

NOVOS TEMPOS? CONSIDERAÇÕES SOBRE DIPLOMACIA E DEFESA NO GOVERNO LULA (2003-2010)

Alexandre Fuccille¹
Lis Barreto²
Ana Elisa Thomazella Gazzola³

RESUMO

A política externa brasileira do período Lula da Silva (2003-2010) caracterizou-se por possuir uma ênfase distinta da de seus antecessores, notadamente por uma nova orientação em que, na histórica busca pela autonomia, aquela passou a privilegiar a construção da autonomia pela diversificação. Se durante boa parte da história brasileira o país manteve sua política externa sustentada essencialmente em seu pilar diplomático, contrariando a visão aroniana de que política externa deve ser equilibrada entre diplomacia e defesa, no governo Lula algumas medidas sugerem que a defesa passaria a possuir um novo espaço na concepção da política externa. Nessa direção, iniciativas como a reformulação da Política de Defesa Nacional (PDN), o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END), a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), entre outras medidas importantes, explicitam preocupações da administração Lula para com a temática defesa que contribuíram para aproximar esse tópico da política externa.

Palavras-chave: política externa brasileira; diplomacia; defesa; Conselho de Defesa Sul-Americano; autonomia.

NEW TIMES? CONSIDERATIONS ON DIPLOMACY AND DEFENSE IN THE LULA GOVERNMENT (2003-2010)

ABSTRACT

The Brazilian foreign policy during the government of Lula da Silva (2003-2010) is characterized by having a different emphasis from its antecessors, notably by a new orientation that, in Brazilian historic search for autonomy, this new autonomy started to focus on the idea of diversification. If during a lot of time in history, Brazilian foreign policy has been sustain by the diplomatic side, disagreeing with Aron's view that proposed that foreign policy should be balanced between diplomacy and defense, during Lula's government some measures indicated that defense could have more space inside the foreign policy. In this direction, standards as the reformulation of the National Defense Policy, the release of National Defense Strategy, the creation of South American Defense Council, among others important initiatives, they show some of Lula's government concerns with the defense that contributed to approximate this theme from foreign policy.

Keywords: Brazilian foreign policy; diplomacy; defense; South American Defense Council; autonomy.

JEL: F52; F59.

1. Professor na Universidade Estadual Paulista (Unesp) e doutor em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). *E-mail:* <fuccille@gmail.com>.

2. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Unesp/Unicamp/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). *E-mail:* <lisbarretori@gmail.com>.

3. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Unesp/Unicamp/PUC-SP. *E-mail:* <ana.thomazella@gmail.com>.

1 INTRODUÇÃO

Será verdadeiro que diplomacia e defesa são temas destinados ao divórcio analítico no Brasil? Ao olharmos retrospectivamente nossa história, é possível perceber que, por meio de mudanças em relação à noção de autonomia que é adotada para a política externa brasileira, temos períodos de maior aproximação ou afastamento da defesa com a política externa e, em decorrência, da interlocução daquela com a diplomacia. A manutenção da autonomia como uma diretriz da política externa brasileira deveu-se, fundamentalmente, à predominância da burocracia diplomática e ao seu insulamento na elaboração e na execução desta política, o que não quer dizer que a noção de autonomia não se alterasse com o tempo, dependendo de variações ocorridas dentro do próprio Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Não obstante, deve-se ressaltar que, historicamente, nenhuma dessas noções de autonomia contemplou autonomia em defesa como um de seus objetivos. Somente a partir da intensificação dos processos de redemocratização e globalização, que trouxeram novos atores e interesses para competir com a burocracia diplomática nos rumos tomados pela política externa brasileira, foi que houve maior atenção aos temas militares e sua inclusão na agenda. No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) existiu uma maior preocupação com os assuntos castrenses, mas enfocando sua vertente interna, de relações civis-militares e emprego no campo doméstico, sendo apenas no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que o tema realmente ganharia atenção para sua vertente externa. A posição do Brasil no sistema internacional, o nível de conflitividade e/ou cooperação regional, o jogo político-estratégico hemisférico, a organização e a distribuição de incentivos no interior do sistema político nacional, entre outros pontos, informaram, de forma mais ampla, as possibilidades de diálogo entre os “punhos de renda” e os “punhos de aço” no novo quadro, como será discutido mais à frente.

Este artigo é composto de seis seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 analisaremos como a diplomacia procurou articular seu diálogo enquanto burocracia na formulação da política externa brasileira. Na seção 3 será tratarmos acerca do espaço da defesa nesta política externa. Na seção 4 falaremos sobre as mudanças e as continuidades sob os governos Cardoso e Lula da Silva. Na seção 5 abordarmos a ressignificação da defesa na política externa brasileira do período lulista. Por fim, na seção 6 constam as considerações finais.

2 O LUGAR DA DIPLOMACIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Política externa, ou diretriz política que fundamenta a atuação externa de um ator político, geralmente de um Estado, é idealmente concebida como uma manifestação dos interesses dele, partindo do pressuposto de que estes interesses possam ser representativos de todo o Estado. No entanto, a prática da elaboração da política externa afasta-se de sua forma ideal, sendo marcada, normalmente, por interesses de uma quantidade restrita de grupos, que disputam entre si as decisões e os rumos que esta deve seguir, ora sobressaindo um sobre o outro, ora encontrando um caminho mediano entre eles, variando conforme cada caso (Allison, 1969).

No caso do Brasil, parte dos especialistas em política externa aponta para a existência de uma histórica proeminência da burocracia diplomática tanto na elaboração quanto na execução desta política. Este fato consolidou-se ao longo dos anos por diversos motivos, entre eles o reconhecimento do elevado nível de preparo dos diplomatas brasileiros, que gerou, entre estes

e a sociedade civil, a ideia de que eles são um corpo altamente competente para ditar os rumos desta política, e também pelo pouco interesse que a política externa gera à política partidária e eleitoral no país, o que resulta em um debate político e social anêmico que corrobora com seu insulamento (Lima, 2010; Mariano, 2007).

Por advir quase essencialmente de uma única burocracia e por não ser tema que acenda emoções eleitorais, as diretrizes da política externa brasileira pouco se alteraram ao longo da história, permitindo a existência de uma padronização na atuação brasileira. Deste padrão, parte da bibliografia especializada concorda que a busca por autonomia é uma diretriz recorrente na política externa brasileira, porém, o sentido atribuído a esta autonomia se altera. Por isso, a depender do período histórico tratado, a autonomia ganha caracterizações, como “autonomia pela distância”, “autonomia pela participação”, ou ainda “autonomia pela diversificação”, que intentam destacar as nuances desta busca por autonomia em determinado momento da história brasileira (Vigevani e Cepaluni, 2007). Para Pinheiro (2010), as causas para as mudanças na concepção de autonomia no Brasil são reflexos, principalmente, de mudanças de perspectivas dentro do próprio MRE – o Itamaraty –, o que não quer dizer que constrangimentos externos, ou eventos significativos (tanto internos quanto externos) não influenciem as concepções do próprio ministério.

Esse 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. Entretanto, 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 por nomeações impostas pelo Executivo.

Uma vez que constatamos que o Itamaraty, por si só, já não representa uma ideia unificada, a partir da redemocratização, na década de 1980, uma nova dinâmica é gerada na política externa. Os reflexos sociais das crises econômicas internacionais e as intervenções diretas de organismos internacionais, a exemplo da realizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) na política interna, são fatos que geraram um maior interesse de outros grupos sociais e do próprio governo pelos desfechos no campo externo. Isso pode ser verificado pela afirmação de mecanismos de maior controle da política externa para o Legislativo, como também pela consolidação da prática de uma diplomacia presidencial mais assertiva a partir dos anos 1990, que são casos que indicam um maior interesse de outras esferas do Estado e do governo nos rumos da política externa, e que abrem espaço para mudanças e inclusão de outros temas e atores.

3 O LUGAR DA DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Defesa, para Aron (2002), traduz-se em uma das formas de manifestação da política externa. Para este autor, a defesa, juntamente à diplomacia, seriam as formas com as quais a política externa expressa-se internacionalmente, sendo elas complementares e idealmente inseparáveis, ainda que uma possa destacar-se mais do que a outra, a depender do momento de paz ou de conflito.

De maneira geral, no caso brasileiro, a defesa pouco atuou como uma parte da política externa ao longo da história do Brasil independente, bem diferente do caso da diplomacia (Menezes, 1997). As raízes para isso são várias e oscilam desde uma visão desconfiada que as elites oligárquicas mantiveram

em relação às Forças Armadas durante o Império e a República Velha,⁴ passando também pela tendência consolidada pelo Itamaraty de grande autonomia e peso na elaboração e na execução da política externa, o que resultou em uma política sustentada quase essencialmente em seu pilar diplomático.

Esse arranjo não era incoerente com as premissas políticas adotadas pela política externa desde o início da República. Ser autônomo na política externa brasileira nunca quis dizer ser autárquico e, assim sendo, autonomia não podia significar autonomia de tudo e de todos ao mesmo tempo. Por essa razão, a autonomia podia sim ser expressa por meio de uma diversidade de coisas, tanto de uma aproximação das grandes potências, como foi o caso da política de aproximação com os Estados Unidos durante boa parte do século XX – entendida como paradigma americanista –, quanto também poderia expressar-se por meio de uma tendência mais ampla, de colaboração com uma ampla gama de atores – conhecida como paradigma globalista. Buscava-se autonomia em ambos os casos, cada um dentro de sua interpretação do termo e, por este motivo, autonomia não significou necessariamente, e na maior parte do tempo, pensar uma maior independência do país para a área de defesa.

Maior autonomia em defesa associa-se, quase sempre, às premissas realistas que ressaltam a necessidade de cada Estado de ser capaz de cuidar sozinho da própria sobrevivência e segurança (*self-help*). Se no decurso da história brasileira essa necessidade viu-se pouco clara, seja pela crença de que o país localizava-se em uma região pacífica, seja pela pouca vontade política de fortalecer as Forças Armadas, ou seja, ainda, pela confiança de uma proteção dos Estados Unidos durante a Guerra Fria, nos anos 1990, com o fim do conflito bipolar Leste-Oeste, o devaneio kantiano de uma paz perpétua duraria pouco tempo. Em um mundo em que ressurgia com intensidade os conflitos étnicos e religiosos, assistíamos a uma expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) para o Leste Europeu e a redefinição de sua área de atuação para além de seu teatro de operações original, a deflagração da *war on terror*, entre outras notícias pouco alvissareiras, que recolocavam os imperativos de defesa sob nova roupagem.

4 MUDANÇAS E CONTINUIDADES: A “AUTONOMIA PELA PARTICIPAÇÃO” E A CONSTRUÇÃO DA “AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO”

Para compreendermos o significado das mudanças empreendidas pelo governo Lula na política externa brasileira, é preciso também observar, ainda que de maneira geral, como esta fora conduzida nos governos anteriores, enfocando particularmente o período de seu antecessor, o presidente Fernando Henrique Cardoso. Isso ocorre porque o fim da Ditadura Militar no Brasil, marcado pelo retorno à democracia, pelas fortes crises econômica e social vividas pelo país na década de 1980 e pelo término da Guerra Fria, criou um ambiente propício à consolidação das diretrizes que fundamentaram a ideia de “autonomia pela participação”, que influenciaria a autonomia buscada nos anos do presidente Cardoso, e seria justamente a partir de uma percepção mais cética sobre os limites impostos a essa participação que surgiram as mudanças que levariam à formulação da ideia de “autonomia pela diversificação”, que caracterizou o governo Lula da Silva.

4. Carvalho (2006, p. 57) aponta que, durante o Império as Forças Armadas, eram vistas como uma ameaça para as oligarquias, que preferiam utilizar a Guarda Nacional, pois entendiam estas como mais adaptáveis e utilizáveis para seus interesses políticos. Com a República e a extinção da Guarda Nacional, estas elites oligárquicas criaram polícias – hoje conhecidas como Polícias Militares (PMs) – que, por serem subordinadas aos governos dos estados da Federação, eram utilizadas pelas elites políticas locais para a manutenção de seus interesses e para defender-se de alguma atuação do governo federal empregando as Forças Armadas, mormente por meio das chamadas “salvações”.

A formulação da política externa brasileira no período pós-redemocratização foi influenciada, de modo geral, por perspectivas advindas do fim da Guerra Fria, que oscilaram de positivas para negativas ao longo das décadas de 1990 e 2000. Enquanto na primeira década via-se positividade no fomento dado à ideia de cooperação internacional e criavam-se expectativas de que as instituições internacionais possuiriam representatividade e força para impor uma ordem mais equilibrada ao sistema internacional, a segunda década seria cética com relação à capacidade e à representatividade dessas organizações. Se os atentados de 11 de setembro de 2001 já indicavam que o cenário estava longe de ser ordeiro e pacífico após a Guerra Fria, caberia à Segunda Guerra do Golfo trazer demonstrações de que a anarquia persistia e de que o poder e a potência ainda possuíam seu lugar nas relações internacionais.

Os anos de 1990 foram inevitavelmente marcados pelo fim da Guerra Fria. Após mais de quatro décadas de conflito Leste-Oeste, de polarização política e da possibilidade do início de uma guerra nuclear que dominaram a agenda internacional, o fim da Guerra Fria soava, para muitos, como uma nova fase nas relações internacionais. Essa quadra seria marcada pela vã esperança de um menor belicismo, de uma atuação mais eficaz das instituições internacionais e, outrossim, por uma efetiva maior atenção aos temas relacionados à economia, aos direitos humanos, ao meio ambiente, entre outros, que estiveram por muitos anos ofuscados pela névoa das questões de segurança que marcavam o período bipolar (Saint-Pierre, 2011).

Dentro dessa nova fase, as instituições internacionais teriam um papel importante, pois se entendia que seria por meio delas que as grandes questões internacionais passariam a ser encaminhadas e resolvidas. Este entendimento foi fortalecido com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, que trazia uma maior institucionalização quando comparada ao regime internacional estabelecido pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, do inglês General Agreement on Tariffs and Trade), bem como pela forma como foi decidida a intervenção no Iraque no contexto da Primeira Guerra do Golfo, que foi discutida e acertada dentro da Organização das Nações Unidas (ONU), o que corroborava o sentimento de que todos os países poderiam participar das decisões internacionais, desde que participassem das grandes organizações internacionais. E foi dentro dessa lógica que o governo brasileiro optou por agir.

O termo “participação” que caracterizou a busca pela autonomia a partir do presidente Fernando Collor (1990-1992) refere-se precisamente 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 da presença mais ativa nos organismos internacionais. Não obstante, para alguns autores (Vigevani, Oliveira e 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 pela integração, de fato, ao sistema internacional.

Deve-se destacar que essa participação ou integração, ainda que passasse distante de uma postura de alinhamento, baseava-se em uma postura pouco confrontativa com os Estados do centro em temas considerados sensíveis, a exemplo daqueles da área de segurança. O governo brasileiro à época procurou formas de atuar de maneira mais contundente no cenário internacional e, para isso, esbarrou na necessidade de demonstrar engajamento com a nova ordem a ser fundada. 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 a assinar uma série de compromissos internacionais que o governo entendia que demonstravam seu comprometimento.

Se fazer parte da edificação da nova ordem internacional exigia alguma contrapartida do Brasil, este buscou fazê-lo 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), não era entendido como danoso ao interesse brasileiro assumir compromissos internacionais nas amplas áreas de segurança e defesa – 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.

Assim, 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 dela, como foi o caso do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) de 1968, do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, do inglês Missile Technology Control Regime) de 1987, dos acordos para a proscrição de armas químicas, biológicas e minas terrestres, do controle sobre a venda de materiais de emprego militar (MEMs), entre outros.⁵ De acordo com as falas oficiais do governo, esse ponto de vista, entretanto, não era percebido 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 da ONU, “que há de servir a toda a comunidade internacional e não de instrumento de interesses localizados” (Cardoso, 1995, p. 18).

Não é difícil supor que essa visão sofresse sérias objeções, principalmente por parte do aparelho militar no Brasil que, até a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, eram – também *de jure* – os atores centrais para as questões de defesa. No entanto, além da crise da redução de poder institucional que vinham sofrendo desde o fim do período autoritário (Ferreira, 2000), as Forças Armadas, historicamente, foram presentes nos rumos da política interna, porém não nos da política externa, o que em parte explica o pouco impacto que a visão destes atores possuía, mesmo em um tema intimamente ligado a eles.

Efetivamente, a questão que mais pesava para que essas 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 esse motivo, 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 que, desde a Constituição de 1988 possuía capacidade e mecanismos para atuar de maneira mais incisiva em relação a esses temas, optou por adotar uma postura pouco questionadora e colaborativa. O Executivo, por seu turno, sendo exercido por um ex-ministro das Relações Exteriores indicava, pelo menos nesse tema, apoio às escolhas feitas.

Contudo, após assumir vários compromissos desse tipo e deles obter vantagens muito aquém das esperadas, o próprio governo manifestaria sua decepção com o desenrolar da cena internacional.⁶ A ausência de uma reforma substantiva nos organismos internacionais impedia que eles se tornassem mais democráticos e/ou representativos, questão que, somada à atuação fechada do Grupo dos Oito (G8) –

5. Acordos disponíveis no *site* do MRE (Brasil, [s.d.]): <<http://goo.gl/JyJ8YW>>.

6. Decepção publicizada no discurso proferido na II Reunião de Presidentes da América do Sul. Ver Cardoso (2002).

principal diretório de poder mundial –, indicava a manutenção do poder internacional nas mãos de poucos, fazendo com que o governo Cardoso, ao seu crepúsculo, iniciasse outro *modus operandi*, que buscou, na priorização de seu entorno estratégico imediato constituído pela América do Sul e na expansão das relações do Brasil com “países periféricos” como China, Índia e África do Sul, uma nova forma de resistir a essa nova distribuição de poder que pouco parecia beneficiar-lhe. Essa pôde ser sentida em diversos aspectos, a exemplo da resistência mais firme ao projeto da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), indicando a busca por uma forma de atuação para o país que fosse mais autônoma em relação aos centros de poder internacionais.

No que se refere às questões de defesa, a não realização do cenário internacional esperado gerou um problema em larga escala. Sem o redesenho da estrutura de segurança dentro dos organismos internacionais e sem a implantação de um sistema internacional mais “regrado e justo”, ao lado de uma escalada nas ações norte-americanas que, além de violentas, eram inexpressivas na direção de representarem qualquer tipo de consenso internacional, crescentemente passou a ser percebido um cenário pouco amistoso, no qual dificilmente o Brasil poderia contar com alguém para a manutenção de sua segurança. Era chegado o momento de se rever o modelo de inserção internacional brasileiro e, entre outras coisas, repensar o lugar da defesa na política externa brasileira.

5 A DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: UMA RESSIGNIFICAÇÃO

Em 2003, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva, representante do Partido dos Trabalhadores (PT), à Presidência do Brasil, a política externa ganharia um lugar de destaque nas preocupações e orientações governamentais. O interesse deste governo pela pasta de relações exteriores retoma as origens do partido, pois, desde sua criação, na década de 1980, já havia uma preocupação explícita com as relações internacionais e uma agenda própria (Fortes 2011), manifesta em vários documentos, inclusive no de fundação do partido (FPA, 1980). Essa agenda petista, como indicam o conteúdo e os termos usados nos documentos do partido, foi fortemente influenciada pela Política Externa Independente (PEI),⁷ nome atribuído à diretriz política formulada por um pequeno grupo de diplomatas dentro do próprio Itamaraty, no início da década de 1960, sucintamente caracterizada pela “ideia de que se deve defender a soberania e os ‘interesses nacionais’, mesmo criando conflitos potenciais com os Estados Unidos” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 276). A PEI foi aplicada por um breve período à época de sua criação, mas angariou simpatizantes dentro e fora do ministério com o passar dos anos e, como resultado das eleições de 2002, colocou simpatizantes dessa visão, simultaneamente, nos cargos de ministro das Relações Exteriores (Celso Amorim), de secretário-geral do Itamaraty (Samuel Pinheiro Guimarães), de assessor especial da Presidência da República (PR) para Assuntos Internacionais (Marco Aurélio Garcia), na presidência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado (Eduardo Suplicy-PT) e na PR (Luiz Inácio Lula da Silva).

Observada a ampla convergência de pessoas de visão política semelhante em cargos de direção, e somando-a ao momento econômico positivo do país, a política externa dos dois governos do presidente Lula da Silva tornou-se um dos pontos mais marcantes do governo, inaugurando mais uma noção de autonomia – nomeada “autonomia pela diversificação” – que, apesar de não romper

7. A referência literal ao termo “Política Externa Independente” e a defesa de atributos coerentes com essa visão política podem ser vistas também em resoluções do partido. Ver Freitas (2008).

com as diretrizes anteriores, inovou ao ponto de fazer com que parte da mídia e do meio acadêmico acusassem-na de “partidária” e “ideológica”, ignorando a participação e a influência que a própria chancelaria teve em sua elaboração.

Nos termos propostos por Vigevani e Cepaluni (2007), “diversificação” não se refere 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 constatar que essa nova noção de autonomia buscava uma trilha mais independente dos centros globais de poder, pois passava a perceber o cenário como mais conflitivo, anárquico e marcado pela divisão Norte-Sul, do que fora percebido na década anterior. Em decorrência, o Brasil 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 ou, ainda, melhorar sua posição relativa e torná-lo menos vicioso. O reflexo dessa visão foi além das convergências ou divergências de votos na ONU; autonomia tornou-se importante em novos setores, inclusive naqueles mais sensíveis e confrontativos, como será visto no exemplo da defesa.

É dentro da percepção desse cenário que se inaugura a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Em seu percurso pela busca da autonomia em seu novo critério – “pela diversificação” –, o novo governo empenhou-se em superar certas condições que passaram a ser entendidas como debilidades do Brasil e, entre elas, a defasagem na qual se encontravam as capacidades defensivas do país.⁸ As motivações para essa superação passavam, no discurso governamental, principalmente pela obrigação de melhor proteger os recursos naturais, mas também pelo entendimento de que o Brasil necessitava de Forças Armadas condizentes com seu tamanho e importância, partindo da interpretação de que um país como o gigante sul-americano precisaria de eficaz capacidade dissuasória, em contraste com a situação de penúria material então existente.

Nesse intento, ao longo de oito anos o governo Lula tomou uma série de medidas que, em parte, continuaram, mas principalmente ampliaram e deram nova razão de ser às medidas já encetadas durante o mandato do presidente Cardoso, gerando uma série de novas iniciativas de âmbito nacional e regional, que tiveram como impacto não apenas a retomada da importância dos temas relacionados à defesa, mas também a aproximação dessas questões da agenda de política externa. Por exemplo, o comando da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah, do francês Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti) desde 2004 enquadra-se no acima exposto, em que, para além das justificativas protocolares de ajuda humanitária etc., perfila-se em linha com o histórico pleito brasileiro em ter um assento permanente no interior do Conselho de Segurança da ONU.

5.1 Expansão e ressignificação: aproveitamentos do governo Cardoso

Como visto anteriormente, nos anos do período Cardoso (1995-2002) foram assumidos compromissos internacionais que tolhiam capacidades da defesa nacional, sem que houvesse, de fato, uma contrapartida que compensasse esse comprometimento. A decisão por essa amarração, apesar de demonstrar a percepção de que o aparelho militar perdia ainda mais espaço como um dos vetores da política externa,

8. Em discurso de posse como secretário-geral do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães listaria sua percepção sobre as vulnerabilidades nacionais, que seriam “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 G8; são de natureza militar, diante da imensidão do território e da instabilidade do cenário mundial” (Guimarães, 2003).

deixando esta a cargo da diplomacia, não significava que o governo Fernando Henrique não tivesse movido esforços importantes para a questão de defesa, ainda que estes esforços visassem mais a uma tentativa de algum controle civil sobre as Forças Armadas, eliminando o contato direto entre poder civil e poder militar que caracterizou a era Vargas, do que propriamente uma preparação para seu uso externo. Nesse sentido, argumentamos que muitas das medidas adotadas pelo governo Lula da Silva ampliaram e deram novo significado às medidas tomadas por seu antecessor.

Entre as medidas que podem ser apresentadas como continuidade, destacamos o lançamento da segunda versão da Política de Defesa Nacional (PDN) e a tentativa de fortalecimento da direção civil do MD. A primeira versão da PDN, de 1996, e a criação do MD, em 1999 – extinguindo os antigos ministérios militares da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e do Estado-Maior das Forças Armadas –, no contexto do governo em tela, representavam a continuidade de uma série de atos que, desde o fim da Ditadura Militar (1964-1985), buscavam estabelecer, ainda que por vias tortuosas, um controle e uma direção civil sobre o conjunto das Forças Armadas (Fuccille, 2006). Ainda que os impactos iniciais destas medidas estivessem muito aquém do desejável por um misto de resistência dos setores militares combinado a uma falta de vontade política mais profunda, elas serviram de base para que novos passos fossem dados.

O lançamento da segunda versão da PDN, em 2005, já indicava isso. Ainda que sofra da mesma crítica que a primeira, caracterizada por ser demasiadamente genérica e pouco se caracterizar como uma diretriz para a defesa, a segunda PND já transmitia uma tentativa de avanço em relação à primeira (Soares, 2011). Demonstrar que o documento tem o intento, a cada reformulação, de se tornar mais específico e, aos poucos, trazer à mão dos governos o controle sobre essa política, já é, por si só, uma medida relevante.

Em relação à PDN, também foi reformulada sua razão de ser. Os discursos dos anos Cardoso enfatizavam como o lançamento desta política poderia ser utilizado como demonstração de controle civil dos militares que o país oferecia ao mundo com o intento de incrementar sua credibilidade internacional – confiabilidade esta entendida como necessária para que o Brasil pudesse atuar nos organismos internacionais com legitimidade, como propunha a ideia de autonomia visada nesse período. Não obstante, o governo Lula da Silva, ainda que não abandonasse a ideia do controle civil, enfatizou a importância da reestruturação da defesa e superação das debilidades, reforçando a necessidade de que o país tornasse suas capacidades defensivas mais independentes dos centros internacionais de poder. Ainda que a segunda PDN resistisse como marca da tentativa de direção civil, a nova roupagem argumentativa serviu para angariar alguma simpatia por parte dos militares.⁹

O caso do MD gerou mais controvérsia. Sendo finalmente criado em 1999 após certa resistência por parte dos militares,¹⁰ o ministério traria em seu bojo uma série de expectativas quanto, principalmente, à sua capacidade de auxiliar o desenvolvimento de uma diretriz de defesa que não se restringisse a

9. É com preocupação que vemos a alteração da PDN para Política Nacional de Defesa (PND) a partir de 2012. Fugindo ao foco deste artigo, ainda assim é importante registrar que não se trata de uma mera questão de sintaxe a mudança de uma política de *defesa nacional* para outra *nacional de defesa*, encerrando profundas questões tanto epistemológicas quanto ontológicas.

10. As manifestações à época do envio do projeto de criação do MD ao Congresso Nacional foram: “creio que houve pressões para que ele [FHC] criasse o ministério (...). Pressões externas existiram (...). Os americanos raciocinam como se todo o mundo, ao sul do Rio Grande, fosse igual” (Zenildo Zoroastro de Lucena, ministro do Exército *apud* Fuccille, 2006); “o Ministério da Defesa não partiu de nós e nem do povo, do anseio popular. Partiu de uma determinação do governo” (Walter Werner Bräuer, ministro da Aeronáutica *apud* Fuccille, 2006); “a Marinha sempre foi contra o Ministério da Defesa (...). O Ministério da Defesa tende a uma centralização administrativa que não conduz a nada correto (...). [Como] o patrão-mor adotou, todo o mundo vai atrás” (Mauro César Rodrigues Pereira, ministro da Marinha *apud* Fuccille, 2006).

ser um desdobramento do desejo das Forças Singulares. Esperava-se a efetivação de uma política de defesa feita pela democracia civil para uma sociedade democrática, que, por meio de seu MD, construiria a direção política e exerceria o controle sobre os seus militares. Ainda que o realizado durante o governo Cardoso tenha ficado muito aquém disso, tanto por resistência militar quanto por desinteresse por parte da sociedade civil e do Legislativo, a criação do ministério logrou dar um primeiro e tímido passo nessa direção, ao afastar o contato direto entre militares e o Executivo, por meio da implantação de uma voz unitária e civil que, a partir de então, falaria em nome de todo o ministério tanto interna quanto externamente (Fuccile, 2006).

A força ou a fraqueza dessa voz unitária oscilou seriamente também no governo Lula da Silva. Após a saída do ministro Viegas (diplomata de carreira), incapaz de se manter à frente da defesa principalmente pelo tamanho da oposição interna que encontrou no ainda excessivamente militarizado ministério, e das breves passagens do então vice-presidente José de Alencar e do ex-governador da Bahia Waldir Pires, o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Nelson Jobim, assume, em 2007, e permanece até o primeiro ano do governo Dilma Rousseff (2011), sendo o mais longo ministro da pasta até hoje. Entre outras coisas, o sucesso de Jobim no MD deveu-se à real vontade política do governo em fazer avançar uma agenda de defesa brasileira, combinada ao perfil institucional do gaúcho de Santa Maria – que havia sido deputado constituinte pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ministro da Justiça no governo Cardoso e ministro do STF, características estas que lhe conferiam ampla capacidade de diálogo –, o que resultou em um amplo trânsito e legitimidade nas atividades desenvolvidas e reduziu sensivelmente os óbices normalmente colocados pela caserna.

As melhoras impostas nacionalmente referem-se, em geral, ao incentivo à revitalização da indústria nacional de defesa, à aquisição e ao desenvolvimento de capacidade científica e tecnológica (fosse por meio de produção própria ou de acordo de transferência de tecnologia), e compra de bens prontos que permitissem suprir parte das demandas consideradas mais urgentes. Todos esses três aspectos retomam a ideia inicial de *autonomia*, uma vez que tentam romper com a dependência tecnológica, que pode ser entendida como uma das ferramentas que ajudam a reproduzir o *status quo* na distribuição de poder no cenário internacional (Lima, 2010). Era o início da reestruturação da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira que, na década de 1980, havia colocado nosso país entre os dez maiores exportadores em material de defesa no planeta e de fundamental importância, tanto quantitativa como qualitativamente, em nossa pauta de exportações devido ao alto valor agregado que esses produtos trazem em seu bojo.

O que talvez não fosse previsto é que essa voz unitária que representou o ministro, uma vez que forte e gozando de importante legitimidade entre civis e militares, teve efeitos para além da luta interna por orçamento e destaque, na qual normalmente embatem-se os ministérios. Ocupando um espaço que nunca esteve aberto, o ministro Nelson Jobim, com anuência do presidente Lula da Silva, embarcaria em uma jornada regional para dar formato, em fins de 2008, a um ousado plano de cooperação regional em defesa, conhecido como Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), ao qual nos dedicaremos a seguir.

5.2 Defesa como parte da política externa: contexto regional

O CDS é um órgão de cooperação sub-regional em defesa, do qual fazem parte os doze Estados sul-americanos. O CDS é uma estrutura fundada dentro da então recém-criada União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e possui um formato de decisão intergovernamental que necessita de consenso para deliberar. Essa estrutura, apesar de nada peculiar quando colocada no contexto da integração sul-americana, ganhou destaque por tratar de um tema sensível como o da defesa, entre Estados tão diferentes e, alguns deles, possuidores de sérias desconfianças mútuas.

Em meio às vastas observações e análises que podem ser feitas sobre o CDS, vamos focar aquelas que aproximam a questão da defesa com a política externa brasileira, destacando, em primeiro lugar, a própria iniciativa. O conselho trata-se de uma ação brasileira para o subcontinente que se encaixava na lógica da autonomia pela diversificação, em que buscava, na aproximação com a região, maior independência na área de defesa em relação aos países centrais, ao mesmo tempo em que tomava o cuidado de não confrontar abertamente Washington e sua liderança no nível global. A criação, por iniciativa brasileira, denota a preocupação com defesa em seu sentido amplo de política externa, retomando a necessidade de se pensar em uma região forte e unida (agora em um novo quadro marcado pelo “regionalismo pós-hegemônico”), que não necessite e desestimele intervenções estrangeiras e que procure resolver as questões intrarregionais de maneira pacífica.¹¹

A criação do CDS *per se* já reforça o viés que marcou o período Lula da Silva, que é o de se pensar essa dimensão como uma questão de política externa, pelo fato de ser problemático trabalhar defesa em um arranjo regional sem que isso seja parte de uma política exterior. No entanto, o novo arranjo ainda vai além. Ao tentar definir o que é “defesa” de uma maneira que constituísse o mínimo comum aceitável para que se iniciassem os trabalhos, ficou provisoriamente decidido que esse conceito seria somente relacionado a temas externos, excluindo a vertente da defesa que se associa a questões internas, normalmente ligadas à segurança pública.¹² Essa visão foi o que fez com que a chamada “agenda negativa” que caracterizou o relacionamento Estados Unidos-América do Sul no período pós-Guerra Fria, centrada no combate ao tráfico de drogas, terrorismo e outros delitos de natureza policial, fosse parcialmente superada, não entrando na pauta do conselho, mas igualmente possibilitando o avanço, ao se valer de tal noção de defesa, na medição de seus gastos na região. Neste último caso, para a metodologia adotada pelo CDS, só é considerado gasto com defesa aqueles que visam à manutenção da segurança nacional em relação a objetos externos (Saint-Pierre, 2011).

Ainda que não tenha passado por nenhuma prova de fogo capaz de pôr em xeque a eficácia e a eficiência do CDS e a tão propalada identidade sul-americana em matérias de defesa, e até este momento siga como uma promessa não realizada, é tangível a ação dessa estrutura institucional como um ator “dessecuritizador” de temas e percepções no subcontinente.

Todo esse panorama regional que inspirava o reconhecimento da defesa como parte da política externa não foi um movimento isolado, e foi antecedido e acompanhado também por iniciativas internas, em especial pela Estratégia Nacional de Defesa (END), pela Política Nacional da Indústria de Defesa (Pnid) e pela Política de Ensino de Defesa (Pensd), como demonstraremos adiante.

11. As possíveis conexões entre o complexo regional de segurança e o CDS podem ser encontradas em Fuccille e Rezende (2013).

12. A definição oficial ainda não existe, mas está em desenvolvimento no interior de um Grupo de Trabalho do CDS.

5.3 Defesa como parte da política externa: inovações internas

Os empreendimentos regionais propostos pelo Brasil não foram feitos sem uma cobertura interna que colocasse a região como importante para a concepção de autonomia e de defesa que era pensada. Além da segunda PDN, outros documentos voltados à melhoria da defesa foram lançados no período.

Complementando a reformulação da PDN, em 2005 foi aprovada a Pnid. Esse documento, apesar de breve e pouco detalhado, retoma a preocupação do governo em reativar a indústria de defesa do país, que já foi pujante em um passado não muito distante. O objetivo da Pnid é especialmente favorecer a construção de uma BID, proporcionando, entre outras coisas, incentivos fiscais para que os produtos possam ter competitividade quando inseridos no mercado. A política ainda indica que, apesar de existir a necessidade de adquirir produtos no exterior, o objetivo é claramente reduzir a dependência brasileira na área, tornando-o mais autônomo na sua produção.

Ainda que tal propósito possa parecer, em parte, oposto à proposta de cooperação regional do CDS que fora sugerida três anos depois, caberia à END desfazer parte desta incoerência (Vaz, 2013). A END de 2008 caracterizou-se por ser, até então, o documento mais completo e detalhado sobre defesa. Ela contempla temas que perpassam a educação, a infraestrutura, a ciência e tecnologia, entre outros temas sensíveis; delimita áreas de interesse estratégico, a exemplo do Atlântico Sul e da América do Sul, reconhecendo, nesta última, a região por excelência para a construção de uma maior autonomia em relação aos temas de defesa (o que mais tarde se configuraria uma tentativa na parceria industrial, pensando-se, inclusive, na construção de um complexo industrial regional de defesa). A questão da importância da escala aqui, explicitada já na inauguração das reuniões de ministros da defesa da América do Sul – ocorrida no interior da maior feira de defesa da América Latina, a Laad (do inglês Latin America Aerospace and Defence), no Rio de Janeiro, em 2003, ano inaugural do governo Lula –, é fundamental para os esforços de rearticulação da BID brasileira.

Por último, mas não menos importante, o Decreto nº 7.274, de 2010 (que dispõe sobre a Política de Ensino de Defesa) visa à construção de capacidade civil para atuar na área de defesa, mas também propõe um maior intercâmbio entre governo, burocracias, academia e sociedade civil, para que se promova um debate público para a área, importante à consolidação da democracia e fomento de uma cultura de defesa (quicá redundando em uma nova cultura estratégica).

Ainda que todas essas medidas necessitem ser analisadas ao curso do tempo que ultrapassa os governos Lula da Silva (2003-2010), pode-se afirmar que só a existência delas já tem grande importância para a aproximação da defesa com a política externa. Por mais que passos para trás possam ser dados, dificilmente os novos atores incluídos nesse processo – que vão desde empresários interessados na indústria, passando por acadêmicos, especialistas e burocratas – poderão ser apagados ou, pelo menos, facilmente excluídos da vida política e dos rumos da defesa e de sua reflexão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, historicamente, o tema da defesa pouco esteve associado à política externa por diversas questões, entre elas a primazia e a autonomia que a diplomacia gozou por décadas para definir os rumos da política externa. Esta primazia diplomática permitiu que esta burocracia imprimisse os rumos da política externa brasileira durante boa parte do século XX. A busca pela autonomia marcou a presença diplomática na política externa, mas esta autonomia, por mais que mudasse de

significado com o tempo, não se traduzia na atuação autônoma do país em relação à sua própria segurança externa, por motivos que iam desde a defasagem militar brasileira, passando por um sentimento de que vivemos em uma região pacífica, e coroada pela segurança ofertada pelos estadunidenses durante a Guerra Fria.

Além da centralidade da diplomacia para a definição do sentido de autonomia adotado pela política externa, temos também diferentes motivos que levaram ao afastamento dos representantes da defesa em tomar parte nos rumos da política externa. O envolvimento contínuo das Forças Armadas com questões políticas e a ausência de governantes interessados em pensar defesa em seu sentido clássico (que remete à defesa contra ameaças externas), foram também essenciais para a não instituição de diretrizes que aproximassem as questões de defesa da agenda de política externa.

Na década de 1990, com o fim da Ditadura Militar no Brasil um lustro antes, a redemocratização e a necessidade de instauração do controle civil sobre a atuação das Forças Armadas, inicia-se um período de maior interesse governamental sobre as questões de defesa. Todavia, o cenário de fim da Guerra Fria reforçaria a ótica de que era um momento para se pensar especialmente em questões econômicas e comerciais, superando o pensamento marcadamente militar do período anterior, o que levou sucessivos governos brasileiros a assumirem posturas e comprometimentos que restringiram o desenvolvimento da defesa em seus diversos aspectos, e contribuíram para afastar ainda mais o tema da agenda de política externa. Essa postura, integrante de uma noção de autonomia nova caracterizada pela participação nos grandes arranjos globais, era entendida como a melhor maneira de inserir o país internacionalmente, mesmo que isso gerasse custos para áreas que deixavam de ser vistas como essenciais.

Contudo, no governo Lula da Silva houve singularidades que ajudaram a aproximar defesa da política externa. Em primeiro lugar, podemos citar a consolidação de uma noção de autonomia que favorecia o pensamento da defesa como uma parte da política externa brasileira – a “autonomia pela diversificação” –; em segundo, apontamos para como reformas empreendidas no governo Cardoso, como a criação do MD, possibilitaram que, durante o governo Lula, essa burocracia ganhasse força para influir na política externa, quebrando o isolamento militar e a tradicional predominância do Itamaraty. Esses fatores, combinados a novos documentos políticos de alto nível para a área de defesa e uma conjuntura econômica mais positiva do país, permitiram que fosse feita uma reflexão mais profunda a respeito do tema e sua importância para a política externa brasileira. Esperamos que essa inflexão tenha aberto decisiva e definitivamente as portas para o pensamento de defesa como parte constitutiva da política externa, política pública permeável aos anseios da cidadania, sem que necessariamente novas coincidências políticas precisem voltar a acontecer.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham. Conceptual models and the Cuban missile crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, issue 3, p. 689-718, 1969.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Ed. UnB, 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Sistema de Atos Internacionais**. Brasília: MRE, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/JyJ8YW>>. Acesso em: 28 maio 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. Conferência no “Collège D’Europe”. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 22, n. 77, p. 117-121, 1995.

- _____. II Reunião de Presidentes da América do Sul. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, ano 29, n. 91, p. 49-53, 2002.
- CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.
- FERREIRA, Oliveiros S. **Vida e morte do partido fardado**. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2000.
- 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.
- FPA – FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Documentos de fundação do PT: programa**. São Paulo: FPA, 1980. Disponível em: <<http://goo.gl/WYJYhS>>. Acesso em: 24 maio 2015.
- FREITAS, Auxília. **Propostas de política externa do Partido dos Trabalhadores para o governo da República: da crítica anti-sistêmica ao pragmatismo (1980-2002)**. 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.
- FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Cerimônia de posse do secretário-geral das Relações Exteriores. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 30, n. 92, p. 27-32, 2003.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. O desafio da diplomacia. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 23, n. 78, p. 287-301, 1996.
- LIMA, Maria Regina Soares. Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. *In*: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo. (Orgs.) **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2007.
- MENEZES, Delano T. **O militar e o diplomata**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.
- PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889- 2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2010. (Coleção Descobrimo o Brasil).
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 407-433, 2011.
- SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, ano 1, n. 1, p. 45-52, 2010.
- SOARES, Samuel Alves. A defesa na política externa da era Lula: de uma defesa elusiva a uma liderança proclamada. *In*: FREIXO, Adriano *et al.* (Orgs.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.
- VAZ, Alcides Costa. 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; São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais; iFHC, 2013.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.
- VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F.; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia por integração. **Revista Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: Ed. UnB, 2000.

GONÇALVES, William. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. *In*: FREIXO, Adriano *et al.* (Orgs.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000.

SARAIVA, Miriam Gomes. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. *In*: FREIXO, Adriano *et al.* (Orgs.). **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

WINAND, Érica. **Diplomacia e defesa na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): história e conjuntura na análise das relações com a Argentina**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2010.