso: 20/05/2016.

<sup>6</sup> Exemplo disso pode ser visto nesta reportagem de Reinaldo Azevedo no site da Revista Veja. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/a-marcha-do-ridiculo/>>. Acessado em: 03/04/2016.

reformista, como feito junto com o IBAS, BRICS e G20, ou no acordo nuclear com Irã e Turquia.

Enquanto a diplomacia do Ministério das Relações Exteriores se destacava na condução da política externa brasileira desde o início do governo Lula da Silva, a política de defesa e o Ministério da Defesa passavam por momentos delicados. O primeiro mandato de Lula da Silva constituiu-se em uma série de desafios a serem superados pelo MD, o que mantinha reduzida a capacidade de ação deste Ministério. No entanto, a partir de 2007, sob a gestão de Jobim, o Ministério da Defesa consolida seu lugar no planejamento governamental e na execução da política externa brasileira.

### **3.3 A política de defesa de Lula da Silva**

#### **3.3.1 O Ministério da Defesa e a estruturação da política de defesa no governo Lula da Silva: De Viegas a Jobim**

Como tratado no primeiro capítulo, o Ministério da Defesa foi criado em 1999, durante o governo Cardoso. De sua criação até o ano de 2003, o MD enfrentou uma série de desafios para o estabelecimento de políticas ministeriais que fossem mais do que a soma das políticas setoriais de cada Força. A transição era complexa, pois a estrutura do MD era majoritariamente composta por militares e os ex-Ministros de cada Força, transformados em Comandantes, mantiveram suas antigas funções e privilégios quase inalterados, o que favorecia a manutenção do *status quo*. (ALSINA JR, 2006; FUCCILLE, 2006; WINAND; SAINT-PIERRE, 2004, 2010; ZAVERUCHA; 2005). Em 2003, quando o Presidente Lula da Silva indicou o embaixador José Viegas Filho para o MD, essa situação pouco havia se alterado, deixando o novo Ministro a cargo de um Ministério institucionalmente frágil.

Winand e Saint-Pierre (2004) fazem uma análise do conteúdo dos discursos do Ministro Viegas, com o intento de elencar as diretrizes que balizariam a atuação do Ministério da Defesa. De acordo com os autores, em discurso proferido após alguns meses de empossado como Ministro, temas tradicionais como a necessidade de reaparelhamento das Forças

passaram a fazer parte da agenda do Ministério, era proposto também a produção de uma legislação mais específica para a área, o que deveria ser feito através da atualização da Política de Defesa Nacional, da produção de uma estratégia militar de defesa e de um livro branco de defesa. Além disso, o discurso do Ministro Viegas via como positiva a atuação das Forças em atividades subsidiárias, por entender que, desta maneira, as Forças poderiam contribuir ainda mais para a sociedade.

Seria esta noção mais abrangente sobre o conceito de defesa que daria origem à definição que viria a ser adotada na PDN de 2005 e na Estratégia Nacional de Defesa de 2008, em que a “Defesa Nacional” era definida como um conjunto de medidas do Estado que deveria atuar “contra ameaças **preponderantemente** externas potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005, grifo nosso). Esse conceito de Defesa Nacional era uma dupla inovação em relação à PDN de 1996. Em primeiro lugar, a PDN de 1996 não possuía uma definição para Defesa Nacional; em segundo, por mais que não possuísse uma definição de Defesa Nacional, o documento especificava as ameaças a serem combatidas através desta política, a qual não deixava brechas para uma atuação contra quaisquer ameaças internas.

A Política de Defesa Nacional, **voltada para ameaças externas**, tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar. (BRASIL, 1996, grifo nosso.)

Esta percepção mais abrangente sobre a defesa se manifestaria no incremento da atuação das Forças em operações de Garantia da Lei e da Ordem, que passaram a ser requisitadas até para o reforço da segurança durante o carnaval no Rio de Janeiro (WINAND; SAINT-PIERRE, 2004, p. 17). A crescente atuação das Forças nas questões de segurança pública por vezes reflete a incoerência entre o problema e a solução escolhida. Após constarem a ocorrência de mortes em operações de GLO em que as Forças estavam envolvidas, Winand e Saint-Pierre enfatizam as diferenças entre a lógica das Forças Armadas e a lógica policial.

[...] o papel, a missão, o treinamento e o armamento das Forças Armadas têm como objetivo o *aniquilamento* do inimigo, objetivo muito diferente da *repressão* ao delinqüente, ao qual, o Estado deve garantir sua vida. Sua logística é formulada para combater contra exércitos e não contra bandos de criminosos que vivem no próprio “campo de batalha”. Sua inteligência visa manter atualizada a informação sobre a situação, dispositivo e movimento do inimigo e não para juntar pacientemente as provas judiciais para levar o delinqüente ante a justiça. As forças policiais têm como papel constitucional combater o crime como braço armado do sistema judiciário. Para cumprir com esse objetivo são treinadas e armadas. Sua inteligência está treinada e preparada para dismantelar o crime e reprimir a delinqüência (WINAND; SAINT-PIERRE, 2004, p. 19. Grifo do autor).



Outra característica da gestão de Viegas foi a continuidade na participação das Missões de Paz das Nações Unidas. Esta era uma característica que visava incrementar a projeção internacional do Brasil e respaldar o pleito brasileiro a um assento no Conselho de Segurança da ONU. A ação militar em outro Estado era vista pelo governo como uma forma de mostrar a capacidade brasileira de atuar internacionalmente e, por esta razão, a nomeação do Brasil como responsável pela missão de paz no Haiti, a MINUSTAH, em 2004, foi muito bem recebida pelo governo.

Por mais que o Ministro Viegas tenha sido capaz de imprimir e executar uma agenda durante sua gestão, o que é positivo para a consolidação do MD, isto não bastou para criar um Ministério forte o suficiente para se sobrepor à vontade das Forças. Sendo assim, em 2004, uma série de conflitos envolvendo questões salariais e manifestações militares em defesa da repressão, durante a ditadura militar, colocaram militares e Ministro em lados opostos. Como solução, o governo Lula da Silva pediu a demissão de Viegas, o que reflete a força que o estamento militar representava àquele momento, em detrimento do MD. Para a substituição de Viegas, o Vice-Presidente José Alencar foi escolhido, dando continuidade aos projetos iniciados por seu antecessor. Graças ao aumento concedido pelo Presidente Lula da Silva aos militares, José Alencar encontrou um Ministério menos hostil, o que permitiu que ele publicasse a atualização da Política de Defesa Nacional, em 2005, conservando conceitos e ideias defendidas durante a gestão de Viegas.

Em 2006, tomaria posse do Ministério da Defesa Waldir Pires. Em seu único ano à frente do MD, Pires enfrentaria uma das piores crises vividas pelo Ministério, a qual resultaria em um novo revés do Ministro em relação à vontade das Forças. A crise envolvendo os controladores de voo começou como um protesto realizado pelos controladores, que consistia em deixar de utilizar intervalos curtos entre a autorização dos voos e seguir o tempo estabelecido pelas normas internacionais, o que resultou em atraso dos voos. A manifestação tinha como interesse demonstrar a defasagem no número de funcionários que trabalhavam no tráfego aéreo, atribuindo à gestão da Aeronáutica, a demora na contratação de pessoal novo. A crise continuou agravando-se ao longo de mais de seis meses até que, em março de 2007, houve uma paralização dos controladores ao redor do país, resultando no “apagão aéreo”, como chamou a Folha de S. Paulo<sup>7</sup>. A ação irritou a Força Aérea que chegou a ameaçar os

---

<sup>7</sup> Ver: PARALISAÇÃO dos controladores causa novo pagão aéreo no país, FOLHA DE SÃO PAULO, Brasília, 30 de mar. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u133553.shtml>>. Acesso em: 15/06/2016.

controladores de prisão, caso continuassem a greve (a grande maioria dos controladores eram militares), que era vista como um motim pela Força. A situação piorou quando o Ministro Pires negociou diretamente com os controladores, o que foi visto como uma afronta à Aeronáutica, impressão que se aprofundou com as sugestões de desmilitarização da pasta, que terminou por compor o acordo que colocaria fim à greve. O Presidente Lula da Silva garantiu, durante o acordo, que nenhum funcionário seria punido, mas a realidade se configurou em afastamento e condenações de controladores militares pela Força Aérea (SALVATORI FILHO, 2009). Na avaliação de Winand e Saint-Pierre,

Esses fatos são resultados do deficiente processo de construção do controle civil acima descrito, da falta de uma cultura cidadã da Defesa e da falta de competência em definir os objetivos e a atuação das FA para cumprimento de suas missões referentes à realização dos objetivos nacionais da Defesa. Porém, o emprego das FA nestas tarefas e a falta de especialização civil para executá-las deixa o governo numa passividade que reforça o quadro de insubordinação [...] (2007, p. 25).

Se todos os acontecimentos até então tinham representado uma disputa entre Ministro e Forças Armadas, na qual as últimas sempre pareciam prevalecer, um novo acidente aéreo mudaria o rumo das coisas. Em 17 de julho de 2007, o acidente ocorrido dentro do aeroporto de Congonhas, na cidade de São Paulo, envolvendo o avião da empresa TAM, o Airbus A320, matou cento e noventa e nove pessoas. A questão é que, devido aos problemas relacionados à greve dos controladores de voo, a culpa pelo acidente recaiu sobre o Governo Federal, em um primeiro momento. Antes mesmo que fosse possível averiguar as reais causas do acidente, a Presidência da República optou por adotar medidas enérgicas que demonstrassem sua preocupação com a segurança aérea do país. O primeiro passo foi a demissão do já desgastado Ministro Valdir Pires. De acordo com a Folha de S. Paulo,<sup>8</sup> ao sair, Valdir Pires afirmou que a crise foi usada pelos militares como forma de enfraquecer e atingir o Governo Lula da Silva. O cargo de Ministro da Defesa passou a ser ocupado por Nelson Jobim, que de acordo com alguns veículos midiáticos<sup>9</sup>, assumia com carta branca. Fosse verdade ou não a carta branca, Jobim atuou como se assim o fosse.

A diferença na atuação do Ministro Jobim e do suporte político do qual ele dispôs do governo pôde ser percebida logo nos primeiros dias de gestão. Mesmo tendo tomado posse no dia 25 de julho de 2007, em 04 de agosto do mesmo ano, Jobim demitiu o Brigadeiro José

---

<sup>8</sup> AO SAIR, Pires disse que alvo é Lula. FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 26 jul. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2607200713.htm>> Acesso em: 16/06/2016.

<sup>9</sup> TOURINHO, Gustavo; JARDON, Carolina; GUSMÃO, Lísia. Acidente da TAM causa 'turbulência' no governo. G1, 17 ago. 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL89039-5605,00.html>>. Acesso em: 16/06/2016.

Carlos Pereira da presidência da Infraero, em uma conversa que, de acordo com a Folha da S. Paulo,<sup>10</sup> durou apenas um minuto. Contudo, o que parecia que seria uma gestão de grandes embates entre Ministro da Defesa e Forças Armadas, tomou um rumo bem distinto.

Durante sua gestão, Jobim desenvolveu uma série de projetos, junto às Forças, que angariou alguma simpatia junto aos militares. Foram concedidos aumentos salariais e foi desenvolvida uma estratégia para a reestruturação das Forças Armadas, a Estratégia Nacional de Defesa. Também foram retomados investimentos em antigos programas das Forças, como o caso do submarino de propulsão nuclear da Marinha, e também retomada a questão da substituição dos antigos caças Mirage 2000 da Aeronáutica, que ganhou nova ênfase. O Ministério da Defesa, em parceria com o MRE, procurou aprofundar a cooperação internacional na área da defesa, o que pode ser expresso na parceria criada junto ao governo Francês, em 2009, que resultou na cooperação para projetos da Marinha. Houve um interesse muito grande por parte do governo Lula da Silva para também fechar parceria com os franceses com o objetivo de substituição dos caças Mirage 2000, mas o acordo não se concretizou, sendo a questão resolvida apenas durante o governo Rousseff. Além do acordo com a França, diversas parcerias estratégicas foram estabelecidas com outros Estados, em especial com os Estados do Sul, incrementando a função da política de defesa e a participação do MD na execução da política externa.

Apesar da crescente atuação internacional do MD, seria apenas em 2008 que o Ministério mostraria sua envergadura. Dentro da estratégia de cooperação regional do governo, o MD teve uma tarefa de destaque, pois coube ao Ministro Jobim, com o Presidente Lula da Silva, ir a cada Estado sul-americano com o intento de consolidar a proposta brasileira de criar um conselho regional para a questão da defesa, denominado Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). O CDS foi aprovado no bojo da recém-criada União de Nações Sul-americana (UNASUL), consolidando-se como um órgão regional de concertação em defesa. O CDS é considerado como uma obra do MD, na qual o MRE teve quase nenhuma participação na sua criação, o que destaca o espaço que o MD conquistou na execução da política externa.

Sendo assim, concorda-se com as conclusões de Eliézer Rizzo de Oliveira (2009), assim como as de Oliveira, Brites e Munhoz (2010), de que a gestão Jobim foi positiva para o

---

<sup>10</sup> Ver: DANTAS, Iuri; CANTANHÊDE, Eliane; BÄCHTOLD, Felipe. Chefe de agência espacial assume Infraero. FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 04 ago. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0408200703.htm>> Acesso em: 16/06/2016

fortalecimento institucional do Ministério da Defesa, assim como para a crescente inserção e participação deste Ministério na execução da política externa, juntamente com o Itamaraty.

### 3.3.2 A produção documental e legislativa para a política de defesa e seus reflexos para o relacionamento com a política externa

A produção oficial dos governos civis sobre o tema da defesa é recente e foi inaugurada pelo governo do Presidente Cardoso, ainda em seu primeiro mandato. Nos anos que se seguiram, que correspondem ao governo do Presidente Lula da Silva, um adensamento desta produção é notado, possuindo um caráter evolutivo, como explica Vaz:

Muitos elementos, presentes de forma embrionária na primeira versão da PDN foram retomados e aprofundados nos documentos subsequentes, não se observando nenhuma descontinuidade significativa no enunciado de objetivos, da orientação estratégica e das diretrizes neles estabelecidas [...] (2013, p. 240).

Entre os novos documentos lançados neste governo, estão a segunda Política de Defesa Nacional (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (2008), a Política Nacional da Indústria de Defesa (2005) e a Política de Ensino em Defesa (2010), que representam ações legislativas concretas voltadas para a área. Os quatro documentos representam continuação e aprofundamento em relação ao que começou a ser desenvolvido pelo Governo Cardoso, indicando um amadurecimento no pensamento governamental para a defesa.

#### 3.3.2.1 A Política de Defesa Nacional (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (2008), a Política Nacional da Indústria de Defesa (2005) e a Política de Ensino em Defesa (2010).

A segunda versão da Política de Defesa Nacional representava uma continuidade e uma evolução em relação à sua predecessora, preservando suas linhas gerais e destacando, ainda que de maneira breve, questões que viriam a possuir maior foco dentro dos mandatos de Lula da Silva. O documento mantinha sua estrutura genérica e pontual ao tratar dos diversos

temas que englobavam a defesa, como também mantinha a definição de que “Defesa Nacional” seria “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005), deixando aberta a porta que permite o uso das forças de defesa contra o que considerassem uma ameaça interna. O destaque da nova PDN seria maior ênfase naquilo que foi chamado de “entorno estratégico”, apontando uma necessidade de aproximação com os vizinhos sul-americanos, com os Estados da África Austral e dos Estados componentes da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). A PDN de 2005 também reforçava características marcantes da política externa do Governo Lula da Silva, ao demandar uma aproximação com Estados emergentes, mas sem abrir mão dos parceiros tradicionais e sem ferir a prática do multilateralismo.

No que se refere à América do Sul, é apresentado um entendimento de que o aprofundamento das relações com a região pode ser benéfico para a segurança brasileira. Fala-se no incremento dos processos de integração regional existentes, tendo por base o MERCOSUL e Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), como forma de ampliar a cooperação em diversos setores, incluída a área de defesa e segurança. De acordo com o texto, entende-se que “é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais” (BRASIL, 2005). Assim sendo, a construção do Conselho de Defesa Sul-americano, em 2008, foi coerente com o que fora estabelecido pela PDN que viera três anos antes, podendo ser o CDS considerado um desdobramento direto desta lógica política.

No caso da END, a relação com a América do Sul é mais estreita, o que pode ser explicado pelo fato deste documento ter sido lançado pouco depois do anúncio da oficialização do Conselho de Defesa Sul-americano, sugerindo que o debate sobre cooperação regional em defesa já vinha sendo executado há algum tempo dentro do Ministério da Defesa, principalmente porque o CDS foi criado por meio de uma iniciativa brasileira. Contudo, a ênfase no regional e no “entorno estratégico” não esgotam as novidades trazidas pelo documento.

Em primeiro lugar, como sugere o nome, a END tratava-se de uma estratégia. O texto fora elaborado por uma comissão interministerial que colocou os Ministérios da Defesa, da

Secretaria de Assuntos Estratégicos, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, e da Ciência e Tecnologia, para trabalharem de forma coordenada na elaboração de uma estratégia de médio e longo prazo para a reestruturação de uma defesa, que se inserisse na lógica de desenvolvimento proposta pelo Governo Lula da Silva.

A Estratégia propõe a modernização da defesa a partir de três eixos de reestruturação, a saber: a “reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas” (JOBIM; UNGER, 2008). O primeiro eixo, que versava sobre a reorganização das Forças, aponta para cada Força, suas principais funções e propõe projetos que devem ser executados por partes e na sequência específica. O argumento contido no documento é de que, a execução simultânea de todos os projetos propostos para todas as Forças, poderia levar a resultados medíocres em todos eles e, por esta razão, seria melhor que os projetos fossem executados por partes, pois assim, proporcionariam a capacitação gradual de cada uma das Forças, desde que fossem executados dentro da sequência indicada no texto.

O segundo eixo trata sobre a reestruturação da indústria de defesa brasileira e destaca a necessidade de uma capacidade produtiva mais independente. Para a realização deste objetivo, medidas seriam necessárias, dentre as quais, incluem-se, a aprovação de uma tributação diferente que favorecesse a construção e o comércio de bens para a defesa, o investimento e incentivos para o desenvolvimento de pesquisas na área, o auxílio do governo para facilitar o comércio internacional dos produtos de defesa a serem produzidos pelo Brasil e o incentivo à produção de bens que priorizassem o atendimento às necessidades das Forças. No que se refere a esta demanda por maior independência industrial e tecnológica, a END destaca os setores nuclear, cibernético e espacial como os focos do desenvolvimento tecnológico autônomo. No setor nuclear, o documento destaca o comprometimento com o uso pacífico, mas faz uma ressalva importante. No texto é reafirmado o compromisso assumido pelo Brasil na década de 1990 com a não proliferação de armas nucleares, mas é afirmado categoricamente que o país não irá aderir a mais restrições propostas pelo TNP até que as potências nucleares cumpram a sua parte do acordo. O texto não indica algum intento do Brasil de romper seu compromisso com a não proliferação, mas explicita uma postura crítica em relação ao descumprimento do acordo por parte dos que possuem armamentos nucleares.

O Brasil zelará por manter abertas as vias de acesso ao desenvolvimento de suas tecnologias de energia nuclear. Não aderirá a acréscimos ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do Tratado sem

que as potências nucleares tenham avançado na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear. (BRASIL, 2008, p. 25)

O terceiro eixo, relativo à composição do efetivo das Forças, defende a continuidade do serviço militar obrigatório, por entender que desta maneira a composição das Forças seria representativa de todas as classes sociais. Também é proposta a criação de um serviço civil, que teria como objetivo colocar jovens de todas as classes para atuarem em projetos sociais ao redor do país, ensinando-os a manusear armamento para que, caso necessário, pudessem ser recrutados com facilidade e com algum conhecimento prévio.

A PDN de 2005 e a END de 2008 são documentos que expressam continuidade e evolução da produção de propostas políticas pelo Governo. Os dois destacam a importância do entorno regional para a questão da defesa (VAZ, 2013, p. 241) e proporcionam diretrizes para embasar e direcionar a revitalização da indústria de defesa no Brasil, em consonância com a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), criada em 2005, através da Portaria Normativa nº 988/MD. Esta política tinha como objetivo geral promover a Base Industrial de Defesa (BID) por meio de ações que ajudassem a diminuir a dependência tecnológica do Brasil. O texto, apesar de breve, proporciona definições gerais para o que seria esta Base industrial de Defesa e o que seria caracterizado como produto estratégico de defesa, como também define o que seria a Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia (SELOM) do Ministério da Defesa, que decidiria sobre quais produtos poderiam entrar ou não na lista de estratégicos. A criação da PNID serve de base conceitual para a estruturação de medidas que vierem a favorecer especificamente a indústria de defesa brasileira, com o objetivo de incentivar o empresariado a investir na área.

Outra legislação relevante para a área é o Decreto nº 7.274, de 2010, que trata sobre a Política de Ensino em Defesa (PEnsD), e, é um documento que representa uma preocupação governamental com a qualificação de recursos humanos para pensar a Defesa no país. A PEnsD busca, dentre outras coisas, incentivar a pesquisa sobre defesa na academia civil, proporcionar maior intercâmbio entre instituições civis e militares, cooperação em ensino de defesa com outras instituições Sul-americanas e capacitação específica para trabalhos com inteligência, desenvolvimento de pesquisas nas áreas nuclear, cibernética e espacial, que já tinham sido estabelecidas como centrais na END de 2008 (BRASIL, 2010). Para Saint-Pierre e Winand (2010, p. 24), a PEnsD reforça a necessidade de ser ter um debate mais amplo com a sociedade e com a academia, até como forma de capacitar pessoas para atender as demandas que surgirem na área.

Todos esses documentos, dos mais simplórios aos mais elaborados, ajudaram a construir um arcabouço conceitual e político que auxilia a revitalização da defesa e seus temas no Brasil. Este maior foco atribuído à produção documental para a política de defesa, da maneira que foi feito, corrobora com a aproximação desta política com a política externa, pois os motivos para a revitalização da área são de política externa. Em todos os documentos analisados, por mais que se possam obter benefícios em outras áreas da política interna, as justificativas primordiais citadas para se pensar em defesa é a preocupação com ameaças (ainda que preponderantemente) externas, além da necessidade de obter poder militar que respalde a atuação externa do Brasil e que seja coerente com os seus objetivos internacionais. Associar a política de defesa à política de desenvolvimento nacional, como é feito na END, não altera os objetivos centrais da política de defesa, apenas deixa-a alinhada com a estratégia geral de desenvolvimento proposta pelo Governo. O uso das forças de defesa em operações de Garantia da Lei e da Ordem, que não são missões relacionadas à proteção externa, não são tratadas em nenhum documento como objetivo central das políticas para a defesa, ainda que o uso crescente das Forças Armadas em operações GLO seja um desvio preocupante, pois exige das Forças um preparo de polícia que elas não têm e, se passarem a ter, diminuirá a atenção no preparo da guerra (WINAND; SAINT-PIERRE, 2004).

Todas essas iniciativas, documentos e decretos, demonstram como a busca pela redução das ditas vulnerabilidades do Estado refletiu-se em um crescimento do pensamento em defesa, internamente. A necessidade de se pensar defesa em longo prazo, de se criar aparatos que propiciem a participação pública e acadêmica, e de reforçar as instituições criadas anteriormente, podem ser vistas como reflexos positivos para o desenvolvimento de uma política externa que, de fato, conjugue política, diplomacia e estratégia como aspectos complementares, a qual seja feita com uma maior participação de diversos setores da sociedade. Esta convergência, exposta nos documentos, de ideais da política de defesa com os da política externa, apesar de se tratar por si só de um grande avanço, não significa, necessariamente, uma articulação de fato entre as burocracias diretamente responsáveis por cada uma dessas áreas. Como destaca Vaz (2013, p. 243-244),

Muito embora a observada convergência de prioridades não resultasse de um processo articulado de interlocução e formulação conjunta que almejasse algum sentido de correspondência ou complementaridade entre defesa e diplomacia, a mesma abriu espaço para que, ao longo da primeira década dos anos 2000, a ação externa brasileira deixasse de se apoiar essencialmente na vertente diplomática, dado o espaço bastante periférico que as preocupações de defesa encontraram no marco da política externa nas décadas precedentes [...].



### 3.3.3 Autonomia e a retomada da indústria de defesa

A redução da vulnerabilidade nacional passa pela redução de sua dependência tecnológica, em especial, em áreas sensíveis como as de tecnologia bélica. A reparação desta vulnerabilidade passaria, no governo Lula da Silva, por dois aspectos centrais: os acordos internacionais de cooperação tecnológica e na área de defesa, com destaque para aqueles que visavam a transferência de tecnologia, e pela reestruturação da indústria brasileira de defesa. É nesta lógica que o governo do Presidente Lula da Silva assinou uma série de acordos e memorandos de entendimento com uma gama de países relativos à cooperação em matéria de defesa. A maioria destes acordos visava também a transferência de tecnologias utilizadas no ramo da defesa, de forma a tentar diminuir a dependência nacional na área. Isso ocorria porque no entendimento do governo, “[...] Quando se trata de Defesa, temos que depender somente do uso de tecnologia de domínio nacional” (LULA DA SILVA, 2008, p. 151).

Ainda que os acordos com transferência de tecnologia para o Brasil tenham crescido, persistia, em setores do governo, a impressão de que o país continuava sendo boicotado internacionalmente no desenvolvimento de tecnologias sensíveis, como no caso da pressão internacional exercida para que a Alemanha Ocidental, na década de 1970, não transferisse conhecimento sobre o processo nuclear, que pudesse desenvolver o Programa Nuclear Brasileiro (CORRÊA, 2011). Essa desconfiança se confirmaria em 2011, durante o governo Rousseff, quando a divulgação de documentos sigilosos pelo site Wikileaks comprovou a pressão estadunidense para que a cooperação entre Brasil e Ucrânia na área aeroespacial não resultasse em transferência de tecnologia para o Brasil<sup>11</sup>. O programa aeroespacial brasileiro sofre uma série de reveses há décadas, que impede o país de lançar satélites de forma autônoma. As dificuldades impostas ao Brasil, explicam-se pelo fato de que a tecnologia que lança satélites é a mesma que lança mísseis.

Apesar de todas as dificuldades, alguns acordos importantes foram fechados. Em 2009, o governo francês firmou um acordo de cooperação com transferência tecnológica para

---

<sup>11</sup> Wikileaks é um site criado por Julian Assange, que disponibiliza desde de 2011 documentos sigilosos envolvendo membros de diversos Estados. A correspondência em que a chancelaria estadunidense diz para a chancelaria ucraniana que não deseja que haja transferência de tecnologia para o projeto espacial brasileiro está disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE3691\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE3691_a.html)>. Acessado em 02/06/2016.

a construção de submarinos convencionais e de propulsão nuclear, com o Brasil. O acordo oferece novo incentivo ao antigo projeto do submarino de propulsão nuclear da Marinha, e uma parceria da empreiteira privada brasileira, Odebrecht, com a francesa DCNS, para a construção do estaleiro e da base de submarinos em Itaguaí, no Rio de Janeiro (CORRÊA, 2011).

A investida do governo para firmar acordo de transferência tecnológica, no entanto, era uma estratégia subsidiária, que complementaria o investimento para o desenvolvimento nacional de tecnologia e indústrias próprias. Neste sentido, a consolidação de uma parceria entre os Ministérios da Defesa, da Ciência e Tecnologia, e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, foi uma das maneiras encontradas pelo governo para estimular a recuperação do parque industrial nacional. Nesta recuperação, de acordo com Corrêa, percebeu-se que muito do conhecimento que o Brasil desenvolveu antes do desmonte da indústria nos anos de 1990 continuou preservado, e serve como base para a construção da nova tecnologia nacional (CORRÊA, 2011, p. 98-99). Essas empresas sobreviveram, na sua maioria, por serem capazes de produzir tecnologias de uso dual e, desta forma, foram capazes de ter lucro quando o governo parou de investir nelas e comprar seus produtos.

Além da estratégia de desenvolvimento de tecnologia dual, o governo Lula da Silva investiu em acordos que favorecessem a manutenção deste tipo de indústria. Para isso, o comércio Sul-Sul, que já vinha sendo incrementado neste governo, mostrou-se essencial. A exportação de artigos bélicos, com destaque para a África, apresentou-se como uma forma de sustentação da indústria interna, como também significou um incremento da cooperação brasileira com Estados do continente vizinho, em especial os da costa ocidental. Nas palavras de Coelho, o

[...] governo Lula tem criado oportunidades para a renascente indústria de defesa no mercado africano, de forma que a maior aproximação entre as forças armadas cria uma cultura favorável ao emprego de material bélico brasileiro por parte destes países. Além disto, é importante para a própria manutenção do nosso parque industrial ao garantir um ganho de escala na produção de armamentos (COELHO, 2013, p. 275).

A política exterior, neste caso, foi usada para firmar acordos e cooperações que incentivaram a renovação de setores da defesa, como também se utilizou deste setor para expandir a influência nacional por vários Estados africanos, estabelecidos pela nova PDN e pela END como entorno estratégico do Brasil (VAZ, 2013, p. 241). A aproximação com Estados africanos no tema da defesa foi inserida, inclusive, em arranjos já existentes, a

exemplo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Em 2006, foi assinado o Protocolo de Cooperação dos Países de Língua Portuguesa no Domínio da Defesa, que propunha o incremento da cooperação na área, através de uma maior partilha de conhecimentos, da promoção de uma política de cooperação e do desenvolvimento de capacidades internas, com vista ao fortalecimento das Forças Armadas dos Estados membros (COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2006). Este movimento de alinhar cooperação internacional com a expansão da indústria nacional de defesa favorece o crescimento da inserção das questões de defesa em matéria de cooperação internacional, melhorando o alinhamento entre política de defesa e política externa.

### **3.4 Política externa do governo Lula da Silva: Uma invenção do PT?**

Algumas das principais ações propostas e aplicadas pela política externa, durante o governo Lula da Silva, deixam algumas dúvidas no que se refere à motivação destas. Estas dúvidas surgem com base na semelhança existente entre as diretrizes externas que nortearam as ações praticadas neste governo, com aquelas prescritas pelo Partido dos Trabalhadores há mais de 30 anos, o que denota, desta forma, a possibilidade de ingerência ideológico-partidária na concepção da política externa.

Algumas das características marcantes do governo Lula da Silva, apontadas por Almeida (2005, p. 100-102), como a condenação ao neoliberalismo, a renovação do significado atribuído à interdependência, a postura anti-hegemônica, a utilização da política externa na busca do desenvolvimento econômico e social e a ênfase nas relações Sul-Sul, são consideradas pelo autor como indícios dessa ingerência. Para ele, “[...] em nenhum outro campo da atividade governamental é possível detectar tal unidade de propósitos e identificação ‘filosófica’ entre, de um lado, o que sempre pensou e postulou o PT[...]” (ALMEIDA, 2005, p. 101). A veracidade dessa semelhança pode ser confirmada por vários documentos do partido, a exemplo nos discursos do partido, ainda durante os anos de 1980, e de seu Programa político, lançado em função de sua fundação. O Programa do partido elucida as semelhanças ao elencar as principais diretrizes internacionais do PT, com o foco na independência nacional, como demonstrado neste excerto:

## VI. INDEPENDÊNCIA NACIONAL

- Contra a dominação imperialista
  - Política externa independente
  - Combate à espoliação pelo capital internacional
  - Respeito à autodeterminação dos povos e solidariedade aos povos oprimidos.
- (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1980)

Nos discursos, a semelhança torna-se evidente, ao indicar como ideal

[...] Uma política externa soberana e independente, sem alinhamentos automáticos, pautada pelos princípios de autodeterminação dos povos, não ingerência em assuntos internos de outros países e pelo estabelecimento de relações com governos e nações em busca da cooperação à base da plena igualdade de direitos e benefícios mútuos (PARTIDO DOS TRABALHADORES).

Apesar de tentadora a conclusão de que, o planejamento partidário do PT, inseriu elementos novos na política externa, os quais deram origem à política externa de Lula da Silva, alguns fatores precisam ser observados.

Como apontam o próprio Programa partidário de 1980 e o discurso citado, uma política externa independente é tida como ideal para a atuação internacional do Brasil. Esta combinação específica de palavras – política externa independente – é também um termo que remete à política externa desenvolvida na década de 1960, dentro do próprio Itamaraty que, de forma mais sutil que o Programa petista, dá ênfase à divisão Norte-Sul e à aproximação com os Estados subdesenvolvidos; não pratica alinhamento automático com as grandes potências e busca uma postura independente; e enfatiza o uso da política externa para promover o desenvolvimento nacional (CERVO; BUENO, 2008, p. 310). A Política Externa Independente (PEI) ganhou formato durante o governo de Jânio Quadros, principalmente na figura de seu Chanceler, Afonso Arinos, e foi sintetizada depois, pelo diplomata Francisco Clementino de San Tiago Dantas. De acordo com Mansur (2014), a PEI, quando criada pretendia-se “desideologizada”, justamente por divergir da divisão ideológica proposta pela Guerra Fria. Contudo, como ressalta a autora, a PEI era altamente ideológica.

Ocorre que a PEI é absoluta e inquestionavelmente ideológica: independentismo, universalismo e desenvolvimentismo eram ideias-força essenciais para a própria concepção da PEI; o que se evitava era, na prática, a sujeição a peias ou a constrangimentos ideológicos limitadores dos voos que o governo procurava alcançar: para universalizar, era necessário – mesmo reconhecendo a realidade do mundo bipolarizado ideológica e economicamente – empreender estudos e projetos para ampliar mercados em todas as áreas do mundo, a despeito da escolha ideológica de cada uma. (MANZUR, 2014, p. 183)

Como foi já tratado no item 2.4 do segundo capítulo, toda política representa interesses, que dificilmente vão representar interesses de todos, mesmo que atenda à maioria. Sendo assim, a PEI era ideológica tanto quanto a política externa praticada antes e depois

dela, não consistindo a ideologia em crime, mas em uma característica inerente a todas as políticas.

Além disso, por mais que tenha ganhado maior consistência na década de 1960, o pensamento da PEI não foi solto no tempo, não foi uma quebra na tradição da política externa, na verdade, de acordo com Flávio Saraiva, a PEI era parte do “[...] modelo de política exterior do nacional-desenvolvimentismo [...]” (2005, p. 63), que vigorou de 1930 a 1980, o que demonstra que essas ideias, além de não serem novas na política externa brasileira, remontam a toda uma tradição diplomática. O Itamaraty é uma burocracia que dispõe de bastante coerência, mas mesmo dentro de suas linhas gerais, perduram diferenças de pensamentos que, em grande parte, explicam mudanças na política externa durante o século XX, como demonstrado no primeiro capítulo.

Observando-se o conjunto de todos esses fatores, e somando-se ao histórico de autonomia do MRE, deve-se, primeiramente, constatar que a própria política do Itamaraty (no passado) ajudou a difundir os preceitos que futuramente viria moldar o pensamento do Partido dos Trabalhadores, em matéria de atuação internacional. É evidente que a política externa praticada no governo Lula da Silva não é idêntica à PEI de 1960. De fato, a política externa do período Lula da Silva não é nem igual àquela elaborada pelo partido na década de 1980. Fortes (2011), através de uma análise dos programas de política externa publicados pelo Partido dos Trabalhadores, mostra como o planejamento se alterou ao longo dos vinte e três anos que separaram o primeiro programa, publicado em 1980, e a posse do Presidente Lula da Silva, em 2003. No entanto, as características centrais se mantêm e é por isso que é possível encontrar tantas semelhanças entre a PEI e a política internacional do Partido dos Trabalhadores. Deve-se destacar que, não foi a agenda do PT a única causa para a retomada de antigas concepções políticas, isto também perdurou dentro do próprio Itamaraty, atualmente se manifestando através de diplomatas que são identificados com a corrente dos autonomistas, de acordo com a divisão proposta por Miriam Saraiva (2010), apresentada no primeiro capítulo. Estes diplomatas não ocuparam cargos-chave por coincidência, podendo se considerar a escolha de nomes como Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, como reflexo de uma prévia proximidade de perspectivas e visões de mundos entre membros da corrente autonomista e o PT. A boa relação e complementariedade da ação do MRE no período, como aquela executada pelo Assessor de Assuntos Especiais da Presidência, Marco Aurélio Garcia, membro do PT, pode ser vista como um bom indício desta convergência de perspectivas entre o Partido dos Trabalhadores e nomes importantes do Itamaraty.

Desta maneira, é visto que a atuação da política externa do governo Lula da Silva é a retomada de uma tradição diplomática, que na década de 1960, se materializaria na PEI, não sendo uma imposição partidária, ou sequer um rompimento com as tradições diplomáticas do Brasil.

Demonstrado que a política externa em questão não se trata de uma imposição, inovação ou rompimento, outro aspecto deve ser destacado. Como debatido no primeiro capítulo, dentro da organização política do Brasil estabelecida a partir de 1988, a política externa é tratada como uma política pública, assim como as demais, e está sujeita às mudanças advindas de processos políticos internos, como as eleições. A influência de um partido para a elaboração da política externa ou de qualquer outra política não figura um problema, já que ele dispõe da legitimidade de seus votos para poder atuar. As linhas gerais da política externa praticada no período Lula da Silva são anunciadas e difundidas pelo PT desde sua fundação, não sendo nenhum tipo de surpresa, o que sustenta a hipótese de que quem votou em Lula da Silva, possuía meios para estar minimamente consciente da política externa defendida pelo partido.

#### **4 A COOPERAÇÃO REGIONAL EM DEFESA E CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO: A DEFESA COMO FERRAMENTA NA INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA**

Em 2008, durante o governo de Lula da Silva, foi criado no âmbito da UNASUL o Conselho de Defesa Sul-americano, que institucionalizou a cooperação em defesa na sub-região. O surgimento do CDS impactava nas relações sul-americanas por ser uma plataforma propícia para a difusão de Medidas de Fomento da Confiança e Segurança (MFCS) ao relacionamento de todos os Estados membros da UNASUL, ainda que MFCS não fossem novidade nas relações de alguns Estados da região.

As Medidas de Fomento da Confiança e Segurança são ações realizadas com o intento de reduzir desconfianças e a percepção de insegurança que, ainda marcam a relação de muitos Estados no Sistema Internacional. As MFCS partem do pressuposto de que, muitos dos fatores que levam ao conflito internacional são, na verdade, interpretações errôneas que os atores fazem em relação às capacidades e intenções uns dos outros, e que poderiam ser evitadas através de medidas capazes de proporcionar transparência e clareza a relação entre eles. Sendo assim, a aplicação de MFCS intenta, por meio de ações realizadas no campo da defesa e da segurança internacional, tornar a relação entre os Estados, mais transparentes e, por esta razão, mais previsíveis, podendo chegar a levá-los a passar a convergir e identificar interesses comuns nestas questões (ARAVENAS, 2002).

De forma tangível, as MFCS podem ser divididas em três grupos de ações. O primeiro grupo se refere às ações que buscam desmistificar falsas impressões, o que pode ser realizado através da publicização de documentos que apontem desde os interesses estratégicos dos Estados (a exemplo de Livros Brancos e de Políticas de Defesa) até as capacidades destes, por meio do compartilhamento das cifras gastas com compra de armamentos e artefatos militares. Esta desmistificação também pode ser feita através de exercícios militares conjuntos e da manutenção de maior comunicação entre os Estados envolvidos. O segundo grupo de ações passa pela criação de mecanismos de inspeção e observação. Se as ações do primeiro grupo podem ser acusadas de se manter mais próximas das cartas de intenções, o segundo grupo cria maneiras reais de inspecionar o que é dito, o que pode ser feito por meio da inspeção de

instalações militares, envio de observadores aos exercícios militares, entre outras medidas. O terceiro e último grupo da divisão propõe restrição em aspectos militares, que podem se manifestar desde a criação de zonas desmilitarizadas até à assinatura de acordos de restrição de armamentos (UNIDIR, 2003).

As medidas contempladas pelos três grupos citados podem ser aplicadas em diferentes momentos das relações estatais, podendo fomentar entre os envolvidos, a desconstrução de uma desconfiança existente, a construção da confiança, ou a consolidação da confiança. A confiança, ainda que seja desenvolvida em uma área restrita como a segurança e a defesa, que pode ser considerada como a mais sensível aos Estados, não se restringe apenas a estas duas áreas. Estando inseguranças desconstruídas e esforços positivos em processo de desenvolvimento, a confiança construída por estes esforços aproximam os Estados em diversos setores, tendo em vista que, uma situação de rivalidade e desconfiança é, em geral, pouco benéfica para a cooperação ou qualquer outro tipo de incremento das relações entre eles em qualquer área (ARAVENAS, 2002).

A lógica para esta possibilidade de alteração nas relações estatais pode ser explicada através de um viés construtivista, que propõe que as relações interestatais sejam construídas à medida que estes atores se relacionam. Por este viés, as relações interestatais se baseiam em percepções que um Estado possui em relação ao outro, sendo que estas percepções não são necessariamente negativas. A construção de percepções positivas passaria, principalmente, pela construção de uma relação marcada por ações positivas, em que os envolvidos aceitassem se conhecer e aproximarem-se, superando o desconhecimento e as hipóteses quase sempre negativas que este desconhecimento gera (WENDT, 2003).

É neste contexto que se inserem positivamente as Medidas de Fomento da Confiança, em geral, e sua versão mais específica, as MFCS. A confiança desenvolvida em defesa e segurança tem se mostrado positiva para a cooperação e integração em outras áreas, como se pode notar em alguns casos sul-americanos, como será visto a seguir.

#### **4.1 Antecedentes regionais do CDS: os passos para a institucionalização da cooperação regional em defesa**



A proposição da institucionalização de uma instância regional para a cooperação e concertação em defesa, deve-se a fatores que vão além da vontade política do governo Lula da Silva. O Conselho de Defesa Sul-americano surgiu em 2008, após décadas de aproximação e desconstrução da rivalidade entre os dois maiores Estados do subcontinente, Brasil e Argentina, que se expandiu para uma cooperação não institucionalizada entre os Estados envolvidos com o MERCOSUL, durante a década de 1990. Essa cooperação prévia, em defesa, auxiliou a criação de um ambiente político favorável para que o Brasil, do final da década de 2000, pudesse pensar, propor e realizar a construção de uma cooperação regional em defesa.

#### 4.1.1 Aproximação Brasil-Argentina dos anos 1980

A relação histórica entre Brasil e Argentina é permeada pela herança das disputas portuguesas e espanholas que marcaram ambos Estados sul-americanos ainda em seu período colonial. Ao somar esta herança com a manutenção das disputas e desconfianças localizadas na Bacia do Prata, Brasil e Argentina, ainda recém independentes, construíram suas identidades com base na rivalidade, que oscilou entre o acirramento e a distensão, sem jamais abdicar da possibilidade de recorrer às armas, caso fosse necessário, como aponta situações como a Guerra da Cisplatina, ou a disputa em relação aos encouraçados<sup>12</sup> durante o período de Rio Branco (WINAND, 2010). De acordo com Winand, o início do contato entre Brasil e Argentina como Estados soberanos foi marcado por uma rivalidade herdada, que desencadeou uma série de atos e percepções que, para além de confirmar a rivalidade existente, a construía, tornando-a parte da identidade de ambos os Estados. Esta identidade de rivalidade entre Brasil e Argentina teria seu último pico na década de 1970 com o acirramento das disputas em relação à construção das hidrelétricas de Itaipu e de Corpus<sup>13</sup>.

A resolução do impasse sobre a construção das hidrelétricas foi instrumental para o início da aproximação. De acordo com Kupchan (2010), àquele momento, Brasil e Argentina possuíam interesses em trabalhar na construção de uma relação mais amistosa. Para a

---

<sup>12</sup> O caso dos Encouraçados quase levou os dois países à guerra no início do século XX. Ver: FRANÇA, 2007.

<sup>13</sup> Na década de 1970, Brasil e Argentina tinham interesses e percepções diferentes sobre o aproveitamento da capacidade elétrica do Rio Paraná. No final da década a solução do litígio resultou no aproveitamento conjunto e na construção das hidrelétricas de Itaipu e Corpus. Ver: WINAND, 2006.

Argentina, que já possuía relações deterioradas com outros vizinhos, principalmente com o Chile, acrescentar o Brasil à lista de rivais não era interessante para a segurança do Estado argentino. No caso brasileiro, relações mais amigáveis com a Argentina eram vistas como positivas para o início da abertura política proposta pelo Presidente Figueiredo, pois reduziam as possibilidades de tensões externas, diminuindo, desta forma, as justificativas da manutenção da forte presença militar na vida política do Brasil. Este início de aproximação foi reforçado poucos anos depois, durante a Guerra das Malvinas, em que o Brasil declarou seu reconhecimento das ilhas como argentinas e representou os interesses do Estado platino em Londres, o que foi bem visto pelos argentinos (KUPCHAN, 2010, p. 223-226).

Com a redemocratização dos dois Estados em meados da década de 1980, novos passos foram dados no incremento do relacionamento de Brasil e Argentina. A autora Winand (2006) faz um diagnóstico da aproximação política entre Brasil e Argentina que acabou resultando na construção do MERCOSUL, demonstrando como o tema da defesa foi essencial para a construção de um mínimo de confiança necessária para o florescimento do projeto. De acordo com a autora, o período de 1985 a 1989 representou a fase de “construção da confiança” entre os dois Estados, realizada principalmente por meio do contato na área nuclear. A aproximação iniciou-se com a assinatura da Declaração de Iguazu, em 1985, que, entre outros temas, se acordava a cooperação na área nuclear e a intenção de uso pacífico desta energia por parte dos dois Estados. O aspecto nuclear da Declaração de Iguazu foi corroborado em outros documentos, como o da Declaração Conjunta Sobre Política Nuclear, de 1985, a Declaração de Ezeiza e a Declaração de Iperó, ambas de 1988, essas duas últimas sendo geradas, respectivamente, no contexto da visita do então Presidente brasileiro, José Sarney, às instalações nucleares argentinas e na visita do então Presidente argentino, Raúl Alfonsín, às instalações nucleares brasileiras (WINAND, 2006).

Classificamos o período aqui avaliado (1985-1989) como de construção da confiança mútua entre Brasil e Argentina, porque os instrumentos primordiais para o desenvolvimento da cooperação, ou seja, a transparência – o fluxo de informações entre os parceiros – e a confiança foram inaugurados neste lapso, graças às necessidades e predisposições políticas e conjunturais. (WINAND, 2006, p. 81)

Ao contrário do que se poderia supor, o fato do Brasil e Argentina se tornarem mais transparentes sobre seus interesses e avanços, em especial na área nuclear, não significou nenhum tipo de constrangimento à evolução deste campo, pelo menos durante a década de 1980. De fato, a construção de confiança entre os dois Estados se baseava no consentimento de que ambos investiriam no desenvolvimento de seus projetos nucleares com a anuência um

do outro. (WINAND, 2006). A utilização desta estratégia, além de não comprometer as pesquisas nucleares de ambos, permitiu que o delicado tema fosse a base do início de uma desconstrução de uma rivalidade. Além disso, o crescimento da confiança e da cooperação era condizente com a crescente percepção de que um precisava do outro se quisessem ter alguma força no cenário internacional. Na lógica brasileira, a aproximação fazia parte de uma estratégia de inserção que facilitasse seu desenvolvimento de uma maneira mais autônoma do que a Guerra Fria vinha permitindo.

A expectativa brasileira com essa estratégia era de que a integração regional cumprisse o papel de suavizar a influência dos Estados Unidos na América Latina e, dessa maneira, permitisse que os países integrantes tivessem maior autonomia na escolha de seus rumos políticos e econômicos (WINAND, 2010, p. 67).

No começo dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria e o reestabelecimento da democracia na região, a aproximação na área nuclear tomou outro rumo, sendo então a base para que ambos abdicassem de forma conjunta à produção deste tipo de armamento no contexto internacional (WINAND, 2006). Neste contexto, Brasil e Argentina iniciaram, para além da cooperação bilateral, uma nova fase de relacionamento nuclear que incluía a construção de mecanismos de fiscalização e controle da pesquisa nuclear, sendo primeiramente criada, uma agência que fiscalizasse os dois Estados, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, para depois serem inseridos no programa de controle internacional que é acompanhado pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

Entende-se essa mudança como passo essencial para a construção e futura consolidação da confiança entre Brasil e Argentina. De acordo com Kupchan (2010, p. 122-134), essa abdicação conjunta sustentada por uma fiscalização bilateral com endosso internacional, significava a negação da possibilidade de utilização da força na relação entre os dois Estados, como também fornecia a confiança necessária para selar acordos que atrelavam seus Estados nas mais diversas esferas, como foi o caso da esfera econômica dentro do projeto regional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Autores como Hurrell (1998), Kupchan (2010) e Visentini (2007, p. 82) apontam para como a utilização destas MFCS entre Brasil e Argentina foi peça chave para a aproximação que levou ambos Estados a darem origem ao MERCOSUL. Vinte anos antes, em meio à iminência de uma guerra entre eles, dificilmente seria possível pensar de maneira realista na criação de um bloco que interconectasse Brasil e Argentina de tal forma. Este bloco, que não

era o primeiro que ambos participavam, tinha o intento político de buscar a integração através da aproximação em questões econômicas, visando a formação de um mercado comum (como sugere o nome), e contava, na sua origem, com a participação de mais dois Estados: o Uruguai e o Paraguai.

#### 4.1.2 O Mercosul e a questão da defesa

No momento em que foi lançado, o MERCOSUL foi, além de uma consolidação da aproximação entre Brasil e Argentina, uma clara tentativa de responder às transformações econômicas mundiais, sendo uma forma de inserir estes quatro Estados de maneira positiva na lógica neoliberal da globalização econômica e financeira, e de diminuir o impacto da abertura econômica que lhes era exigida. Este aspecto mais economicista do bloco, no entanto, ainda que tenha logrado avanços, sofreu, e ainda sofre, com disputas entre os Estados membros e suas perspectivas autonomistas e protecionistas em diversos setores de suas economias.

Muitos dos reveses sofridos pelo MERCOSUL, tanto na área econômica, como em muitas outras áreas, podem ser explicados pela estrutura intergovernamental do bloco, que, por sua falta de instituições minimamente autônomas, facilita o dissenso e dificulta a solução destes (SCHIMITTER, 2010). Esta situação é agravada por características tradicionais da política externa brasileira, as quais, de forma geral, evitam a criação de instancias que possam diminuir a capacidade de manobra do Estado brasileiro, sendo um empecilho a uma maior institucionalização do bloco (MARIANO, 2007; PINHEIRO, 2000).

Os embates nas questões econômicas levantaram, inclusive, a possibilidade de retrocesso das instâncias do bloco (MARIANO, 2007, p. 140), fator que criou desconfianças sobre a capacidade do MERCOSUL de avançar em outras áreas, principalmente as mais sensíveis, uma vez que resistiam muitos impasses sobre questões de economia (MIYAMOTO, 2002, p. 60). Entretanto, o que se viu foi bem diferente desta perspectiva pessimista. Apesar do MERCOSUL não possuir nenhum documento que aponte, como sendo um de seus objetivos, a cooperação estratégica em defesa, um dos maiores avanços do bloco foi justamente nesta área (MATHIAS; MATIJASCIC, 2011), que é reconhecidamente um tema em que é difícil alcançar consensos, afinal trata de questões extremamente sensíveis ao

Estado, as quais podem ameaçar sua existência (MIYAMOTO, 2002, p. 57; MATHIAS; GIANNINI; GUZZI, 2008, p 76).

Como apontam Mathias, Matijascic (2011, p. 232) e Winand (2010, p. 246-250), o bloco foi base para aproximações em matéria de defesa, promovendo exercícios entre as Forças Armadas de seus membros e fomentando intercâmbios de ensino. Os exercícios ocorridos envolveram todos os membros do bloco, incluindo os sócios não plenos, o que aponta um relevante ponto de contato entre esses Estados. A iniciativa não tem como interesse a criação de Forças Armadas conjuntas e nem pode ser classificada como um intento de integração em defesa, o que, apesar de tudo, não retira o avanço representado para a área (MATHIAS; MATIJASCIC, 2011, p. 231-240).

Ainda que os avanços citados possam parecer simplórios, deve-se levar em conta o fato do bloco ter extrapolado suas funções declaradas, extrapolando a esfera econômica e atingindo a de defesa. Ou seja, o MERCOSUL foi base para um propósito além daquilo para o qual foi visado, denotando que, apesar dos malogros na área econômica e da estrutura intergovernamental, possui potencial integrativo para expandir a cooperação para outras áreas. Além disso, quando se trata de questões tão sensíveis, movimentações como as que aqui citadas, são passos relevantes para uma possível construção de confiança e de futura ampliação de cooperação, como se verá adiante no âmbito da União de Nações Sul-Americanas.

#### **4.2 A cooperação em defesa dentro da Unasul**

Por mais que o MERCOSUL tenha tido alguns êxitos em diversas áreas, o bloco é marcado, de forma geral, por muitos reveses, em especial, por falta de aprofundamento no seu processo integracionista<sup>14</sup>, como também por divergências entre seus membros, os quais passaram por situações econômicas distintas (ainda que nenhum deles estivesse exatamente em uma situação confortável) entre a década de 1990 e o início dos anos 2000. O regionalismo aberto mostrava seus limites e o Estado voltava a recuperar espaço não apenas

---

<sup>14</sup> A insistência do governo brasileiro e do Itamaraty de se manter completamente autônomo e, por esta razão, evitar a criação de instâncias supranacionais, atrapalhava a resolução de conflitos entre a parte, uma vez que era exigido o consenso para a superação destas. Ver: MARIANO, 2007, p. 75-78; PINHEIRO, 2000, p. 324.

na economia, mas no processo de integração regional como um todo (SERBIN, 2010), sendo este, o contexto que faria com que novos acordos e propostas fossem buscados para repensar a integração da região.

Reuniões e encontros entre os presidentes da região tornaram-se mais frequentes com o início do século XXI. Questões de infraestrutura, energia e comércio foram discutidas dentro e fora do MERCOSUL, como também de bloco para bloco, junto à Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) ou à Comunidade Andina de Nações (CAN), demonstrando o interesse dos grandes Estados da região em concertar novas formas de integração e cooperação. Deste diálogo, surgiria, primeiramente, a Comunidade de Nações Sul-americanas (CASA), que marca também o período de aproximação da Venezuela com o Cone Sul, trazendo um terceiro grande Estado para o já estabelecido eixo Brasil-Argentina (FUCCILLE, 2008).

A proposta da CASA, apesar da curta duração que teve, adotou uma postura mais abrangente, sem o intento de erradicar os blocos menores, mas utilizando-os como pilares (MARIANO, 2013, p. 6). Esta proposta foi posteriormente reformulada e lançada, pelo Brasil, com o nome de União de Nações Sul-Americanas, a qual comporta os doze Estados da sub-região e trata dos mais diversos temas, passando por saúde, segurança, infraestrutura, defesa entre outros. Dentro da UNASUL, e também por proposta brasileira, foi lançado, ainda em 2008, o Conselho de Defesa Sul-americano, a primeira tentativa de institucionalização de cooperação em defesa para toda América do Sul. Por não fazer parte do projeto inicial da UNASUL, coube ao então Ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, reunir-se com os representantes dos Estados membros para negociar a criação do novo Conselho (VAZ, 2013, p. 245).

O CDS aos poucos ganhou destaque e notoriedade entre os demais Conselhos existentes. Além de ser uma estrutura que engloba os Estados da região e coloca-os para discutir cooperação na difícil temática da defesa, o CDS destaca-se também por, dentro de uma lógica consensual, ter alcançado avanços e acordos, sem ter enfrentado (até 2014) o desafio de algum posicionamento que se opusesse diametralmente ao crescimento e aprofundamento da cooperação no tema.

O Conselho também responde à agenda de segurança proposta ainda nos anos 1980, que pregava a utilização de forças defensivas na luta contra as “novas ameaças” (SAINT-

PIERRE, 2011, p. 410-411). Ao adotar a postura de apenas tratar de temas relativos à defesa e não de questões ligadas à segurança pública dentro do CDS, os Estados da região afirmam o intento de não misturar o tratamento de temas de defesa com os de segurança pública, diminuindo a possibilidade de utilização das Forças Armadas em funções policiais (SAINT-PIERRE, 2011, p. 418-419).

No aspecto burocrático, o CDS tem como participantes principais, os Ministros da Defesa de cada Estado membro, possuindo também, nas delegações, funcionários dos Ministérios das Relações Exteriores de cada um deles. Possui reuniões regulares e pode formar grupos de trabalho sobre os mais diversos temas (UNASUL, 2008). De dezembro de 2008 até 2014, o CDS logrou alguns avanços significativos, dentre os quais, citaremos a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), a aprovação da Escola Sul-americana de Defesa (Esude) e a decisão de cooperar na produção do avião de treino, o UNASUL I, e de um veículo aéreo não tripulado (VANT), apelidado de “VANT UNASUL”.

#### 4.2.1 O Centro de Estudos Estratégicos de Defesa

O CEED foi proposto em 2009, sendo inaugurado em 2011, com sede fixa em Buenos Aires, na Argentina. De acordo com o site do Centro, o CEED tem como objetivo declarado, o estudo de questões estratégicas da região com o intento de se alcançar consensos sobre as reais necessidades regionais, para então escolher o melhor caminho para a cooperação. Esta abordagem implica em um reconhecimento das divergências existentes entre os membros do CDS, mas buscando formas de superá-las no longo prazo<sup>15</sup>.

As atividades do CEED vêm evoluindo ano após ano, incorporando novas atividades e aprofundando as antigas, como revela a progressão dos seus planos de ação. Enquanto em 2012 os objetivos eram mais gerais, com o intento de observar e compreender a situação em que o subcontinente se encontrava naquele momento, em 2013, se observou o aprofundamento destes objetivos, como também a inclusão de novos, a exemplo das questões de gênero, além de sinalizar o intento de contribuir com informações para MFCS através de

---

<sup>15</sup>Informação do site do CEED. Disponível em: < <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/01-CEED/01-Missao.html>>

estudos de gastos militares. Para o ano de 2014, o planejamento inova ao buscar uma maior interface com a sociedade acadêmica e por incluir temas como a ciberdefesa, como reflexo da espionagem estadunidense descoberta no ano anterior<sup>16</sup>.

O CEED produziu materiais que tem ajudado estabelecer parâmetros regionais em defesa, a exemplo do documento intitulado “Procedimientos de las medidas de fomento de la confianza y seguridad”, lançado em 2010, que estabelece medidas para tornar as MFCS uma rotina na relação dos Estado sul-americanos e especifica que tipo de material e ação devem ter suas informações fornecidas aos demais membros.

Em 2011, foi apresentado um informe chamado “Dizeño de una metodología común de medición de gastos de defensa”, que se tratar de um documento muito sucinto, que traz uma definição de defesa simples, a qual condensa o ponto de convergência das diversas definições existentes no subcontinente. O informe, com base na sua definição de defesa, estabelece brevemente o que deva ser considerado gasto em defesa e, por tanto, deva ser informado. A definição regional de termos como “defesa”, “segurança” e “segurança pública” seria posteriormente aprofundada e publicada no “Informe Preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano Acerca de los Terminos de Referencia para los Conceptos Seguridad y Defensa en la Region Suramericana”. Nos dois casos, a definição de defesa se afasta dos assuntos internos, focando-se no âmbito externo. Em 2014, com base na metodologia e na definição adotada e nos dados disponibilizados pelos Estados membros, o CEED lançou um livro, o “Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa”, que apresenta os dados coletados referentes ao período que vai de 2006 a 2010.

#### 4.2.2 A Escola Sul-americana de Defesa

Se o CEED tem como trabalho central a produção de material que auxilie e expresse a construção de consensos regionais para, por fim, se chegar a pensar em uma identidade regional em matéria de defesa, a Escola Sul-americana de Defesa (Esude) tem a função de complementar essa missão, ao gerar intercâmbio e contato entre as diversas visões existentes

---

<sup>16</sup>Os planos de trabalho do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa estão disponíveis em: <[http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/03-Planos\\_de\\_Trabalho/03-01-Planos-Trabalho.html](http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/03-Planos_de_Trabalho/03-01-Planos-Trabalho.html)>. Acesso em: 15/07/2015.



na região. A instituição foi aprovada em 2013, e tem sua sede administrativa situada na cidade de Quito, no Equador. A escola oferece cursos para civis e militares, com o intento de formar turmas com visões regionais relativas ao tema da defesa<sup>17</sup>.

Pode-se notar que, o CEED e o ESUDE pretendem funcionar de forma complementar. No entanto, é necessário saber como funcionarão os cursos itinerantes da ESUDE e como se dará a participação da sociedade civil nesta formação. Até 2014, antes do funcionamento oficial da ESUDE, o Brasil dispunha de um único curso, o CAD-SUL, ministrado pela Escola Superior de Guerra (ESG)<sup>18</sup> e ainda não havia o estabelecimento de procedimentos de como as instituições civis brasileiras poderiam ofertar cursos dentro da Escola.

#### 4.2.3 UNASUL I e VANT UNASUL: tímidos passos na cooperação industrial de equipamentos de defesa

Além dos avanços alcançados com o CEED e o Esude, também houve conquistas do lado industrial da cooperação em Defesa. No fim de 2012, a Argentina lançou a proposta de criação de um avião de montagem regional e que atendesse parte das necessidades dos Estados membros, proposta essa que daria origem ao projeto do UNASUL I. A aeronave de pequeno porte tem como objetivo principal ser utilizada na capacitação de pilotos e seria montada pela empresa argentina FA de A<sup>19</sup>, com tecnologias regionais e com recursos de Brasil, Argentina, Equador e Venezuela<sup>20</sup>.

O projeto, que foi aprovado em reunião e tem previsão de entrega dos aviões para 2017, sofreu críticas na mídia referentes à possível falta de mercado consumidor para estas

---

<sup>17</sup>CARMO, Márcia. Escola de Defesa da Unasul começa a funcionar em busca de autonomia regional. BBC BRASIL. Buenos Aires, 17 de abril de 2015. Disponível em:

<[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150417\\_escola\\_defesa\\_unasul\\_mc](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150417_escola_defesa_unasul_mc)> Acesso em: 12/03/2016.

<sup>18</sup> MINISTROS integrantes da Unasul aprovam criação de Escola Sul-americana de Defesa. DEFESANET. Brasília, 22 de fevereiro de 2014. Disponível em: < <http://www.defesanet.com.br/al/noticia/14297/Ministros-integrantes-da-Unasul-aprovam-criacao-da-Escola-Sul-Americana-de-Defesa/>>. Acesso em: 07/06/2014.

<sup>19</sup> Sigla em espanhol para “Fabrica Argentina de Aviones”.

<sup>20</sup> ECUADOR confirma que comprará 18 aviones de entrenamiento Unasur I. INFODEFESA, 14 de julho de 2014. Disponível em: < <http://www.infodefensa.com/latam/2014/07/14/noticia-ecuador-confirma-comprara-aviones-entrenamiento-unasur.html>>. Acesso em: 07/06/2014.

aeronaves.<sup>21</sup> No entanto, ainda que o pedido inicial seja modesto e distribuído entre Argentina, Equador e Venezuela, o maior impacto do projeto é político, pois dá um primeiro passo em direção à construção de uma indústria regional de defesa, o que atende aos interesses de tornar a região mais independente tecnologicamente.

Outro projeto conjunto é o de um veículo aéreo não-tripulado, o VANT UNASUL, que teve suas características definidas por um grupo de trabalho do CDS em dezembro de 2014<sup>22</sup>. O VANT UNASUL, objetiva facilitar a fiscalização da Amazônia e das fronteiras nacionais.

As frentes citadas (o CEED, a Esude, UNASUL I e o VANT UNASUL), todas com incentivo brasileiro, denotam esforços significativos da UNASUL e do CDS para consolidar uma cooperação em defesa para região. Ainda que estas iniciativas, como muitas outras, necessitem de tempo para que possamos avaliar sua real contribuição para a cooperação, podemos afirmar que só o fato delas existirem e estarem se desenvolvendo apontam para um nível de colaboração superior, aos vistos antes, e geram expectativas sobre o nível de cooperação a qual se pode chegar.

### **4.3 A cooperação em defesa e as aspirações brasileiras durante o governo Lula da Silva**

Durante o governo Lula da Silva, houve um incremento no discurso realizado em prol da ampliação da cooperação e integração regional. O discurso regional não era novo e desde 2000, com a realização da Primeira Reunião de Presidentes Sul-americanos, começava a ganhar corpo. O formato da aproximação regional no período de Lula da Silva era semelhante ao de seu antecessor, mas possuía ênfases distintas, em que a liderança brasileira passou a ser expressa de maneira mais enfática.

Eu queria dizer essas coisas antes, porque o mundo está precisando, cada vez mais, de lideranças com a cabeça muito arejada. O mundo está precisando de lideranças

---

<sup>21</sup> LOPES, Roberto. Unasul I: Um Avião para (quase) Ninguém. DEFESANET, 29 de abril de 2014. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/al/noticia/15180/Unasul-I--um-aviao-para-\(quase\)-ninguem-/](http://www.defesanet.com.br/al/noticia/15180/Unasul-I--um-aviao-para-(quase)-ninguem-/)>. Acesso em: 05/05/2014.

<sup>22</sup> PAÍSES da Unasul concluem definição de requisitos técnicos de VANT regional. DEFESANET. Brasília, 03 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/vant/noticia/17625/Paises-da-Unasul-concluem-definicao-de-requisitos-tecnicos-de-VANT-regional-/>>. Acesso em: 13/06/2016.

que não sejam donos da verdade absoluta, mas que sejam capazes de construir, junto com os mais diferentes segmentos da sociedade, a proposta que possa conduzir o seu país a modelo de desenvolvimento, a prática de distribuição de riqueza que possa tornar o mundo mais justo e mais democrático (LULA DA SILVA, 2009).

Este discurso não era sem intenção. Sem perder de vista a noção de autonomia em campos estratégicos, que foi perseguida neste governo, novas formas, mais independentes de desenvolver a defesa, foram pensadas dentro do contexto da política externa.

Para entender o caso dos Estados sul-americanos após os anos 2000 e os processos que se seguiram desde então, faz-se necessário recorrer a uma breve análise de causas históricas e conjunturais que levaram a configuração deste momento histórico. Novas percepções acerca do cenário regional e global, juntamente com movimentos econômicos e políticos que afetaram a distribuição de poder e capacidades na região e no mundo, mostraram-se decisivas para a análise desta década.

Em escala global, o fim da década de 1990 e início dos anos 2000 marcam mudanças significativas em relação à distribuição de capacidades. A ascensão da China como potência econômica, manifestada em sua grande capacidade produtiva e em seu amplo mercado consumidor; o ressurgimento ainda que tímido da Rússia na economia e na política internacional; e o crescimento econômico de grandes Estados como Índia, Brasil, África do Sul, entre outros, contribuíram para o estabelecimento de atores com maior impacto, em um mundo no qual os Estados Unidos ainda predominam como maior potência (PAPE, 2005).

O destaque adquirido por estes Estados, por muito chamados de “emergentes”, em geral, significou uma maior atuação deles e, inclusive, o estabelecimento de uma postura de liderança com o seu entorno regional. Estes Estados emergentes ou, de acordo com Malamud (2011), os *Emerging Middle Powers*, são Estados de poder mediano no sistema internacional, mas que possuem predominância em relação aos seus vizinhos. Estes Estados emergentes buscam, através de uma política externa regionalmente orientada, superar problemas internos e atuar com maior força e legitimidade no sistema internacional.

Se o intento de um *Emerging Middle Power* é ganhar força regionalmente para atuar globalmente, exercer uma liderança na região torna-se um objetivo da política externa destes Estados. De acordo com Pape (2005), a assimetria das capacidades materiais, em especial econômicas e militares, é uma das maneiras clássicas de tentar se colocar como líder de um determinado grupo, questão que pode ser percebida em casos como o da China ou da Índia, ainda que passíveis de contestação por parte de seus vizinhos. No entanto, dentro da proposta

de liderança brasileira para a América do Sul, em que o Estado brasileiro além de não possuir uma grande vantagem militar em relação ao seu entorno, adota um discurso de abdicação deste tipo de predominância, o exercício da liderança regional passa diferentes desafios e contestações (ALSINA JR, 2009).

O exercício da liderança, ou melhor, a existência de uma liderança depende tanto de fatores internos, como também externos ao Estado que deseja liderar, passando, inclusive, pela aceitação dos Estados que poderão ser liderados. De acordo com Malamud (2011), é característica intrínseca ao líder a coordenação de ações e posicionamentos de um determinado grupo, e que a não convergência de ações indica o não reconhecimento de uma liderança, fato que anularia a existência desta.

A liderança não é um fato dado, pode ser construído à medida que o Estado em destaque busque assumir as funções e custos deste cargo. Entretanto, a oposição dos demais Estados, em especial aqueles que ocupam o segundo lugar em escala de poder, pode resultar em uma negação desta liderança. Esta oposição muitas vezes ocorreria, de acordo com Flames e Wehner porque “nenhum Estado percebe a si mesmo como um puro seguidor de outro Estado [...]”, o que levaria estes Estados a buscarem formas de balancear o poder do mais forte através de atuações de balanceamento tradicional, ou de sua versão mais branda (FLAMES; WEHNER. 2012, p. 4).

O balanceamento tradicional, ou, no inglês *hard balancing*, de acordo com Flames e Wehner (2012), trata-se de uma tentativa de balanceamento através de incremento nos setores militares, podendo ser realizada pelo maior investimento interno no setor militar, ou por meio da construção de alianças militares com outros Estados e visa competir diretamente com o Estado principal. Por outro lado, o balanceamento brando, ou *soft balancing*, utiliza-se de mecanismos econômicos, diplomáticos, institucionais, entre outros, com o intento de dificultar ou até frustrar objetivos do Estado mais poderoso, balanceando, desta maneira, o seu poder (PAPE, 2005). No entanto, é necessário destacar que, como apontam Brooks e Wohlforth (2005), o balanceamento brando pode se tornar um balanceamento tradicional, caso as medidas utilizadas façam com que o Estado balanceado sinta-se ameaçado.

Com o intento de exercer uma liderança sem desencadear grandes ações de balanceamento por parte dos vizinhos, principalmente no formato tradicional, o governo Lula da Silva buscou executar ações que visassem diminuir a desconfiança regional, incluindo a

aplicação de MFCS. O governo brasileiro, então, buscou criar mecanismos que fossem capazes de contribuir “[...] para a estabilização regional e consolidar uma identidade sul-americana comum” (LIMA, M., 2010, p. 411). Estas ações eram vistas como interessantes pelo governo Lula da Silva, pois geravam um “[...] impulso por maior autonomia em relação aos EUA e a construção de uma identidade política regional, inclusive no campo da defesa [...]” (VAZ, 2013, p. 237).

Outro fator destacável de mudança na atuação regional brasileira refere-se à concepção de uma política de integração regional que fortalecesse a autonomia do Estado. O modelo de integração adotado pela UNASUL propõe um processo que fortaleça o Estado, ampliando sua soberania e independência, ao invés de reduzir as funções e capacidades destes, como bem expressa o Tratado Constitutivo da UNASUL (UNASUL, 2008). Este discurso de busca por maior unidade e autonomia regional, no que se refere à área da defesa, pode ser entendido também como uma resposta à expansão da agenda de segurança estadunidense após o 11 de setembro de 2001, que, entre outras coisas, aprofundava a demanda norte-americana pela transformação das Forças Armadas sul-americanas em algo semelhante às polícias (VAZ, 2013, p. 235-237).

É com esta percepção e colaborando para o plano de liderança brasileira, que dentro do bojo da UNASUL foi lançado o CDS. Através de uma perspectiva de defesa com um viés mais cooperativo, o Conselho visava um afastamento das questões de defesa sub-regional de foros mais amplos, permitindo, assim, uma postura sul-americana mais independente. De acordo com Cervo e Bueno, o Conselho “[...] afasta a OEA das questões de segurança na América do Sul, zela pela não ingerência de potências de fora da área e administra eventuais conflitos por meio da negociação multilateral regional” (2008, p. 505). Esta iniciativa sul-americana, no discurso brasileiro, além de propiciar mais autonomia para a região como um todo, era vista como um elemento de peso e respaldo para a atuação externa de seus membros. No entendimento do governo, o Conselho corroborava e gerava benefícios neste sentido, pois visualizava que “Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo, não em benefício de um ou de outro dos nossos países, mas em benefício de todos” (LULA DA SILVA, 2008, p. 135).

As demonstrações de uma atuação mais ativa do Brasil no subcontinente também passaram por um maior comprometimento financeiro. Houve alteração com relação à sua condição de principal financiador da integração (no caso do CSD, cooperação) regional.

Tradicionalmente, a postura brasileira diante do MERCOSUL, sempre foi a de evitar assumir custos que transferissem grandes “[...]funções e fundos nacionais [...]” (MARIANO, 2007, p. 182) em prol da integração regional. Este posicionamento tem se alterado lentamente (MARIANO, 2013, p. 12-13), ainda que com muitas ressalvas sobre os métodos brasileiros para o financiamento da integração.

Desde o início da década de 2000, o Brasil vinha timidamente demonstrando que é capaz de financiar grandes projetos em toda a região, principalmente através de ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (MARIANO, 2013, p. 12-13), o que pode ser visto por uma boa quantidade de obras espalhadas pela América do Sul. Entretanto, essa abordagem brasileira, por se utilizar principalmente de ferramentas nacionais e não regionais, deixa os vizinhos se perguntando se a política externa brasileira atua de fato como um fomento de integração, ou se é uma tentativa de se estabelecer uma hegemonia na região (FUCCILLE, 2014).

## 5 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO ROUSSEFF (2011-2014)

A eleição ao cargo da Presidência da República de 2010 trouxe ao poder a primeira mulher a ocupar esta pasta no Brasil. Representante do Partido dos Trabalhadores, a Presidente Rousseff foi eleita com o discurso de dar continuidade às políticas desenvolvidas no governo de Lula da Silva, o que poderia ser feito desde uma simples manutenção das políticas vigentes, como também através do incremento destas, propondo alterações que buscassem aperfeiçoá-las.

Ao analisar o governo Rousseff, Cervo e Lessa (2014) apontam para a falta de “ideias força”, que indicassem a diretriz a ser perseguida nesta área ao longo do mandato. A análise das Resenhas de Política Exterior correspondentes ao primeiro governo de Rousseff (2011-2014) corrobora com essa perspectiva, pois revela a ausência de um planejamento específico para a área, principalmente quando comparada à análise das Resenhas de Política Exterior do governo Lula da Silva. Já no início de 2003, tanto o Presidente Lula da Silva, quanto o Ministro Celso Amorim, ou ainda o Secretário-Geral do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães, possuíam ideias fortes, claras e convergentes sobre os rumos que a política externa deveria tomar, os quais foram expostos nos mais diversos discursos e entrevistas concedidas por cada um deles. No caso do governo Rousseff, não há nenhum documento ou discurso que indique a existência de um planejamento mais acurado para aprofundar, mudar, ou, pelo menos, tornar mais eficaz a política externa que já vinha sendo praticada desde 2003. Miriam Saraiva (2014) destaca que esta mudança, na pró-atividade da política externa, principalmente na atuação do MRE, é reflexo tanto da conjuntura econômica interna e externa, como da dinâmica do processo decisório do período, pois entende que “[...] o papel de *agenda setting* que poderia ser da Presidência ou do Itamaraty, não ficou com nenhum dos dois” (SARAIVA, M., 2014, p, 34). Contudo, se afastando da tradicional perspectiva de que a política externa brasileira é impulsionada pelas agendas presidenciais ou do MRE, o que se viu no governo Rousseff foi o crescimento de uma agenda do Ministério da Defesa para a área.

Como foi visto nos capítulos anteriores, o governo de Lula da Silva desenvolveu uma série de medidas que terminaram por reavivar a noção de pertencimento da política de defesa à política externa. A manutenção destas medidas pelo MD, durante o governo Rousseff

corroborou para que esta noção de pertencimento não fosse perdida, como será demonstrado mais adiante.

### 5.1 A lógica geral da atuação do governo Rousseff

Para se compreender a dinâmica por trás da política externa do governo Rousseff é preciso entender a lógica geral da estratégia adotada por esse governo e situá-lo no momento histórico que está inserido. O governo Rousseff iniciava-se em 2011, três anos depois do início da crise econômica internacional que alterou o cenário economicamente favorável dos anos anteriores. Chegava ao fim, o ciclo de alta das *commodities* que tinha sido positivo para setores nacionais e que impulsionou os *superávits* da balança comercial que marcaram o governo de Lula da Silva (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Os Estados do centro sentiam o peso da recessão econômica enquanto alguns países periféricos, conhecidos como emergentes, voltavam-se para seus mercados internos, com o intento de estimulá-los e, desta maneira, evitar que a crise desembocasse em recessão econômica, desemprego e crise social. O Brasil não fugia à regra dos emergentes. Desde 2008 o governo de Lula da Silva buscou maneiras de passar pela crise sem abrir mão dos avanços sociais e econômicos conquistados ao longo do governo e cabia ao governo Rousseff, como continuação partidária do governo anterior, a manutenção e aprofundamento das medidas de contenção à crise, buscando encontrar formas de retomar o crescimento econômico, sem causar desequilíbrios inflacionários e sem afetar o desenvolvimento social.

Se o discurso oficial já se manifestava alegando que a crise seria o principal desafio a ser enfrentado, o planejamento governamental refletiria esta ideia, dando ênfase à questão econômica. O Plano Plurianual de 2012-2015, conhecido também pelo nome de Plano Mais Brasil, aponta que, para alcançar o objetivo de “preservação do padrão de desenvolvimento baseado no crescimento sustentado com inclusão social” (BRASIL, 2011, p. 22), os grandes desafios seriam:

[...] a compatibilização das taxas de juros e câmbio com os objetivos de crescimento e estabilidade macroeconômica, ampliação das fontes de financiamento de longo prazo, aperfeiçoamento do sistema tributário, redução das desigualdades, erradicação da pobreza extrema e dinamização do mercado interno, elevação do investimento, ampliação da oferta e eficiência da rede de infraestrutura,



aproveitamento das oportunidades do pré-sal e fomento à inovação. (BRASIL, 2011, p. 22)

Aa propostas contidas no PPA 2012-2015 alegavam a necessidade de uma série de mudanças econômicas, fiscais e políticas, as quais eram entendidas como capazes de impulsionar o modelo de produção e consumo de massa internamente, que deveriam ser estimulados através de políticas de transferência de renda e da valorização do salário mínimo. O PPA também destacava a necessidade de se desenvolver condições para que a produção interna encontrasse um cenário mais favorável, o que, de acordo com o plano, poderia ser feito através de uma maior oferta de crédito à juros menores, de uma leve desvalorização cambial que tornaria os produtos brasileiros mais competitivos, de investimentos públicos e privados em infraestrutura, entre outras medidas que se tornariam mais claras ao longo do governo.

Ainda em 2011, no mês de agosto, o governo Rousseff lançaria o plano de desenvolvimento industrial brasileiro para o período de 2011-2014, conhecido pelo nome de Plano Brasil Maior (PBM). O lema estampado no PBM, “Inovar para competir. Competir para crescer”, ressaltava a importância atribuída ao setor industrial para a recuperação da economia e manutenção da estratégia dos governos petistas de crescimento com distribuição de renda. De acordo com o PBM, isso seria feito por meio de uma série de medidas governamentais que aumentariam o investimento estatal e que também diminuiriam os custos da produção industrial brasileira. De acordo com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, as principais medidas do PBM visavam:

- Desoneração dos investimentos e das exportações;
- Ampliação e simplificação do financiamento ao investimento e às exportações;
- Aumento de recursos para inovação;
- Aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação;
- Estímulos ao crescimento de micro e pequenos negócios;
- Fortalecimento da defesa comercial; Criação de regimes especiais para agregação de valor e de tecnologia nas cadeias produtivas; e
- Regulamentação da lei de compras governamentais para estimular a produção e a inovação no país<sup>23</sup>.

De acordo com André Singer, cientista político que fora porta voz da Presidência da República durante o primeiro mandato de Lula da Silva, a Presidente Rousseff empreendeu esta série de mudanças econômicas em seu governo, com o intento de retomar o crescimento econômico de maneira rápida e, desta maneira, aproveitar a crise para reposicionar o Brasil no

---

<sup>23</sup> AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Brasil Maior. Plano Brasil Maior. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/paginas/pdp.aspx>>. Acesso: 30/05/2016.

sistema internacional, colocando-o em uma situação melhor do que a que estava em 2008. Ainda de acordo com o autor, o plano econômico de Rousseff tinha como ponto de partida uma questão internacional, a crise, mas a forma pela qual o governo optou enfrentá-la era essencialmente interna e, por esta razão, pouco se utilizou de sua política externa como suporte. Na análise de Singer, em seu texto de nome sugestivo “Cutucando Onças Com Varas Curtas”, Rousseff, ao aplicar de maneira quase não negociada as medidas econômicas, produtivas e fiscais que desejava, desencadeou ondas de resistência e contestação dentro e fora do país, que convergiam no questionamento aos que consideravam como um governo excessivamente interventor, que impunha taxas de câmbio e de juros artificiais, o que é visto com maus olhos pelas correntes mais liberais da economia. A oposição veio, inclusive, de setores industriais, que teoricamente estariam entre os principais beneficiados com as medidas propostas pelo governo. A forte atuação do governo para o estímulo da economia gerou desconfianças, pois muitas das medidas afetavam o lucro de setores rentistas, como os bancos. De acordo com Singer (2015, p. 63) “ O argumento nesta última via interpretativa é que a *quantidade* de interesses empresariais contrariados catalisou a solidariedade intercapitalista na linha do ‘hoje foi ele, amanhã posso ser eu’”.

Apesar da oposição externa, que fazia coro a oposição interna, não foi elaborada nenhuma estratégia de contrapartida externa que pudesse atenuar ou tranquilizar esta parte da opinião internacional. A política exterior não trabalhou como uma extensão do planejamento econômico do governo Rousseff, mesmo quando teria sido necessária. Excetuando-se o caso de 2012, que o Ministro das Relações Exteriores Antônio Patriota respondeu de maneira dura às acusações do governo estadunidense de que o Brasil praticava protecionismos<sup>24</sup>, não houve um trabalho sistemático para a preservação e posterior recuperação da credibilidade internacional brasileira. Contudo, mesmo que houvesse uma condução da política externa neste sentido, dificilmente isso evitaria a degradação do cenário político interno que, a partir de 2013, passou fortes denúncias de corrupção e insatisfação político-social, que, somado à oposição de grandes empresários e mídias, levaria o governo Rousseff a recuar em suas principais ações econômicas.

Sem a consolidação do plano econômico e, por consequência, sem recuperar o crescimento econômico do país, o governo manteve com dificuldade os investimentos,

---

<sup>24</sup>O posicionamento de Patriota contrário às acusações internacionais foi notícia na mídia nacional. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/patriota-considera-inaceitavel-critica-dos-estados-unidos-a-protecionismo-brasileiro,07b9a418851ca310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 27/03/2016

cedendo, no segundo mandato, às políticas de austeridade fiscal. Toda esta conjuntura de crise político-econômica contribuía para centralizar a atenção do governo, o que não justifica, mas ajuda a compreender o motivo de displicência com outras áreas entendidas aqui como essenciais para resolver os problemas que foram priorizados pelo governo, como será demonstrado no caso da política externa.

## **5.2 O planejamento da política externa no governo Rousseff e alguns desdobramentos**

A política externa durante o governo Rousseff (2011-2014) adquiriu um tom reativo que contrastava com o tom propositivo de seu antecessor. Como já foi apresentado anteriormente, no planejamento do governo não havia uma ideia clara sobre os rumos a serem empreendidos pela política externa, permanecendo uma continuidade lenta de medidas adotadas durante os governos de Lula da Silva, ou seja, uma política pela inércia. A ausência de um planejamento mais acurado pode ser vista nos principais planos desenvolvidos pelo governo, os quais, de forma geral, pouco se aprofundavam no tema.

O Plano Plurianual 2012-2015 indicaria a noção de continuidade a ser empreendida pela política externa, como também seria demonstrativo da falta de maior planejamento para a área. O texto demasiado genérico, cita sem profundidade o intento de manutenção de diretrizes tradicionais da política externa brasileira. A função atribuída à política externa apenas diz que ela tem que atender ao planejamento central do governo, ou seja, o básico: “A política externa será elemento constitutivo de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social que ajude a superar as vulnerabilidades do País e contribua para reduzir as desigualdades nos planos nacional e internacional” (BRASIL, 2011, p. 269). Apenas dois campos da política externa possuem maior detalhamento no PPA: a política de defesa e a integração regional. Esta última, além de reforçar a importância de se investir na UNASUL e no MERCOSUL, enfatiza a necessidade da construção de uma infraestrutura regional e de políticas para a redução das assimetrias econômicas e sociais.

No campo particular da política de defesa, o PPA foi um pouco mais objetivo, pois listou objetivos específicos a serem completados nos quatro anos de vigência do PPA. Era demandada ao Exército a estruturação de pelo menos 20% do projeto do Sistema Integrado de

Monitoramento de Fronteiras (Sisfron); para a Marinha, o término do projeto do submarino de propulsão nuclear; e para a Aeronáutica, a produção de oito cargueiros. Além disso, o PPA aponta para a importância de se fazer planejamentos para a área da defesa ao ressaltar a importância da Estratégia Nacional de Defesa de 2008 e das bases que ela criou, destacando, inclusive, o fato de ela representar o exercício de um controle político sobre a defesa, pois entende que foi a partir deste documento que “o Governo Federal tomou a si a responsabilidade de definir os parâmetros que balizarão a evolução do segmento militar no contexto da estrutura de defesa nacional” (BRASIL, 2011, p. 272). A ênfase dada à política de defesa em relação à maioria dos aspectos que se relacionam com a política externa também se manifesta na distribuição do orçamento previsto. Dos R\$ 60,5 bilhões de reais que seriam investidos nos chamados “temas especiais”, R\$ 52,8 bilhões seriam direcionados para a política de defesa (BRASIL, 2011, p. 108).

Apesar de somente a integração regional e a política de defesa terem merecido maior destaque no PPA 2012-2015, isso não significa que a política externa tenha se resumido a elas. A continuidade se apresentaria pontualmente em outras áreas não abordadas diretamente no planejamento, como as relações Sul-Sul. Um exemplo disso foi a atuação dos BRICS, que continuou desenvolvendo medidas para tornar o sistema internacional mais coerente com os seus interesses, o que resultou no surgimento do Banco dos BRICS e a instituição do fundo contingencial de reservas, em 2014.

No caso da relação com os BRICS, a fundação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR) com um fundo inicial de US\$ 100 bilhões são uns dos atos mais significativos executados pela política externa do governo Rousseff. As conversas para a criação do Banco e do fundo começaram em 2012 e foram formalizadas em 2014, na cidade de Fortaleza - CE. O NBD e o ACR competem diretamente e respectivamente com as instituições do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), estas duas últimas sendo instituições criadas na década de 1940, durante a conferência de Bretton Woods, que terminou por inserir a moeda estadunidense (Dólar) como lastro das moedas nacionais, juntamente com o ouro. A gestão do Banco Mundial e do FMI aponta a prevalência dos Estados Unidos no controle destas instituições, sendo assim, o banco do BRICS e seu fundo, desafiam o controle tradicional das finanças por serem propostas advindas de Estados emergentes, contrabalanceando a presença financeira e econômica dos Estados centrais, principalmente dos Estados Unidos. O NBD e o ACR só começariam suas atividades em 2015; contudo, em 2014, logo após o anúncio de sua formalização, o BRICS realizou uma cúpula com os demais Estados da América do Sul expondo

aos governos da região as vantagens no Novo Banco de Desenvolvimento a Estados, a exemplo da Argentina, que já sofreram com ingerências do FMI e, por esta razão, poderiam ter interesse em procurar fundos em outro lugar<sup>25</sup>.

A manutenção da estratégia de aproximação Sul-Sul não diminuiu o viés multilateralista da política externa brasileira. O Brasil continuou presente nos organismos internacionais, como é o caso da OMC, onde o Brasil é um Estado ativo, estando envolvido, até 2013, em 9% de todas as disputas comerciais abertas na organização<sup>26</sup>. Uma dessas disputas, iniciada em 2004, em torno dos subsídios estadunidenses para a produção de algodão teve seu fim em 2014, com vitória brasileira, e direito de retaliar o governo estadunidense em US\$ 300 milhões<sup>27</sup>. Em 2013, juntamente com outros 158 Estados, o Brasil assinou, em Bali, um acordo para a desburocratização do comércio mundial<sup>28</sup>. O multilateralismo também se mantém na ONU, onde o Brasil atua em diversas áreas, inclusive na promoção da paz em diversos lugares do mundo, embasando, desta forma, seu pleito para a reforma do Conselho de Segurança, no qual o governo deseja que o Brasil seja inserido. No que se refere à promoção da paz, o Brasil atua nas Missões de Paz das Nações Unidas desde 1956, sendo a cooperação com a ONU um compromisso antigo da política externa brasileira. Durante o período do governo Rouseff, o Brasil se engajou na Missão de Paz do Líbano, a UNIFIL<sup>29</sup>, em 2011, assumindo o comando da Força-Tarefa Marítima (FTM) desta Missão, como manteve também o comando da MINUSTAH, no Haiti, a qual lidera desde 2004. Além das duas missões que coordena, o Brasil, também participou (no período de 2011 até 2014) de mais sete missões, a

<sup>25</sup>BANCO de Desenvolvimento do Brics entra em operação. G1, São Paulo, 21 jul. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/07/banco-de-desenvolvimento-do-brics-entra-em-operacao.html>>. Acesso em: 30/05/2016.

GUDARZI, Rasul. Que desafios os membros do Brics enfrentam para estabelecer seu banco de desenvolvimento? Que desafios este banco cria para o FMI, o Banco Mundial e seus patrocinadores? FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DA CONTRUÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ. Disponível em: <[http://fetraconspar.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22713:banco-do-brics-duro-golpe-nos-eua-fmi-e-banco-mundial&catid=223:internacional&Itemid=83](http://fetraconspar.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22713:banco-do-brics-duro-golpe-nos-eua-fmi-e-banco-mundial&catid=223:internacional&Itemid=83)>. Acesso em: 24/05/2016.

<sup>26</sup>COM MENOS de 1,5% do comércio global, Brasil tem 9% das disputas na OMC, BBC NEWS, 08 maio 2013. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130508\\_omc\\_disputas\\_brasileiras\\_rw](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130508_omc_disputas_brasileiras_rw)> Acesso em: 30/05/2016.

<sup>27</sup>EUA pagarão US\$ 300 milhões por fim de disputa do algodão com Brasil. G1, São Paulo, 01 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2014/10/brasil-e-eua-encerram-disputa-comercial-sobre-algodao.html>>. Acesso em: 28/04/2016.

<sup>28</sup>MORAES, Maurício; FELLET, João. Acordo da omc 'reforça opção do brasil pelo multilateralismo' no comércio global. BBC BRASIL, São Paulo e Brasília, 10 dez. 2013. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131209\\_omc\\_brasil\\_doha\\_bali\\_mm](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131209_omc_brasil_doha_bali_mm)>. Acesso em: 28/04/2016.

<sup>29</sup>Sigla inglesa para: United Nations Interin Force In Lebanon (em português: Força Interina das Nações Unidas no Líbano).

saber, no Chipre, Costa do Marfim, República de Democrática do Congo, Saara Ocidental, Sudão e Sudão do Sul<sup>30</sup>.

Os aspectos citados até então, por mais que não esgotem e nem tenham a pretensão de esgotar a política externa durante o período Rousseff, permitem perceber algumas continuidades existentes entre a política deste governo com a do seu antecessor. A continuidade é marcada por pouca inovação e, de certa forma, por uma certa retração das atividades, uma vez que, comparativamente, o governo Lula da Silva procurou abrir mais frentes e ser mais proativo, enquanto o governo Rousseff optou por não abrir muitas frentes novas, mas manter as já existentes. Essa baixa pró-atividade foi, até então, explicada pela falta de maior planejamento político por parte do governo Rousseff para a política externa, contudo, aspectos relacionados à atuação diplomática do MRE e da Presidente Rousseff também corroboram para este quadro, como será visto adiante.

### **5.3 A política exterior do governo Rousseff: reatividade, inércia e retração do Itamaraty**

A atuação da política exterior durante o governo Rousseff sofre uma significativa retração em relação àquela praticada pelo governo Lula da Silva. Ainda que as principais diretrizes da política externa do governo anterior tenham sido mantidas, a forma como o Ministério das Relações Exteriores e a própria Presidente da República se portaram significou um menor engajamento na política exterior (SARAIVA, M., 2014). O resultado da soma de uma Presidente sem perfil e vontade para realizar uma diplomacia presidencial ativa, da ausência de estabelecimento de maiores diretrizes para a política exterior e escolha de um Ministro das Relações Exteriores que não se utilizou da falta de maior planejamento para atuar de maneira autônoma, resultou em uma política exterior apática e reativa.

A escolha de Patriota para assumir o MRE pode ser vista como uma maneira de dar continuidade à política externa do governo anterior. Patriota assumiu cargos políticos no

---

<sup>30</sup> Informação disponível em: MINISTÉRIO DA DEFESA. Relações internacionais. Missões de paz. O Brasil na UNIFIL (Líbano). Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-unifil-libano>>. Acesso em: 24/05/2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Política Externa. O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4783-o-brasil-e-as-operacoes-de-paz>>. Acesso em: 15/06/2016.

MRE durante o governo de Lula da Silva, foi Secretário de Planejamento Diplomático do Ministério em 2003, tornando-se Chefe de Gabinete do Ministro das Relações Exteriores em 2004, passando a Subsecretário-Geral Político do MRE de 2005 a 2007, foi Embaixador em Washington de 2007 a 2009, e em outubro de 2009, tornou-se Secretário-Geral das Relações Exteriores, mantendo-se no cargo até o fim do mandato do Presidente Lula da Silva. Ao indicar para o MRE um importante quadro do governo anterior, Rousseff mostrava uma preferência pela continuidade, porém retirando o Ministro Celso Amorim, que havia se destacado no governo Lula da Silva por uma postura proativa, inclusive nas questões de defesa.

Em seu discurso de posse, Patriota ressaltou a ideia de continuidade, ao afirmar que orientaria “a ação externa do Brasil, preservando as conquistas dos últimos anos e construindo sobre a base sólida das realizações do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva” (PATRIOTA, 2011, p. 30). O Ministro listou diversas linhas de atuação que foram desenvolvidas no governo anterior e afirmou seu compromisso em preservá-las e aprimorá-las, contudo, sem especificar ações. Ainda que o discurso expressasse coerência com as prioridades do governo Rousseff, no que se refere ao fomento à indústria, não se demonstrava a existência de um planejamento específico para o tema, passando uma ideia de execução de uma política exterior que reagiria aos problemas e desafios que viessem a surgir para a indústria e demais áreas.

A par dos progressos já alcançados, cumpre reconhecer que muito resta por realizar para que o Brasil se afirme como o País socialmente justo e democrático com que sonhamos; para que seu lugar no mundo reflita plenamente nossa vocação para o diálogo e a cooperação. Em última análise, esse será sempre um projeto inacabado, em que uma geração transfere para a seguinte as suas conquistas e as aspirações ainda não realizadas.

Surgirão desafios nas áreas econômica, financeira, comercial, ambiental que exigirão cuidadosa coordenação interna envolvendo diferentes setores do Governo e contatos com o setor privado, sindicatos, sociedade civil. A preocupação com a competitividade de nossa indústria e com a composição de nossa pauta exportadora requererá estratégias capazes de oferecer oportunidades para que conciliem interesses ofensivos e defensivos. (PATRIOTA, 2011, p. 32)

De forma geral, o período em que Patriota esteve à frente do MRE não foi marcado pela execução de grandes planos, principalmente na área de defesa, a qual quase não aparece nos discursos diplomáticos<sup>31</sup>. Por ironia, uma das questões mais marcantes da política exterior no governo Rousseff foi justamente ligada à defesa, no que toca a segurança cibernética, na

---

<sup>31</sup>Nas Resenhas de Política Exterior relativas ao governo Rousseff 2011-2014, o tema da defesa quase não é abordado.

descoberta da espionagem estadunidense através de sua Agência de Segurança Nacional (NSA)<sup>32</sup>. No caso, descoberto em julho de 2013, o ex-técnico da CIA, Edward Snowden, tornou público uma série de documentos que comprovavam que o governo dos Estados Unidos espionava outros Estados, incluindo tradicionais aliados. A descoberta de que autoridades brasileiras, incluindo a própria Presidente Rousseff, e até a petrolífera brasileira, a Petrobras, haviam sido alvos da espionagem, exigiu que o Itamaraty se movimentasse. O Itamaraty demandou respostas do governo estadunidense e enviou uma equipe técnica para apurar o tema com a chancelaria americana. A Presidente Rousseff suspendeu uma viagem programada para os Estados Unidos, como forma de manifestar sua desaprovação, e discursou em foros regionais e multilaterais com o intento de mostrar como a atitude estadunidense feria uma série de regras, inclusive as de Direitos Humanos<sup>33</sup>.

Antônio Patriota, só acompanhou como Ministro, o início das ações contra a espionagem. De acordo com o jornal Folha de S. Paulo,<sup>34</sup> isso ocorreu por que em agosto de 2013, ele foi compelido a pedir demissão do cargo de Ministro depois que o diplomata brasileiro Eduardo Saboia, auxiliou a fuga do senador boliviano Roger Pinto Molina, que estava abrigado na embaixada brasileira na Bolívia há quinze meses. Ainda de acordo com o jornal,<sup>35</sup> a fuga resultou em demandas bolivianas para que o governo brasileiro repreendesse a atitude de sua chancelaria, o que resultou no afastamento do diplomata Saboia e na saída de Patriota do cargo de Ministro. Contudo, Patriota continuou ativo na demanda brasileira por ações para a contenção da espionagem, ao atuar como representante brasileiro nas Nações Unidas. O novo Ministro das Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo Machado, manteria a postura rígida em relação à espionagem e em novembro, o Brasil se uniria com a Alemanha (que também foi espionada) para apresentar à Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas uma proposta em prol da preservação da privacidade nos meios digitais.

A postura firme da política exterior no caso Snowden, contudo, não levou à decisões mais polêmicas. De acordo com veículos midiáticos, o governo brasileiro não manifestou interesse

---

<sup>32</sup> Sigla inglesa para “National Security Agency”.

<sup>33</sup> ENTENDA o caso de Edward Snowden, que revelou espionagem dos EUA. G1, São Paulo, 02 jul. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/entenda-o-caso-de-edward-snowden-que-revelou-espionagem-dos-eua.html>>. Acesso em: 28/06/2016.

<sup>34</sup> CRUZ, Waldo; NERY, Natuza; NALON, Tai; SADI, Andrea. Fuga de senador Boliviano faz Dilma demitir Patriota. FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 17 dez. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1332388-fuga-de-senador-boliviano-faz-dilma-demitir-patriota.shtml>> Acesso em: 15/06/2016.

<sup>35</sup> BOLÍVIA exige explicação do Brasil e disse que fuga de senador é episódio “grave”. FOLHA DE SÃO PAULO, 26 ago. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1332196-bolivia-exige-explicacoes-do-brasil-e-diz-que-fuga-de-senador-e-episodio-grave.shtml>> Acesso em: 28/05/2016.



em oferecer asilo político à Edward Snowden, mesmo quando ele escreveu uma carta direcionada ao povo brasileiro, assegurando que trabalharia junto ao Congresso Nacional e o Palácio do Planalto na investigação da espionagem. A carta, nomeada de “Carta Aberta ao Povo Brasileiro” foi publicada na íntegra em dezembro de 2013 pelo jornal Folha de S. Paulo<sup>36</sup>.

Nos demais temas envolvendo a política exterior brasileira, agora sobre o comando do Ministro Figueiredo, mantinha-se o baixo perfil da atuação do MRE que caracterizou o período de Patriota. A parca atuação do Itamaraty em temas de defesa, excetuando-se a espionagem, no entanto, não significou que a política de defesa tenha perdido seu espaço na política externa. Como veremos a seguir, a atuação de Celso Amorim no Ministério da Defesa ajudou a suprir a ausência de pró-atividade da chancelaria, através da execução e incremento de uma diplomacia executada pelo próprio MD.

#### **5.4 A excepcionalidade da política de defesa**

[...]não tenhamos ilusões: o poder brando não é suficiente para garantir que o Brasil tenha sempre sua voz ouvida e respeitada e faça frente a eventuais ameaças, atuais ou potenciais (AMORIM, 2012a, p. 12).

Em agosto de 2011, Celso Amorim assumiu o posto de Ministro da Defesa. Ele entrava no lugar de Nelson Jobim que, deixava o governo depois de tecer uma série de comentários sobre o governo Rousseff, que lhe custaram o cargo<sup>37</sup>. Para dar continuidade ao seu trabalho, o ex-Ministro das Relações Exteriores do Governo Lula da Silva assumia e, em sua posse já destacaria o ponto de vista que guiaria e marcaria a sua gestão. Na visão do Ministro, um país do porte internacional do Brasil necessitava de um aparato defensivo coerente com a sua posição e com seus objetivos internacionais, e este aparato, àquele momento, se encontraria em estado incompatível com a posição brasileira no cenário mundial, prejudicando, desta forma, a política externa brasileira. Nas palavras do Ministro, em sua cerimônia de posse: “Há um descompasso entre a crescente influência internacional brasileira

---

<sup>36</sup> LEIA íntegra da carta de Snowden ao Brasil. FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 17 dez. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/12/1386291-leia-integra-da-carta-de-snowden-ao-brasil.shtml>> Acesso em: 14/06/2016.

<sup>37</sup> O site da Revista Exame fez um apanhado das frases mais polêmicas do Ministro Nelson Jobim. Disponível em : <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/as-frases-polemicas-que-estao-derrubando-o-ministro-nelson-jobim>>. Acessado em: 20/06/2016.

e nossa capacidade de respaldá-la no plano da defesa. Uma não será sustentável sem a outra” (AMORIM, 2011, p. 3).

Ao utilizar uma lógica de que o investimento em capacidade defensiva era essencial à inserção internacional brasileira e ao fazer desta noção a espinha central de sua atuação no Ministério da Defesa, Amorim indicava a construção de uma política de defesa que possui consciência da importância da sua função para o desenvolvimento da política externa estabelecida pelo governo Rousseff. Esta política viria a ser desenvolvida em várias frentes que já vinham sendo exploradas pelo ex-Ministro Nelson Jobim, mas aprofundando a capacidade de articulação internacional a ser desenvolvida a partir do próprio Ministério da Defesa.

#### 5.4.1 Uma costura entre a política industrial de Rousseff e a Estratégia Nacional de Defesa

As frentes que viriam a ser estabelecidas por Amorim estavam em perfeita consonância com aquilo que vinha sendo executado pelo ex-Ministro Jobim desde o governo de Lula da Silva. Amorim, assim como seu antecessor, manteve o planejamento expresso pela END de 2008, que foi mantido pela END de 2012. Na END de 2008, se expressavam projetos que deveriam ser executados em curto prazo (até 2014) para atender necessidades urgentes de cada uma das forças:

- na Marinha, o projeto e fabricação de submarinos convencionais que permitam a evolução para o projeto e fabricação, no País, de submarinos de propulsão nuclear, de meios de superfície e aéreos priorizados nesta Estratégia;

- no Exército, os meios necessários ao completamento dos sistemas operacionais das brigadas; o aumento da mobilidade tática e estratégica da Força Terrestre, sobretudo das Forças de Ação Rápida Estratégicas e das forças estacionadas na região amazônica; os denominados “Núcleos de Modernidade”; a nova família de blindados sobre rodas; os sistemas de mísseis e radares antiaéreos (defesa antiaérea); a produção de munições e o armamento e o equipamento individual do combatente, entre outros, aproximando-os das tecnologias necessárias ao combatente do futuro; e

- na Força Aérea, a aquisição de aeronaves de caça que substituam, paulatinamente, as hoje existentes, buscando a possível padronização; a aquisição e o desenvolvimento de armamentos e sensores, objetivando a auto-suficiência na integração destes às aeronaves; e a aquisição de aeronaves de transporte de tropa. (BRASIL, 2008, p. 41)

Este projeto de curto prazo convergia perfeitamente com as expectativas do governo Rousseff expressadas através do Plano Plurianual 2012-2015. O PPA destacava o desenvolvimento industrial para impulsionar o crescimento econômico, o qual se beneficiaria do aprofundamento da integração regional tanto para o surgimento de cadeias produtivas regionais, como para abrir portas comerciais nos Estados vizinhos. Nesta lógica, o setor industrial de defesa nacional passava a ter um lugar de destaque para a estratégia de desenvolvimento econômico-industrial do país, o que beneficiou aos projetos de revitalização das Forças.

Aproveitando-se do discurso industrial do governo, Amorim foi à busca de condições melhores para o desenvolvimento de uma indústria nacional de defesa. Para tanto o Ministro trabalhou em prol da aprovação da Medida Provisória nº 544/2011, a qual criava o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID). O RETID oferece incentivos à área da Defesa, como também institui normas tributárias favoráveis para a aquisição, venda e desenvolvimento de produtos ou sistemas voltados para a defesa nacional. Esta Medida Provisória se concretizou na Lei Ordinária 12.598/2012, denotando, desta forma, o sucesso da empreitada e estabelecendo um ambiente favorável ao crescimento da indústria de defesa. Em 2013, a Lei Ordinária em questão foi regulamentada através do Decreto 7970 que criou a Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID), que tem a função de dar suporte ao Ministro da Defesa em questões relacionadas à indústria de defesa. Além disso, o Decreto 7970 dispõe sobre a classificação de produtos e empresas como estratégicos, sobre o financiamento de empresas nacionais estratégicas, como também dispõe sobre a compra, contratação e desenvolvimento de produtos para a defesa.

Além destes incentivos conquistados, em 2012, demandas do MD foram inseridas no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Foram inseridos no PAC justamente projetos listados como mais urgentes pela END (citados acima), a exemplo dos blindados Guaranis, do projeto do submarino de propulsão nuclear e do KC -390, que é uma aeronave eficiente para o deslocamento de tropas.

Presidenta decidiu incluir no PAC a aquisição dos blindados Guaranis, a aquisição de Astros e a aquisição de caminhões e outros equipamentos para o Exército, predominantemente para o Exército, mas também entrou para a Marinha, para a Aeronáutica, isso foi um grande passo conceitual. O fato de incluir os projetos que V. Ex<sup>a</sup> mencionou aqui – o KC, o helicóptero, e o Prosub – é um outro passo conceitual importante. (AMORIM, 2013, p. 27)

Em alguns casos, em complemento à conquista da garantia de incentivo interno para a indústria de defesa, buscou-se também auxílio externo para solucionar a defasagem tecnológica e industrial de defesa nacional, por meio da busca de parceiros externos que auxiliassem na produção. Por exemplo, o cargueiro KC-390 é um projeto elaborado pela Força Aérea Brasileira e foi produzido sob a liderança da empresa brasileira Embraer, em cooperação com Argentina, Portugal e República Tcheca. O acordo para a produção foi feito com a garantia de que o governo brasileiro adquiriria 28 aeronaves, o que é condizente com os argumentos do Ministro Amorim de que não pode haver desenvolvimento de uma indústria de defesa se o próprio Estado não se comprometer com a compra<sup>38</sup>. Sendo um produto elaborado pela própria FAB para atender às suas necessidades, o acordo com a Embraer proporciona garantias para os dois lados, pois desenvolve a aeronave que a Força deseja e oferece garantias de compra à Embraer<sup>39</sup>.

Por mais países que se tenham envolvidos, o cargueiro trata-se de um produto cuja propriedade intelectual é da União, o que proporciona maior liberdade ao Brasil na venda e na utilização do produto. É importante lembrar que quando se adquire um produto cujo os componentes são de propriedade intelectual de outros Estados, estes Estados (a depender dos acordos que forem firmados na compra) podem dispor da capacidade de vetar a venda ou o uso do produto que se utilize da tecnologia deles. A título de exemplo, em 2013, após anos de negociação entre franceses, suecos e estadunidenses, o Brasil opta por renovar seus caças através da aquisição dos suecos Gripen NG, a serem fabricados no Brasil, dentro de um acordo que engloba transferência de tecnologia para o Estado brasileiro. No ano seguinte, 2014, houve indícios que a Argentina teria interesse em adquirir os caças que serão fabricados no Brasil<sup>40</sup>, contudo, por disporem de 30% de sua composição de origem britânica, a venda dos caças à Argentina é improvável, pois dificilmente britânicos venderão caças à Argentina, tendo em vista a disputa existente entre os dois Estados em torno das Ilhas Malvinas<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup>KC-390 Inovação à brasileira. DEFESANET, Brasília 27 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/kc390/noticia/22449/KC-390-Inovacao-a-brasileira/>>. Acesso em: 12/06/2016.

<sup>39</sup> O KC-390 realizou seu primeiro voo de teste com sucesso em 2015, fora do período de análise deste trabalho. Contudo, a execução deste voo é considerada aqui como um indício da continuidade dos investimentos em defesa durante o primeiro governo da Presidente Rousseff. Disponível em: <<http://www.embraer.com/pt-BR/ImprensaEventos/Press-releases/noticias/Paginas/Embraer-realiza-com-sucesso-o-primeiro-voo-do-transporte-militar-KC390.aspx>>.

<sup>40</sup> PEIXOTO, Gavião. Brasil e Argentina assinam acordo para fortalecer cooperação aeronáutica. MINISTÉRIO DA DEFESA. São Paulo, 24 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/14076-brasil-e-argentina-assinam-acordo-para-fortalecer-cooperacao-aeronautica>>. Acesso em: 15/05/2016.

<sup>41</sup> HEPHER, Tim. Saab dismisses prospect of Gripen jet fighters sale to Argentina. REUTERS. Sweden, abril, 27, 2015. Disponível em: <<http://in.reuters.com/article/saab-brazil-argentina-idINL1N0XO1SV20150427>>. Acesso em: 26/06/2016.

Diferentemente do KC-390 e do Gripen NG, o blindado Guarani não contou com a cooperação de outros Estados, sendo um projeto desenvolvido com tecnologia nacional. A parceria para a construção deste blindado que veio para substituir os antigos Urutu e Cascavel, foi feita entre o Exército Brasileiro e a empresa multinacional Iveco. O Guarani teve seu primeiro lote com treze veículos entregues em 2014 e, assim, como no caso do cargueiro, o blindado é de propriedade intelectual da União<sup>42</sup>, convergindo, da mesma maneira que o KC-390 e o Gripen NG, com a diretriz estratégica de diminuir a dependência tecnológica do Brasil.

No que se refere à produção dos submarinos convencionais e de propulsão nuclear, é dado continuidade ao acordo de cooperação com a França selado durante o governo de Lula da Silva. O complexo naval construído em Itaguaí, no Rio de Janeiro, é o local escolhido para a produção dos submarinos, mas a previsão de entrega dos primeiros submarinos não contempla o primeiro governo Rousseff (2011-2014)<sup>43</sup>, o que torna difícil a análise do quanto de pesquisa foi realmente desenvolvida nesta fase. Contudo, no final de 2014 foi inaugurado o estaleiro onde os submarinos estão sendo construídos, indicando a existência de atividade relevante no projeto.

#### 5.4.2 A ação diplomática do Ministério da Defesa

Escolher um diplomata para Ministro da Defesa não era uma ideia com bons precedentes na história brasileira. Contudo, seria justamente a experiência diplomática de Amorim que resultaria em um aprofundamento da capacidade diplomática do Ministério da Defesa. Como já destacado anteriormente, a política exterior executada pelo Itamaraty durante o governo Rousseff foi, de forma geral, muito discreta e pouco engajada, o que poderia significar um problema para a execução da política de defesa, no que se refere aos acordos internacionais. No entanto, a retração da atuação do Itamaraty em temas de defesa foi balanceada com o crescimento da ação diplomática do MD que atuou nas mais diversas

---

<sup>42</sup>CENTÉSIMA unidade do blindado Guarani é entregue ao Exército brasileiro. MINISTÉRIO DA DEFESA. Sete Lagoas/MG, 29 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/13879-centesima-unidade-do-blindado-guarani-e-entregue-ao-exercito-brasileiro>>. Acesso em: 15/06/2016.

<sup>43</sup>BRASIL avança na construção de submarinos. EXAME. 03 jun. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/brasil-avanca-na-construcao-de-submarinos>> Acesso em: 30/05/2016.

frentes.

Primeiramente, foram mantidas as frentes já iniciadas no governo Lula da Silva. À cooperação em defesa com a CPLP, por exemplo, foi dada continuidade, o que pode ser visto na manutenção das reuniões de Ministro da Defesa, na realização de simpósios e na continuidade da execução do exercício militar conjunto, nomeado de FELINO. Em 2013, o FELINO foi executado na costa brasileira, no estado do Espírito Santo, e contou com a participação dos oito Estados membros<sup>44</sup>.

No caso da cooperação em defesa com os Estados da ZOPACAS, a ação ministerial foi além da manutenção das medidas existentes, sendo o MD proponente de atividades que incrementassem a cooperação. Em 2013 o Ministro da Defesa propôs parcerias para o mapeamento de plataformas continentais, a realização de simpósios sobre operações de busca e salvamento, e sobre a segurança das rotas marítimas, como também sugeriu que houvesse um intercâmbio para a atuação conjunta em Missões de Paz. Esta última sugestão era a expressão da preocupação do MD com o conflito em Guiné Bissau, como expressava o Ministro ao Senado, ainda em 2012:

Porque não nos interessa que um país, que está a pouco mais de 3.000 km – talvez 3.200, 3.500 km, não sei exatamente – da costa brasileira, possa se transformar em um estado falido, sujeito às ameaças terroristas, sujeitos às ameaças do narcotráfico. Então, é muito importante também que nós tenhamos presente essa dimensão que tem para nós o Atlântico Sul. Não é só a proteção imediata da costa, que é, evidentemente, fundamental, e do pré-sal, mas também essas questões. Lembrando, mais uma vez, que grande parte, por exemplo, do petróleo brasileiro vem do Golfo da Guiné. Então, nós temos de estar preparados inclusive para ajudar. É claro que o Brasil não vai se tornar uma potência que vá intervir nesses lugares, mas ele tem de estar preparado a ajudar quando solicitado. No marco das Nações Unidas, como fez no Haiti; pode ser que haja uma solicitação também em relação a alguma outra situação. (AMORIM, 2012, p. 7)

Um ponto a se destacar na proposição de maior cooperação como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), é que a proposta foi feita durante uma reunião de Ministros das Relações Exteriores, em que Amorim havia ido juntamente com o Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota. Algo que poderia ter sido proposto diretamente pelo MRE, foi executado pelo Ministro da Defesa, o que aponta para um aumento na ação diplomática do MD, em temas que este Ministério julgue como pertinentes.

Ao aprofundarmos nossas relações, evitaremos que o Atlântico Sul seja visto como um vazio de poder e, portanto, atraia forças externas às nossas regiões.

---

<sup>44</sup>MINISTÉRIO DA DEFESA. Exercícios e operações. Proteção das fronteiras. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/protecao-das-fronteiras>>. Acesso em: 21/05/2016.

É por isso que, assim como os outros Ministros da Defesa que estão aqui hoje, venho a Montevideu participar desta reunião, que é e continuará sendo, essencialmente, uma reunião de Ministérios das Relações Exteriores. A defesa tem aqui um papel importante. (AMORIM, 2013, p.1)

A ação do Ministro Amorim em relação a CPLP e a ZOPACAS se insere em premissas estabelecidas pelas duas END, no que inclui estas áreas no chamado “entorno estratégico”. A concepção de entorno estratégico são áreas em que o Brasil busca aprofundar a cooperação, com o intento de diminuir as possibilidades de conflito nas proximidades do Brasil, as quais poderiam representar uma ameaça à segurança do Estado e de seus interesses. No que se refere à cooperação com a costa ocidental da África, o grande foco da política de defesa do governo Rousseff é a criação de um ambiente favorável para segurança da parte da costa brasileira que é denominada de Amazônia Azul.

Dentro desta percepção de entorno estratégico inclui-se, principalmente, a América do Sul, como foi bem destacado no capítulo anterior. A ação do Ministério da Defesa foi essencial para o incremento da cooperação sul-americana, tendo em vista que o MD é o principal responsável no fomento à cooperação em um dos eixos atualmente mais promissores regionalmente falando, que é em defesa. O CDS é um foro onde o Ministro da Defesa tem destaque e, no caso brasileiro, isso se acentua já que o processo de criação do Conselho foi levado a cabo de maneira quase exclusiva pelo MD. Assim sendo, a capacidade diplomática do Ministério da Defesa vem crescendo, no que toca a cooperação regional, oferecendo a este Ministério uma liberdade de ação dentro da política externa que não existira. Esta nova configuração pode ser benéfica ou maléfica para a política de defesa. A ocupação pelo MD, durante o governo Rousseff, de funções anteriormente desempenhadas pelo Itamaraty pode ser considerada bem-sucedida, entre outras razões, devido ao amplo *know how* que Celso Amorim possuía para agir externamente. Tendo isso em vista a excepcionalidade da situação, talvez a cooperação e sinergia interministerial sejam mais interessantes no longo prazo para a condução da política de defesa.

#### 5.4.3 A política de transparência e os documentos públicos sobre defesa

Outra característica mantida e ampliada por Amorim foi a execução da ideia de aproximar a defesa da sociedade através de uma política de maior transparência às ações do

MD. A Lei Complementar nº 136/10, já estabelecia a necessidade de publicação de um Livro Branco de Defesa para o Brasil, o que se concretizou dois anos depois. Além do Livro Branco, a Lei de Acesso à Informação (LAI) e o Serviço de Informação do Cidadão (SIC) foram medidas amplamente defendidas pelo Ministro. Na opinião de Amorim, uma maior transparência incentivaria a reflexão social sobre o tema da defesa, o que seria benéfico para o desenvolvimento desta política.

Essa inteligência em defesa, tanto no Estado quanto na sociedade, será um ativo precioso para o nosso país.

O incremento do interesse pela defesa é mais que um bom augúrio: ele denota o aprofundamento da vida democrática.

Sem acompanhamento criterioso da sociedade, não há política pública saudável.

Democracia e defesa formam assim um círculo virtuoso.

De fato, uma democracia amadurecida sabe diferenciar defesa de militarismo. (AMORIM, 2012, p. 6)

Ainda, seguindo a lógica de que eram necessários desenvolver caminhos para a interação com a sociedade, foi criado dentro da estrutura do Ministério da Defesa, o Instituto Pandiá Calógeras, que é um órgão civil que tem como objetivo fomentar a pesquisa na área de defesa, seja através de sua produção independente, como também através de uma aproximação com universidades e grupos da sociedade interessados no tema da defesa<sup>45</sup>.

#### 5.4.3.1 O Livro Branco de Defesa Nacional

Em termos de documentação e transparência, o lançamento do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) em 2012, é um ponto de destaque. O Livro de duzentas e setenta e seis páginas é, atualmente, o documento público mais completo sobre a política de defesa brasileira, apresentando em seis capítulos e dois anexos, as linhas gerais que orientam a política de defesa do Brasil, os programas desenvolvidos com o intento de reforçar a segurança nacional, a construção do orçamento para a defesa, entre outros aspectos de relevância.

Os três primeiros capítulos do Livro tratam de apresentar questões nacionais e internacionais que demandariam a construção e manutenção de um aparato de defesa mais eficiente, capacitado e aparelhado que o atual, como também detalha a estrutura burocrática

---

<sup>45</sup>MINISTÉRIO DA DEFESA. Ensino e pesquisa. Estudos estratégicos. Instituto Pandiá Calógeras (IPC). Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/ensino-e-pesquisa/65-estudos-estrategicos/8468-instituto-pandia-calogeras-ipc>>. Acesso em: 21/05/2016.



existente. O Brasil é visto como um Estado com grande potencial econômico e detentor de riquezas (com destaque para as riquezas naturais) que necessitam ser protegidas, pois entende que pode ser alvo de cobiça internacional. Por mais que haja uma preocupação com interferências externas, o Livro não aponta inimigos e ainda destaca a política de construção de cooperação com os Estados sul-americanos e com os membros da ZOPACAS, como uma das formas escolhidas para auxiliar na manutenção da segurança e da paz no entorno do Brasil e, conseqüentemente, do próprio Brasil (BRASIL, 2012a, p. 11-166).

Especificamente no capítulo dois, que trata do cenário internacional, o Livro apresenta as diretrizes gerais da política externa brasileira, enfatizando a função da política de defesa para a consecução de seus objetivos. É colocada de forma clara a essencialidade da articulação entre política de defesa e política externa, o que torna o LBDN o primeiro documento público emitido pelo Governo a apresentar esta relação de maneira tão direta. Neste capítulo, as duas políticas são tratadas como complementares e inseparáveis, e assume-se que quando elas trabalham de forma articulada, elas favorecem a defesa dos interesses brasileiros, o que demanda a necessidade de um trabalho conjunto entre os dois principais Ministérios envolvidos, o MD e o MRE:

As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidos pela ação conjunta dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE) (BRASIL, 2012a, p. 49).

Nos capítulos seguintes o Livro enfoca questões internas relativas à política de defesa. No quarto capítulo são apresentados os projetos desenvolvidos por instituições militares e pelo MD que não são necessariamente ligadas à promoção da defesa, mas que auxiliam ao desenvolvimento do Estado. É nesta parte do Livro que é possível perceber a quantidade de funções executadas pelas Forças Armadas que fogem à sua missão essencial que é a defesa contra ameaças externas, como destacam o LBDN e a END de 2012. Estas missões vão desde a pacificação de favelas, como no caso da atuação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) – que no próprio nome denota que este é um trabalho para a polícia -, indo até ao oferecimento de serviços básicos em áreas carentes do Brasil, como no caso do Projeto Calha Norte (BRASIL, 2012a, p. 167-190). Todos esses projetos são importantes e atendem às necessidades do Estado e sua população, no entanto, questiona-se aqui se estas são funções que deveriam ser desempenhadas pelas Forças Armadas.

O quinto capítulo aponta a estreita relação do desenvolvimento de uma indústria de defesa com os objetivos industriais do Governo expressos pelo PPA de 2012 – 2015 e pelo Plano Brasil Maior. Neste intento, o Livro dá destaque ao Programa de Articulação e Equipamento em Defesa (PAED), como uma iniciativa do Ministério da Defesa de inserir as demandas das Forças de forma coordenada às políticas industriais do Governo e para a construção da Base Industrial de Defesa (BID) (BRASIL, 2012a, p. 191-218). Já o sexto e último capítulo apresenta o orçamento da Defesa, indicando seus principais gastos e suas necessidades atuais e futuras, como também faz um comparativo dos gastos brasileiros como aquele realizado por outros Estados (BRASIL, 2012a, p. 219-225)

É importante destacar que o LBDN atende a diferentes interesses de atores distintos. Para a Presidência da República, por exemplo, o Livro se tratava de uma questão democrática. De acordo com a mensagem da Presidente Rousseff colocada no início do Livro, o LBDN representava a continuidade de uma série de ações que intentavam estabelecer um controle civil e democrático sobre os militares, e o Livro auxiliaria a este controle por permitir que a sociedade disponha de informações que possibilitem um melhor acompanhamento desta política. Nas palavras de Rousseff:

A publicação deste Livro é mais um passo no processo de consolidação da liderança civil e do pleno conhecimento dos assuntos da Defesa pela sociedade. Ele se soma à criação do Ministério da Defesa e, mais recentemente, à instituição do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, como órgão a ele subordinado, como importantes momentos de avanços institucionais na área de Defesa. O Livro Branco de Defesa Nacional é mais um fruto da evolução democrática do Brasil (ROUSSEFF, 2012, p. 7).

Outro interesse que o LBDN atende é o de apresentar internacionalmente, mas principalmente regionalmente, quais são os objetivos brasileiros em relação a sua política de defesa. Em geral, livros brancos de defesa são escritos com o intento de desfazer ou, pelo menos, amenizar possíveis desconfianças externas em relação aos objetivos do Estado que o escreve. Ao tornar claros seus interesses, ao revitalizar, reaparelhar, ou fortalecer suas capacidades militares, assim como apresentar alguns dados sobre o atual estado de suas Forças Armadas, o Estado cria formas de desmistificar possíveis percepções incoerentes sobre ele, sendo por isso que livros brancos são considerados como uma Medida de Construção de Confiança, o que é coerente com intento do Governo de desenvolver uma maior e melhor cooperação com o seu entorno.

O Livro Branco de Defesa Nacional foi elaborado também com o objetivo de fortalecer a cooperação com os países da América do Sul. Poderá, nesse sentido,

ser um instrumento para fomentar o estabelecimento de uma comunidade de paz e segurança no entorno sul-americano que possibilite a opção por soluções pacíficas e a consequente eliminação de hipótese de guerra.

Para além desse esforço, buscamos demonstrar aos países de fora da região que a nossa defesa possui caráter essencialmente dissuasório e está organizada para evitar que o Brasil sofra ameaças. (AMORIM, 2012d, p. 8)

Por último, mas não menos importante, o LBDN também objetiva auxiliar o desenvolvimento da política de defesa como um todo. A transparência proporcionada pelo Livro favorece o debate interno sobre a defesa, o que significa uma maior conscientização sobre sua importância, sobre suas atuais capacidades e sobre suas demandas. Trazer o debate sobre a defesa para a sociedade é uma maneira eficiente de evitar que o investimento e planejamento na área dependa apenas do voluntarismo de governantes, passando a ser uma demanda social.

Espero que esta iniciativa sirva também como um convite ao engajamento nas discussões relacionadas à Defesa Nacional. Apenas com o atento acompanhamento da sociedade, e com sua contribuição indispensável, a Política Nacional de Defesa estará à altura do País cada vez mais forte, justo e democrático que desejamos construir (AMORIM, 2012d, p. 9)

Não se afirma aqui que o LBDN possua sozinho, a capacidade de realizar qualquer um desses objetivos, mas considera-se que ele representa um importante passo neste caminho.

#### 5.4.3.2 As atualizações da Estratégia Nacional de Defesa e da Política Nacional de Defesa

No ano seguinte ao lançamento do Livro Branco de Defesa Nacional, foram atualizadas a Estratégia Nacional de Defesa e a Política Nacional de Defesa. Em relação àqueles documentos elaborados durante o Governo de Lula da Silva, os novos documentos pouco inovam, mas apresentam um amadurecimento de ideias.

Destacam-se aqui alguns aspectos semânticos que possuem impactos operacionais. Em 1996 e em 2005, o documento referente à política de defesa se chamava Política de Defesa Nacional indicando que o documento se tratava de uma política de defesa para a nação. Contudo, em 2012, o documento passou a se chamar Política Nacional de Defesa, que destaca a ideia de que esta política é elaborada pela nação para a defesa, enfatizando a ideia de que esta política é representativa dos interesses nacionais, ainda que não perca o sentido de que é para a defesa da nação. Por mais que se considere o termo “nação” como pouco específico e,

seguramente, não se pode afirmar que a PND represente o interesse desta totalidade, o objetivo era expressar que a política respondia a interesses coletivos e que demandava participação pública e social.

Outro aspecto semântico a destacar refere-se ao foco da Política. Nas duas primeiras versões, a Política era “voltada, **preponderantemente**, para ameaças externas” (BRASIL, 1996; 2005, grifo nosso.), o que determina que apesar do maior destaque às ameaças externas, as ameaças internas ainda eram parte significativa nos cálculos da Política de Defesa. Em 2012, a PND se declarou como “Voltada **essencialmente** para ameaças externas” (BRASIL, 2012b, p. 11, grifo nosso.), determinando a centralidade da ameaça externa. Esta mudança serve para ajudar a resolver a questão sobre o emprego das forças de defesa, pois indica que o planejamento em defesa não está voltado para questões internas, normalmente relacionadas à segurança pública. No entanto, o texto mantém algumas ambiguidades, ao manter a afirmação de que a Defesa Nacional atua “contra ameaças preponderantemente externas” (BRASIL, 2012b, p. 15), mas ao longo do texto não há nenhuma diretriz, objetivo, ou alguma outra coisa que indique algum tipo de preparação para ameaças internas, apenas mantendo um item na seção de “orientações” que trata sucintamente sobre as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO): “7.22. O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem é regido por legislação específica” (BRASIL, 2012b, p. 25).

Sobre a END, destacam-se aqui dois aspectos aprofundados por ela: a aproximação regional e a atuação conjunta do Ministério da Defesa com outros Ministérios. No que se trata sobre a América do Sul, o Conselho de Defesa Sul-americano é citado e apontado como um foro de concertação e cooperação regional (BRASIL, 2012c, p. 58-59) e a UNASUL, como um todo, é entendida como uma possível facilitadora da construção da indústria de defesa, pois entende-se que ela pode auxiliar na cooperação entre indústrias de defesa da região, trazendo benefícios a todos os envolvidos (BRASIL, 2012c, p. 61).

No que se refere ao relacionamento do Ministério da Defesa com outros Ministérios, há uma grande quantidade de interesses do MD que necessitam de atuação conjunta com outros Ministérios e a END demanda a participação do MD no desenvolvimento e acompanhamento desses projetos.

O Ministério da Defesa, em coordenação com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República proporá aos ministérios competentes as iniciativas necessárias ao desenvolvimento da infraestrutura de energia, transporte e

comunicações de interesse da defesa, de acordo com os planejamentos estratégicos de emprego das Forças (BRASIL, 2012c, p. 146).

Além dos aprofundamentos relatados, há uma remoção. Na nova END não há menção sobre a prestação de um serviço civil que complementasse o militar, como havia sido proposto na END de 2008. Ao que indica a END de 2012, esse planejamento foi abortado.

Ainda que os dois documentos não apresentem muitas alterações em relação às suas versões anteriores, eles apontam para a continuidade de um planejamento para o tema da defesa, o que é positivo para o desenvolvimento do tema no Brasil.

### **5.5 Operações de Garantia da Lei e da Ordem**

Ainda que pouco citadas nos documentos de defesa, durante o governo Rousseff foram mantidas as operações de Garantia da Lei e da Ordem. Além da continuidade de ações para a pacificação de favelas e combate ao tráfico de drogas em grandes cidades, foram elaboradas ações para garantir a segurança de eventos internacionais que viriam a ser sediados no Brasil, a exemplo da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (Rio +20) em 2012, assim como o evento católico da Jornada Mundial da Juventude (2013), a Copa das Confederações da FIFA (2013) e a Copa do Mundo da FIFA (2014). Por mais que o Brasil não possuísse inimigos declarados, havia uma preocupação com a segurança de indivíduos e autoridades provenientes de algum Estado que possa tê-los, além, é claro, da necessidade de assegurar o evento como um todo e demonstrar a capacidade brasileira de sediar eventos importantes.

As ações das Forças seguiam um padrão estabelecido desde 2007, utilizando de forma combinada forças de segurança pública, Forças Armadas e Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). O que se altera em relação ao governo Lula da Silva é que a atuação combinada das Forças Armadas passou a contar, em 2013, com um Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, que tinha como objetivo induzir a atuação conjunta das três Forças<sup>46</sup>. O EMCFA facilita o diálogo com as demais agências envolvidas na segurança, pois centraliza o

---

<sup>46</sup>MINISTÉRIO DA DEFESA. Forças Armadas e EMCFA. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/forcas-armadas/estado-maior-conjunto>>. Acesso em: 21/05/2016.

posicionamento das Forças em um único *locus*, diminuído desta forma o número de interlocutores<sup>47</sup>.

Somando-se à participação em eventos, foram colocadas em prática também uma série de operações conjuntas com outros Ministérios e agências, como as operações Ágata<sup>48</sup> e Sentinela, que visam o controle das fronteiras. Ambas as operações fazem parte do Plano Estratégico de Fronteira, elaborado em 2011 pelo Governo Federal, e são coordenadas pelo Ministério da Defesa (através do EMCFA) e pelo Ministério da Justiça, respectivamente<sup>49</sup>. Estas ações, integradas com outros órgãos e Ministérios, permitiram que um *know how* de atuação conjunta se construísse, mas não extingue o questionamento relativo aos riscos inerentes ao uso recorrente das Forças Armadas em funções que deveriam ser subsidiárias, de acordo com a legislação vigente.

Além da questão de desvio de função e preparação, existe uma questão orçamentária. O Ministro Amorim, em 2012, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, já destacava como a variedade de atuações das Forças Armadas restringia ainda mais a capacidade do MD em investir nas Forças.

Ainda que a gente receba algum recurso, esse recurso não paga tudo que a gente utiliza: os homens/hora que estão lá; os aviões/hora; os caminhões/hora. Não é isso. Ninguém faz um cálculo desses. Você faz aquilo que veio extra, porque realmente não havia recursos, não estava previsto o combustível para aquilo ou um equipamento muito específico que foi usado para aquela circunstância. Mas evidentemente o conjunto todo tem uma sobrecarga que extrapola a área da defesa. Eu já mencionei também todas as situações em que as Forças Armadas são chamadas a agir na garantia da lei e da ordem. (AMORIM, 2012b, p. 27)

Apesar da participação crescente das Forças Armadas na GLO e da contribuição que o MD deu para a realização destas atividades, Amorim, em seu discurso de transmissão de cargo, alertaria ao seu sucessor.

Uma palavrinha rápida sobre Defesa e Segurança Pública. É um tema complexo, difícil, envolve aspectos jurídicos complicados. E para o povo o que aparece é segurança pública. “O Exército fez isso, o Exército fez aquilo, a Marinha, ou as Forças Armadas...”. Mas, na verdade, a missão principal das Forças Armadas é defender o país. Na segurança pública, ela pode atuar, sempre dentro dos princípios da transitoriedade e da excepcionalidade.

---

<sup>47</sup>FORÇAS armadas contarão com 38 mil militares nos Jogos Rio 2016. PORTAL BRASIL, 09 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2016/03/forcas-armadas-contara-com-38-mil-militares-nos-jogos-rio-2016>> Acesso em: 15/06/2016.

<sup>48</sup>MINISTÉRIO DA DEFESA. Exercícios e operações. Operações conjuntas. Operação ágata. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operacao-agata>>. Acesso em: 21/05/2016.

<sup>49</sup>MINISTÉRIO DA DEFESA. Exercícios e operações. Proteção das fronteiras. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/protecao-das-fronteiras>>. Acesso em: 21/05/2016.

Do contrário, não é bom nem para as Forças Armadas nem para a população. Isso é algo muito importante que eu deixaria como experiência pessoal. É algo difícil, porque a cobrança sempre vem por esse lado: o Brasil felizmente vive em paz com seus vizinhos, então por que nós vamos nos preocupar com a defesa da pátria? Vamos nos preocupar com contrabandista. Mas, evidentemente, é fundamental que as Forças Armadas estejam capacitadas a impedir aventuras contra o nosso país. (AMORIM , 2015, p. 5)

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A articulação entre o tema da defesa e a política externa brasileira foi baixa, ao longo do século XX, por diversos motivos, dentre os quais destacamos a ausência de uma diretriz política que fornecesse sentido à ação política externa como um todo. Sem a produção de um planejamento mais elaborado, fosse para a política externa como um todo, suas partes complementares, a política exterior e a política externa, acabaram por funcionar de forma muito autônoma e pouco articulada, o que, no caso brasileiro, resultou em uma desvalorização do tema da defesa à política externa, com alguns períodos de exceção.

Durante os anos de 1990, a conjuntura interna e externa do Brasil, contribuíram para que dois fenômenos distintos ocorressem. Primeiramente houve uma percepção governamental de que os temas de defesa e segurança tinham reduzido de importância internacionalmente, e, por isso, investir em defesa não era uma prioridade. Mas também houve um movimento para demonstrar que o Brasil era um país que exercia um controle político de suas Forças Armadas, o que resultou na produção da primeira Política de Defesa Nacional e na criação do Ministério da Defesa. Este último movimento, forneceu as bases para que uma política governamental para o tema da defesa pudesse ser estruturada. A posse de Lula da Silva para Presidente da República trouxe consigo um planejamento de política externa que necessitava de uma política de defesa ativa, o que contribuiu para que fossem elaborados documentos e realizadas ações no sentido de inserir as questões da defesa na política externa brasileira.

Ao longo dos dois mandatos de Lula da Silva (2003-2010) e do primeiro mandato de Rousseff (2011-2014), podemos perceber uma crescente participação dos temas de defesa na política externa brasileira, o que se deveu a vários fatores. Durante o primeiro governo de Lula da Silva, o planejamento do Governo Federal ressaltava a importância de se investir em defesa e na consolidação de uma política para a defesa. Este enfoque fazia parte de uma estratégia de projeção internacional do Brasil, a qual necessitava de uma diplomacia apoiada em meios militares que fossem capazes de garantir a segurança e a soberania brasileira. Esta visão foi manifesta em diversos discursos tanto do Presidente como de membros da chancelaria e em documentos oficiais, como o Plano Plurianual de 2004-2007 e a Mensagem



ao Congresso Nacional de 2003. No campo da política exterior, desde 2003 era possível perceber a aplicação das diretrizes políticas do governo tanto na atuação como na fala do Ministro das Relações Exteriores. No campo da política de defesa, no entanto, a mudança só pôde ser percebida a partir do segundo mandato, o que em parte é justificado pela fragilidade do Ministério da Defesa. Somente após várias crises e com a chegada da gestão de Nelson Jobim que o MD começou a atuar de forma mais decisiva e passou a ter um papel mais direto na consecução dos objetivos de política externa do governo, possuindo como sua maior realização no campo da política externa, a criação do Conselho de Defesa Sul-americano no âmbito da UNASUL.

A criação do CDS buscava institucionalizar a cooperação regional em defesa com o intento de fortalecer a autonomia da região e de cada Estado membro. O CDS se incluía na estratégia internacional brasileira, que desejava a construção de uma plataforma regional em que, o Brasil, pudesse ter condições de exercer uma liderança e se projetar mundialmente. Dentro desta visão, a atuação do Ministério da Defesa dentro do CDS representa um movimento relevante do governo brasileiro na consolidação de seus objetivos regionais e mundiais.

Além do CDS, outro ponto de destaque do governo Lula da Silva foi o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008. O documento caracterizava-se por ser o documento público mais completo a tratar sobre o tema da defesa no Brasil até aquele momento, e estabelecia um planejamento detalhado e objetivo para a reestruturação e reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras, que condizia com as necessidades da política externa brasileira na visão do governo, aprofundando, documentalmente, a importância da política de defesa para a política externa.

Com o fim do governo de Lula da Silva e o início do governo Rousseff (2011-2014), as condições da política externa se alteram. As falas da Presidente Rousseff e do seu Ministro das Relações Exteriores quase não se referiam ao tema da defesa e os documentos oficiais tratavam do tema de política externa, como um todo, de forma bem pontual. O reflexo desse baixo planejamento governamental em política externa refletiu na atuação do Ministério das Relações Exteriores, que saiu de um grande protagonismo no governo anterior e passou a um perfil discreto durante o governo Rousseff. Contudo, a política de defesa não pareceu sofrer da ausência de maior planejamento. Baseando-se no que fora elaborado pela END de 2008, o MD continuou seguindo o planejamento feito para a sua área e soube inserir suas

necessidades dentro do enfoque industrial do governo Rousseff. Grandes projetos da indústria de defesa definidos pela END de 2008, e mantidos pela END de 2012, foram executados, o que significa que houve manutenção nos investimentos na indústria de defesa. Além disso, seguindo as diretrizes do governo anterior, o MD lançou o primeiro Livro Branco de Defesa Nacional, em 2012, que além de ser um documento que fornece dados que permitem um maior controle público sobre a política de defesa, ele ainda pode ser caracterizado como uma MFCS, pois oferece transparência política aos Estados vizinhos, fortalecendo as relações regionais.

Durante o governo Rousseff, o MD ampliou sua atuação externa, sendo o próprio Ministro da Defesa a falar e atuar em diversos foros internacionais, o que fez com que o baixo perfil do Ministério das Relações Exteriores não refletisse negativamente na atuação internacional do Brasil em questões de defesa. Este fato além de demonstrar a conexão existente entre política de defesa e política externa no período, ele reforça a ideia de fortalecimento do Ministério da Defesa e da figura do Ministro, ainda que permaneçam atritos com as Forças e seus Comandantes, principalmente em temas relacionados à apuração dos crimes ditadura.

A maior inclusão de temas da defesa na agenda de política externa, durante os governos de Lula da Silva e Rousseff, se deu em um primeiro momento, graças ao lugar que o planejamento do governo Lula da Silva atribuiu à política externa. Ela era discursivamente tratada como essencial ao plano de desenvolvimento do governo, pois deveria trabalhar na diminuição das vulnerabilidades regionais, e esse discurso foi seguido de resultados práticos. Na fala do governo, a política externa precisava estar apoiada em uma política de defesa, e esta perspectiva ofereceu a base para uma reestruturação da política de defesa e sua maior inserção na política externa.

No segundo momento, a continuidade e crescimento da política de defesa devem ser atribuídos ao fortalecimento do Ministério da Defesa e da figura do Ministro da Defesa. As gestões de Nelson Jobim e Celso Amorim foram importantes neste trajeto, pois foram atuações nas quais a figura do Ministro da Defesa ganhou centralidade e credibilidade. Contudo, por mais que uma maior autonomia conquistada pelo MD tenha rendido dividendos para a continuidade da política de defesa no governo Rousseff, é importante destacar que o baixo planejamento do Governo Federal nesta fase, se continuado pelas próximas gestões, pode significar uma estagnação, um retrocesso, ou até a execução de uma política de defesa incoerente com o plano geral dos futuros governos. Da mesma forma que houve com a

política exterior no século XX, a política de defesa parece estar criando bases para agir de forma autônoma, centrada no Ministério da Defesa, o que não é coerente com a estrutura democrática brasileira. A política de defesa deve trabalhar junto com a política exterior para a execução de uma conduta externa, que visa defender os interesses do Estado internacionalmente. Sem a continuidade de um planejamento político para a política de defesa, esta dificilmente poderá cumprir seu papel.

Os recentes acontecimentos da política brasileira, contudo, indicam problemas para a gestão das políticas públicas de forma geral. Aprofundando os efeitos internos da crise econômica internacional, a divisão política, que ganhou maiores proporções após a reeleição da Presidente Rousseff em 2014, colaborou para um cenário de engessamento da máquina pública, algo que, autores como Limongi e Figueiredo (1999) achavam difícil de ocorrer no atual modelo de presidencialismo de coalizão. A paralisia do sistema se tornou mais latente com a abertura do processo de *impeachment* da Presidente Rousseff, que resultou em seu afastamento temporário em maio de 2016, contribuindo para a instabilidade política. Quanto mais tempo durar a instabilidade, menores são as chances do desenvolvimento das políticas públicas, principalmente daquelas que dependem de projetos com longos prazos de execução, como o caso da política de defesa.



## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Brasil Maior. Plano Brasil Maior. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/paginas/pdp.aspx>>. Acesso: 30/05/2016.

ALSINA JR, João Paulo Soares. **Política Externa e Política de Defesa: Síntese Imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

ALSINA JR, João Paulo Soares. **Política Externa e Poder Militar no Brasil: Universos paralelos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009

ALSINA JR, João Paulo Soares; ETCHEGOYEN, Sergio; JOBIM, Nelson. (Orgs.) **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova 'arquitetura' diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira De Política Internacional**. [S.I.:s.n.], V. 49, n 1, p. 95-116, 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: A diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira De Política Internacional**. [S.I.:s.n.], V.45, n 1, 2004.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALEMEIDA, Helga. Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as regras. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, V. 34, n. 2, julho/dezembro 2012, p. 617-657.

AMÉRICA do Sul saúda banco do BRICS e se preocupa com Argentina, UOL NOTÍCIAS, Brasília, 16 jul. 2014. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2014/07/16/america-do-sul-sauda-banco-do-brics-e-se-preocupa-com-argentina.htm>> Acesso em: 30/05/2016.

AMORIM, Celso. **A Política de Defesa de um País Pacífico**. Aula Magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, para os Cursos de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra. Rio De Janeiro, 9 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/component/content/article/113-pronunciamentos/21052-pronunciamentos-do-ministro-celso-amorim>>. 2012a. Acesso em: 10/06/2014.

AMORIM, Celso. Apresentação do Ministro da Defesa. 2012d. In: BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**, 2012.

AMORIM, Celso. **Discurso de Despedida Ministro Celso Amorim por Ocasão da Transmissão de Cargo para Jaques Wagner**. Brasília, 02 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/component/content/article/113-pronunciamentos/21052-pronunciamentos-do-ministro-celso-amorim>>. Acesso em: 10/06/2014.

AMORIM, Celso. Discurso do Embaixador Celso Amorim por Ocasão da sua Posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 01 de janeiro de 2003. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n 92, p. 21 – 26, 2003.

AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, em 31 de agosto de 2005. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n 97, 2005.

AMORIM, Celso. **Governo, Sociedade e Economia**. Aula inaugural proferida pelo Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, no Curso Superior de Política e Estratégia. Brasília, 4 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/component/content/article/113-pronunciamentos/21052-pronunciamentos-do-ministro-celso-amorim>>. 2012c. Acesso em: 10/06/2014.

AMORIM, Celso. **Intervenção do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)**. Montevideu, 15 de janeiro de 2013. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/component/content/article/113-pronunciamentos/21052-pronunciamentos-do-ministro-celso-amorim>>. 2013b. Acesso em: 10/06/2014.

AMORIM, Celso. **Notas taquigráficas da audiência do ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional**. Brasília, 26 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/component/content/article/113-pronunciamentos/21052-pronunciamentos-do-ministro-celso-amorim>>. 2012b. Acesso em: 10/06/2014.

AMORIM, Celso. **Notas taquigráficas da audiência do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na 14ª Reunião Extraordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional**. Brasília, 9 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/component/content/article/113-pronunciamentos/21052-pronunciamentos-do-ministro-celso-amorim>>. 2013a. Acesso em: 10/06/2014.

AMORIM, Celso. Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, em audiência na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em 12 de maio de 2004. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n 94, 2004.

AMORIM, Celso. **Palavras do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de posse no cargo**. Brasília, 08 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/component/content/article/113-pronunciamentos/21052-pronunciamentos-do-ministro-celso-amorim>>. Acesso em: 10/06/2014.

ARAVENAS, Francisco R. Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile. Santiago. **Fasoc**, Santiago, Año 17, n.1 – n.2, enero-junio, 2002.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Universidade Federal de Brasília, 2002.

AO SAIR, Pires disse que alvo é Lula. FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 26 jul. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2607200713.htm>> Acesso em: 16/06/2016.

AS FRASES polêmicas que estão derrubando o Ministro Nelson Jobim. EXAME. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/as-frases-polemicas-que-estao-derrubando-o-ministro-nelson-jobim>>. Acessado em: 20/06/2016.

AZEVEDO, Reinaldo. A marcha do ridículo. VEJA. 23 de maio de 2010. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/a-marcha-do-ridiculo/>>. Acessado em: 03/04/2016.

BANCO de Desenvolvimento do Brics entra em operação. G1, São Paulo, 21 jul. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/07/banco-de-desenvolvimento-do-brics-entra-em-operacao.html>>. Acesso em: 30/05/2016.

BOLÍVIA exige explicação do Brasil e disse que fuga de senador é episódio “grave”. FOLHA DE SÃO PAULO, 26 ago. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1332196-bolivia-exige-explicacoes-do-brasil-e-diz-que-fuga-de-senador-e-episodio-grave.shtml>> Acesso em: 28/05/2016.

BRASIL avança na construção de submarinos. EXAME. 03 jun. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/brasil-avanca-na-construcao-de-submarinos>> Acesso em: 30/05/2016.

BRASIL. **Decreto nº7,274**, de 25 de agosto de 2010.

BRASIL. **Decreto Nº7,970**, de 28 de março de 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136/10**. 2010.

BRASIL. **Lei Ordinária 12.598/2012**. 2012.

BRASIL. **Medida Provisória nº 544/2011**. 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. Ministério do Planejamento. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. 2012.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. 1996.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 988/MD**.

BRASIL. Presidência da República. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual 2004-2007**. Plano Brasil de Todos. 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. 2003.

BRASIL. Presidência da República. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual 2012-2015**. Plano Mais Brasil. 2011.

BROOKS, Stephen G; WOHLFORTH, William C. Hard Times for Soft Balancing. The MIT Press: **International Security**. V. 30, n. 1, 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na Conferência no “Collège D’euope”. Bruges, 16 de setembro de 1995. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n 77, p.117 – 122, 2 sem. 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por Ocasão da II Reunião de Presidentes da América do Sul. Guayaquil, 26 de julho de 2002. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n 91, 2 sem. 2002.

CARMO, Márcia. Escola de Defesa da Unasul começa a funcionar em busca de autonomia regional. BBC BRASIL. Buenos Aires, 17 de abril de 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150417\\_escola\\_defesa\\_unasul\\_mc](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150417_escola_defesa_unasul_mc)> Acesso em: 12/03/2016.

CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e Política no Brasil**. 2ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 2006.

CASTELAN, Daniel Ricardo. Segurança e Defesa na década de 90: Interpretações do Itamaraty e Forças Armadas. In: I SIMPÓSIO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), ocorrido entre 12 e 14 de novembro de 2007. Sem paginação.

CASTRO, Celso. **A Invenção do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 2002.

CENTÉSIMA unidade do blindado Guarani é entregue ao Exército brasileiro. MINISTÉRIO DA DEFESA. Sete Lagoas/MG, 29 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/13879-centesima-unidade-do-blindado-guarani-e-entregue-ao-exercito-brasileiro>>. Acesso em:15/06/2016.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA. Missão. Disponível em: <<http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/01-CEED/01-Missao.html>>

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: A formação de conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora UnB: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002. (Coleção O Brasil e o mundo).

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). Revista Brasileira de Política Internacional. V. 57, n. 2, 2014.



COELHO, Vinícius Corrêa. **O esboço de uma diplomacia militar brasileira na África durante o governo Lula:** oportunidades para a indústria de defesa brasileira. Disponível em: <<http://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/ENGEIO/article/view/1672>>. Acesso em: 07/09/13.

COM MENOS de 1,5% do comércio global, Brasil tem 9% das disputas na OMC, BBC NEWS, 08 maio 2013. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130508\\_omc\\_disputas\\_brasileiras\\_rw](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130508_omc_disputas_brasileiras_rw)> Acesso em: 30/05/2016.

CORRÊA, Fernanda das Graças. Brasil e o mercado de defesa europeu: uma análise das articulações estratégicas na reestruturação da Base Industrial de Defesa. **Revista Navigator**. [S.I.:s.n.] V. 7, n 13, p. 96-107, 2011.

CRUZ, Waldo; NERY, Natuza; NALON, Tai; SADI, Andrea. Fuga de senador Boliviano faz Dilma demitir patriota. FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 17 dez. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1332388-fuga-de-senador-boliviano-faz-dilma-demitir-patriota.shtml>> Acesso em: 15/06/2016.

DANTAS, Iuri; CANTANHÊDE, Eliane; BÄCHTOLD, Felipe. Chefe de agencia espacial assumo Infraero. FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 04 ago. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0408200703.htm>> Acesso em: 16/06/2016.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império Perecerá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

EMBRAER realiza com sucesso o primeiro voo do transporte militar KC-390, São José do campos. EMBRAER, 03 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.embraer.com/pt-BR/ImprensaEventos/Press-releases/noticias/Paginas/Embraer-realiza-com-sucesso-o-primeiro-voo-do-transporte-militar-KC390.aspx>>. Acesso em: 12/06/2016.

ENTENDA o caso de Edward Snowden, que revelou espionagem dos EUA. G1, São Paulo, 02 jul. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/entenda-o-caso-de-edward-snowden-que-revelou-espionagem-dos-eua.html>>. Acesso em: 28/06/2016.

ECUADOR confirma que comprará 18 aviones de treinamento Unasur I. INFODEFESA, 14 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.infodefensa.com/latam/2014/07/14/noticia-ecuador-confirma-comprara-aviones-entrenamiento-unasur.html>>. Acesso em: 07/06/2014.

EUA pagarão US\$ 300 milhões por fim de disputa do algodão com Brasil. G1, São Paulo, 01 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2014/10/brasil-e-eua-encerram-disputa-comercial-sobre-algodao.html>>. Acesso em: 28/04/2016.

FERREIRA, Oliveiros da Silva. Forças Armadas Para Quê? In: FERREIRA, Oliveiros da Silva. **Forças Armadas Para Quê?** Rio de Janeiro. Fonte Digital, 2004.

FLAMES, Daniel; WEHNER, Leslie. **Drivers of Strategic Contestation in South America**. GIGA Research Programme: GIGA Working Papers, n. 207. October of 2012.

FRANÇA, Tereza Cristina N. **Self Made Nation: Domício da Gama e o Pragmatismo do Bom Senso**. 2007. 394 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

FONSECA Jr., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: Poder e ética entre as nações**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

FORÇAS armadas contarão com 38 mil militares nos Jogos Rio 2016. PORTAL BRASIL, 09 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2016/03/forcas-armadas-contara-com-38-mil-militares-nos-jogos-rio-2016>> Acesso em: 15/06/2016.

FORTES, Alexandre. **A Política Externa do Governo Lula: algumas considerações**. In: FREIXO, Adriano; Et al (Orgs.). **A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. 2006. 282 f. Tese (Doutorado de Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo 2006.

FUCCILLE, Luís Alexandre. Segurança e Defesa no Cenário Sul-americano: Um Balanço das Tensões entre Realidade Doméstica e Plano Externo. 2008. In: IX BRASILIAN STUDENT ASSOCIATION. Disponível em: <[http://www.brasa.org/Documents/BRASA\\_IX/Luis-Alexandre-Fuccille.pdf](http://www.brasa.org/Documents/BRASA_IX/Luis-Alexandre-Fuccille.pdf)>. Acessado em: 25/02/2015.

FUCCILLE, Luís Alexandre. O Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): Balanços e Perspectivas. In: IX ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, ocorrido de 04 a 07 de 2014. Disponível em: <[http://www.brasa.org/Documents/BRASA\\_IX/Luis-Alexandre-Fuccille.pdf](http://www.brasa.org/Documents/BRASA_IX/Luis-Alexandre-Fuccille.pdf)>. Acesso em: 15/08/2015.

GONÇALVES, Willians; MYIAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Revista Estudos Históricos**. Rio de Janeiro: V. 6, n. 12, 1993.

GUDARZI, Rasul. Que desafios os membros do Brics enfrentam para estabelecer seu banco de desenvolvimento? Que desafios este banco cria para o FMI, o Banco Mundial e seus patrocinadores? FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DA CONTRUÇÃO NO ESTADO DO PARANÁ. Disponível em: <[http://fetraconspar.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22713:banco-do-brics-duro-golpe-nos-eua-fmi-e-banco-mundial&catid=223:internacional&Itemid=83](http://fetraconspar.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22713:banco-do-brics-duro-golpe-nos-eua-fmi-e-banco-mundial&catid=223:internacional&Itemid=83)>. Acesso em: 24/05/2016

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Discurso do embaixador Samuel Primeiro Guimarães por ocasião de sua posse de Secretário-Geral das Relações Exteriores. Brasília, 09 de janeiro de 2003. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n 92, p. 27 – 29, 2003.

HEPHER, Tim. Saab dismisses prospect of Gripen jet fighters sale to Argentina. REUTERS. Sweden, april, 27, 2015. Disponível em: <<http://in.reuters.com/article/saab-brazil-argentina-idINL1N0XO1SV20150427>>. Acesso em: 26/06/2016.

HEYE, Thomas. **A Secretaria de Assuntos Estratégicos e os Diplomatas: Relacionando Estratégia e Política Externa Através do Processo Decisório (1964 -1997)**. 1997. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

HIST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**. [S.I.:s.n.], 2010.

HURRELL, Andrew. Security in Latin America. **International Affairs**. Cambridge: V. 74, n 3, p 529 – 546, July 1998.

JAVATIVA, Juan X. R. **As Medidas de Confiança Mútua entre Equador e Peru: histórico e perspectivas desde o ponto de vista equatoriano**. 2014. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando do Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

JOBIM, Nelson; UNGER, Roberto Mangabeira. EM Interministerial n. 00437/md/sae-pr. In: BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2008.

KC-390 Inovação à brasileira. DEFESANET, Brasília 27 de Março de 2016. Disponível em: <<http://www.defesenet.com.br/kc390/noticia/22449/KC-390-Inovacao-a-brasileira/>>. Acesso em: 12/ 06/2016.

KUPCHAN, Charles. **How Enemies Become Friends**. The sources of stable peace. Oxfordshire: Princeton University Press. 2010.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Brasília, 22 de novembro de 1995. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n 77, 2 sem. 1995.

LEIA íntegra da carta de Snowden ao Brasil. FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 17 dez. 2013. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/12/1386291-leia-integra-da-carta-de-snowden-ao-brasil.shtml>> Acesso em: 14/06/2016.

LIMA, Maria Regina de. Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos internacionais; o caso brasileiro. In: ALSINA, João Paulo; ETCHEGOYEN, Sergio; JOBIM, Nelson. (Orgs.) **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, V. 22, n.2, julho/dezembro 2000, p. 265-303.

LIMA, Raphael Camargo. **A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Uma Grande Estratégia Inconclusa**. 2015. 257f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”. São Paulo, São Paulo, 2015.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalisção. **Lua Nova**. [S.I], V. 44, 1998, p. 82-106.

LOPES, Roberto. Unasul I: Um Avião para (quase) Ninguém. DEFESANET, 29 de abril de 2014. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/al/noticia/15180/Unasul-I--um-aviao-para-\(quase\)-ninguem-/](http://www.defesanet.com.br/al/noticia/15180/Unasul-I--um-aviao-para-(quase)-ninguem-/)>. Acesso em: 05/05/2014.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Carta ao Povo Brasileiro. FOLHA DE SÃO PAULO. 24 de junho de 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em: 15/04/2016.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa. Brasília - DF, 18/12/2008. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n 103, 2008.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva no Congresso Nacional. Brasília, 01 de janeiro de 2003. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n 92, p. 13 – 20, 2003.

MALAMUD, Andrés. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**. Miami: University of Miami, V. 53, n. 3, 2011.

MANZUR, Tânia Maria P. G. A Política Externa Independente (PEI): Antecedentes, Apogeu e Declínio. **Lua Nova**. V. 93. São Paulo, 2014, p. 169-199.

MARIANO, Marcelo Passini. **A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2007. 215 f. - Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”. Tese (Doutorado em Sociologia). Araraquara, São Paulo, 2007.

MARIANO, Marcelo Passini. Integração da América do Sul e o Brasil: Uma análise a partir da integração da infraestrutura no âmbito da Unasul. In: IV ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, ocorrida de 22 a 26 de julho de 2013.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavalier; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos de integração regional em defesa no Cone Sul. **Revista Brasileira De Política Internacional**. [S.I.:s.n.], V. 51, n 1, p. 70-86, 2008.

MATHIAS, Suzeley Kalil; MATIJASCIC, Vanessa Braga. Defesa no Mercosul: avanços para a integração. **Tensões Mundiais**. [S.I.:s.n.], v. 7, n. 2, p. 223-242, 2011,

MENEZES, Delano Teixeira. **O Militar e o Diplomata**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Ensino e pesquisa. Estudos estratégicos. Instituto Pandiá Calógeras (IPC). Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/ensino-e-pesquisa/65-estudos-estrategicos/8468-instituto-pandia-calogeras-ipc>>. Acesso em: 21/05/2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Exercícios e operações. Operações conjuntas. Operação ágata. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operacao-agata>>. Acesso em: 21/05/2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Exercícios e operações. Proteção das fronteiras. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/protacao-das-fronteiras>>. Acesso em: 21/05/2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Forças Armadas e EMCFA. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/forcas-armadas/estado-maior-conjunto>>. Acesso em: 21/05/2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Relações internacionais. Missões de paz. O Brasil na UNIFIL (Líbano). Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-unifil-libano>>. Acesso em: 24/05/2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Política Externa. O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4783-o-brasil-e-as-operacoes-de-paz>>. Acesso em: 15/06/2016.

MINISTROS integrantes da Unasul aprovam criação de Escola Sul-americana de Defesa. DEFESANET. Brasília, 22 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/al/noticia/14297/Ministros-integrantes-da-Unasul-aprovam-criacao-da-Escola-Sul-Americana-de-Defesa/>>. Acesso em: 07/06/2014.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Mercosul e a Segurança Regional: Uma Agenda Comum? **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.16, n.1, 2002.

MORAES, Maurício; FELLET, João. Acordo da omc 'reforça opção do brasil pelo multilateralismo' no comércio global. BBC BRASIL, São Paulo e Brasília, 10 dez. 2013 Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131209\\_omc\\_brasil\\_doha\\_bali\\_mm](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131209_omc_brasil_doha_bali_mm)>. Acesso em: 28/04/2016.

MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência**: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

OKADO, Giovanni H. C. **Política externa e política de defesa**: uma epifania pendente. 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, 2012.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. **Interesse Nacional**. [S.I], abril/junho, 2009, p. 71-83.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; BRITES, Pedro Vinícius Pereira; MUNHOZ, Athos. O Papel do Ministério da Defesa na Política Externa Brasileira para a América do Sul. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, ocorrido de 20 a 22 de junho de 2012.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Alianças e coalisões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira De Política Internacional**. [S.I.s.n.], V. 8, n 2, p. 55-69, 2005.

PAÍSES da Unasul concluem definição de requisitos técnicos de VANT regional. DEFESANET. Brasília, 03 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/vant/noticia/17625/Paises-da-Unasul-concluem-definicao-de-requisitos-tecnicos-de-VANT-regional/>>. Acesso em: 13/06/2016.

PAPE, Robert A. Soft Balancing Against The United States. **International Security**. The MIT Press: V. 30, n. 1, 2005.

PARALISAÇÃO dos controladores causa novo pagão aéreo no país, FOLHA DE SÃO PAULO, Brasília, 30 de mar. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u133553.shtml>>. Acesso em: 15/06/2016.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa**. 1980. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/documentos-de-fundacao-do-pt-0>>. Acesso em: 15/02/2016

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Resoluções de Encontros e Congressos 1979-1998. In: FREITAS, Auxilia. **Propostas de Política Externa do Partido dos Trabalhadores**. Da crítica anti-sistêmica ao pragmatismo (1980-2002). 2008. 160 f. dissertação (Mestrado em história). Vitória, Espírito Santo, 2008.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 05/01/2011. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n 108, 2011.

PATRIOTA considera inaceitável crítica dos Estados Unidos a protecionismo Brasileiro. TERRA. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/patriota-considera-inaceitavel-critica-dos-estados-unidos-a-protecionismo-brasileiro,07b9a418851ca310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 27/03/2016.

PEIXOTO, Gavião. Brasil e Argentina assinam acordo para fortalecer cooperação aeronáutica.. MINISTÉRIO DA DEFESA. São Paulo, 24 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/14076-brasil-e-argentina-assinam-acordo-para-fortalecer-cooperacao-aeronautica>>. Acesso em: 15/05/2016.

PEREIRA, Antonio Carlos. A Política Externa do Brasil: Diagnóstico e Perspectivas. In: **A Política Externa do Brasil**. Presente e Futuro. Brasília, Editora Executiva Ltda, 2009.

PINHEIRO, Letícia. Autoria y participación en la política exterior Brasileña. **Foreign Affairs Latinoamérica**. V. 9, n. 2, 2010b.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira (1889- 2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2010a. Coleção Descobrimdo o Brasil.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio Sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Revista Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: [s.n.], V. 22, n 2. Publicado em julho/dezembro de 2000.

RICUPERO, Rubens. As Linhas Mestras da Atual Política Externa do Brasil. In: **A Política Externa do Brasil. Presente e Futuro**. Brasília, Editora Executiva Ltda, 2009.

ROUSSEFF, Dilma. Mensagem Presidencial. In: BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**, 2012.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís. A “**revolução copernicana**” nos estudos da Defesa. 2007. Disponível em: < <http://www.unesp.br/aci/jornal/223/opiniaio.php> >. Acesso em 26 fev. 2015.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Revista Contexto Internacional**. V. 33, n 2. Publicado em julho/dezembro de 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís. **Introdução ao Análise de Política de Defesa**. Disponível em: <[http://www.academia.edu/14194249/INTRODU%C3%87%C3%83O\\_AO\\_ANALISE\\_E\\_FORMULA%C3%87%C3%83O\\_DE\\_POL%C3%8DTICAS\\_DE\\_DEFESA](http://www.academia.edu/14194249/INTRODU%C3%87%C3%83O_AO_ANALISE_E_FORMULA%C3%87%C3%83O_DE_POL%C3%8DTICAS_DE_DEFESA)>. Acesso em: 23/08/2015.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís. Pensamento em Defesa no Brasil em Perspectiva Filosófica e Histórica. In: WINAND, Érica; GOLDONI, Luiz; MONTEIRO, Álvaro (Orgs.). **Pensamento Brasileiro em Defesa**. Aracaju: Editora UFS, 2013.

SALVADORI FILHO, Fausto. Em Céu de Brigadeiros, FAB Prende Controladores de Voo, à Moda da Ditadura. **Revista Adusp**. [S.I.], março, 2009, p. 19-26.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Entre a retórica e o realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula. In: CERVO, Amado; SARAIVA, José Flávio Sombra. (Orgs.). **O crescimento das relações internacionais no Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2005.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas = Brazilian diplomacy and viewpoints on Brazilian foreign policy: pragmatic institutionalists vs. autonomists. **Mural Internacional, Real Instituto Elcano (ARI)**, 1 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285>>. Acesso em: 14 Jul. 2016.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras? **Relações Internacionais**. V. 44, [S.I:s.n], dezembro de 2014, p. 25-35.

SCHMITTER, Philippe. A Experiência da Integração Europeia e seu Potencial para a Integração Regional. **Lua Nova**. São Paulo, 8, p. 9 – 44, 2010.

SERBIN, Andrés. Regionalismo y Soberanía Nacional en America Latina: Los nuevos desafíos. **Nueva Sociedad**. Buenos Aires, 2010, n 42, p. 5 - 27. Septiembre, 2010.

SILVA, Diego L. **A Construção Da Confiança Na América Do Sul E Os Mecanismos De Transparência Militar**. 2014. 138 f. Dissertação (Mestrado em Relação Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. São Paulo, São Paulo, 2014.

SINGER, André. Cutucando Onças com Varas Curtas. O Ensaio Desenvolvimentista no Primeiro Mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**. V.102, julho de 2015, p. 39-67.

SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil. Forças Armadas, Orçamento e Autonomia Militar. **Perspectivas**. São Paulo, 24-25, 2001-2002.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

TOURINHO, Gustavo; JARDON, Carolina; GUSMÃO, Lísia. Acidente da TAM causa 'turbulência' no governo. G1, 17 ago. 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL89039-5605,00.html>>. Acesso em: 16/06/2016.

UNASUL. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas**. 2008.

UNIDIR. **En Buenos Terminos con la Seguridad**: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza, 2003.

VAZ, Alcides. A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa: Continuidades e Convergências. In: FAUSTO, Sergio; SORJ, Bernardo. (Orgs.) **O Brasil e a governança da América Latina: Que tipo de liderança é possível?** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013. São Paulo: Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: [s.n.] V. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia por integração. **Revista Tempo Social - USP**. São Paulo: [s.n.] V. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A dimensão político-estratégica dos BRICS: entre a panaceia e o ceticismo**. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, 2012.

WALKER, Andrew. OMC conclui primeiro acordo global depois de mais de 15 anos, BBC NEWS, 07 dez. 2013. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131207\\_omc\\_desbloqueia\\_rodada\\_an](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131207_omc_desbloqueia_rodada_an)> Acesso em: 05/06/2016.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

WIKILEAKS. Disponível em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE3691\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE3691_a.html)>.



Acesso em: 02/06/2016.

WINAND, Érica. **A Segurança Internacional na Política Externa do Brasil: Idas e Vindas no Processo de Construção e Consolidação da Confiança Mútua com a Argentina (1985-1994)**. Dissertação Mestrado (Mestrado em História e Cultura) – Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”. Franca, São Paulo, 2006. Não paginado.

WINAND, Érica. **Diplomacia e Defesa na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. História e conjuntura na análise das Relações com a Argentina. 2010. 271 f. Tese (Doutorado em História e Cultura política) – Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”. Franca, São Paulo, 2010.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luís. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**. Franca: v. 29, n. 2, p. 3-29, dezembro 2010 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-90742010000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 14 jul. 2016.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luís. O impacto das relações civis-militares sobre as missões das FA brasileiras no século XXI. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, n 27, XXVII. Montréal, Canadá, 2007. Não paginado.

ZAVERUCHA, Jorge. A Fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, V. 25, nov. 2005, p. 107-121.