



UNIVERSIDADE  
FEDERAL  
DE PERNAMBUCO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**MARIANA PRETA OLIVEIRA DE LYRA**

**LÍDERES, INTEGRAÇÃO REGIONAL E DEFESA: UM ESTUDO  
SOBRE A INFLUÊNCIA DOS ESTILOS DA LIDERANÇA BRASILEIRA  
NO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (2009-2014)**

**RECIFE  
2018**

**MARIANA PRETA OLIVEIRA DE LYRA**

**LÍDERES, INTEGRAÇÃO REGIONAL E DEFESA: UM ESTUDO  
SOBRE A INFLUÊNCIA DOS ESTILOS DA LIDERANÇA BRASILEIRA  
NO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (2009-2014)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de doutorado em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges.

RECIFE

2018

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

L9921 Lyra, Mariana Preta Oliveira de.  
Líderes, integração regional e defesa : um estudo sobre a influência dos estilos da liderança brasileira no Conselho de Defesa Sul-Americano (2009-2014) / Mariana Preta Oliveira de Lyra. – 2018.  
175 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2018.  
Inclui referências e apêndice.

1. Ciência Política. 2. Liderança política. 3. Silva, Luiz Inácio Lula da, 1945- .  
4. Rousseff, Dilma, 1947-. 5. Conselho de Defesa Sul-Americano. I. Borges, Ricardo (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-043)

**MARIANA PRETA OLIVEIRA DE LYRA**

**LÍDERES, INTEGRAÇÃO REGIONAL E DEFESA: UM ESTUDO  
SOBRE A INFLUÊNCIA DOS ESTILOS DA LIDERANÇA BRASILEIRA  
NO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (2009-2014)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de doutorado em Ciência Política.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_:

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Ricardo Borges (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

---

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

---

Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

---

Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (Examinador Externo)  
Universidade Estadual da Paraíba - UEPB

---

Prof. Dr. Marcos Alan Ferreira (Examinador Externo)  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Em primeiro lugar, dedico este trabalho a Deus por me trazer até aqui e cuidar de mim nessa caminhada. Em seguida, dedico a minha mãe, Ana Maria, por ser minha inspiração de força e corporificar o amor em minha vida. Por fim, dedico ao meu marido, Petrus Tavares, por sua presença, apoio e carinho.

## AGRADECIMENTO

A Deus por me iluminar durante todo este processo, guiar e me mostrar que (com calma) tudo é possível.

A minha mãe, Ana Maria, pelo constante apoio e preocupação e pelos almoços, bolos e ligações. Tudo isso torna a minha vida mais alegre. A senhora, mamãe, é o meu tesourinho, que me inspira a sempre fazer melhor.

Ao meu marido, Petrus Tavares, pelo amor, carinho, apoio e toda a paciência que só você tem. Você me acompanhou na graduação, no mestrado e, agora, no doutorado, sempre cheio de confiança na minha capacidade e inteligência (mesmo quando até eu duvidava). Meu companheiro de vida, eu te amo!

Ao professor Ricardo Borges pela paciência, incentivo e orientação, sem eles não seria possível a realização desta tese.

Aos professores do curso de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE pela dedicação que tiveram em compartilhar seus conhecimentos, contribuindo para minha formação acadêmica.

Aos funcionários da UFPE pela presteza e dedicação em realizar seu trabalho, sempre prontos a ajudar.

Também agradeço a minha avó, Dona Lia, sinto seu amor incondicional.

Aos meus companheiros de jornada acadêmica, agradeço pelos almoços, discussões, ajudas nos artigos, cafés, risadas e carinho. Agradeço, em especial, Jan Marcel, Jocsã Leite e Mikelli Ribeiro pelos momentos de trabalhos e cafés que compartilhamos.

Aos meus amigos de longa data e para toda a vida, Oberdan Felipe, Petrus Tavares, Paulo Gadelha, Davidson Henrique, Renata Alves, Leandro Teixeira, Roni Amorim, Priscila Brustein, Erika Mendes, Gabi Rezende e Thiago Lira. Obrigada pelo apoio e carinho de vocês! Desculpem a ausência, foi por uma boa causa. Mas agora já está aberta a temporada de almoços lá em casa.

À Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa.

Aos colegas do curso de Relações Internacionais da Asces-Unita pelo apoio, incentivo e compreensão, principalmente, na reta final desta tese.

*“Até mais, e obrigada pelos peixes!” (Douglas Adams)*

*“As a professor, I tended to think of history as run by impersonal forces. But when you see it in practice, you see the difference personalities make” (Henry Kissinger)*

## RESUMO

A tese desenvolve a perspectiva de que o estilo da liderança brasileira influencia as instituições regionais, de maneira geral, e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), de maneira específica. É importante esclarecer que o Brasil, nas últimas décadas, tem buscado construir um modelo de projeção regional de poder. No entanto, há claras diferenças na sua efetivação, principalmente no que tange ao perfil do líder brasileiro. É este, portanto, o foco deste estudo. O objetivo geral é identificar o perfil de liderança dos ex-presidentes Lula da Silva (2007-2010) e Rousseff (2011-2014) e suas possíveis influências na criação, no funcionamento e na institucionalização do CDS. A hipótese central é que o estilo de liderança impacta nas atividades do CDS. O estudo é fundamentado nas ideias de Hermann (1980), que aborda questões sobre o impacto das características da liderança na condução da política externa. Em termos metodológicos, o estudo utiliza a Análise de Traços de Liderança, proposta por Hermann (1980, 1983a, 1986b, 2002a, 2002b), para traçar o perfil de liderança de Lula da Silva e Rousseff. Utiliza-se o software Profile Plus, versão 5.8.4, para o processamento dos dados. Além disso, também são analisados os documentos e ações produzidas pelo CDS no período. Conclui-se que Lula foi um líder carismático que conseguiu superar entraves políticos que dificultavam o andamento do CDS; enquanto Rousseff desenvolveu uma liderança mais técnica e menos participativa no organismo, ajudando a torna-lo menos atuante nas questões de segurança e defesa da América do Sul.

**PALAVRAS-CHAVE:** Liderança. Política Externa Brasileira. Lula da Silva. Dilma Rousseff. América do Sul. Conselho de Defesa Sul-Americano.

## ABSTRACT

The thesis develops the perspective that the style of the Brazilian leadership influences regional institutions, in general, and the South American Defense Council (CDS), in a specific way. It is important to clarify that in the last decades Brazil has sought to construct a model of regional projection of power. However, there are clear differences in its effectiveness, especially with regard to the profile of the Brazilian leader. This is, therefore, the focus of this study. The overall objective is to identify the leadership profile of former presidents Lula da Silva (2007-2010) and Rousseff (2011-2014), as well as its possible influence on the creation, functioning and institutionalization of CDS. The central hypothesis is that leadership style impacts on activities developed by CDS. The study is based on Hermann (1980), addressing questions about the impact of leadership characteristics on the conduct of foreign policy. In methodological terms, the study uses the Analysis of Leadership Traits, proposed by Hermann (1980, 1983a, 1986b, 2002a, 2002b), to outline the leadership profile of Lula da Silva and Rousseff. Profile Plus software version 5.8.4 is used for data processing. In addition, the documents and actions produced by CDS in the period are also analyzed. It is concluded that Lula was a charismatic leader who managed to overcome political obstacles that made the CDS progress; while Rousseff developed a more technical and less participative leadership in the organism, helping to make it less active in South American security and defense issues.

**KEYWORDS:** Leadership. Brazilian Foreign Policy. Lula da Silva. Dilma Rousseff. South America. South American Defense Council.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O papel de mediação de processos de tomada de decisão entre agentes de mudança e graus de mudanças políticas.....	78
Figura 2 - <i>Presidentialization and Prioritization in Brazilian Foreign Policy, 1965 –2005</i> .....	108
Figura 3 - Quantidade de viagens presidenciais.....	110

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de Entrevistas Lula x Dilma (2007 – 2014).....	58
Gráfico 2 – Quantidade de Viagens Internacionais realizadas por Lula e Dilma (2007 – 2014).....	72
Gráfico 3 – Quantidade de Eventos Multilaterais com participação de Lula e Dilma (2007 – 2014) .....	72

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sumário do Sistema de Pontuação de Realização, Afiliação e Poder .....	33
Quadro 2 - Descrição dos Traços da ATL.....	42
Quadro 3 – Tipo de líder e variáveis componentes.....	44
Quadro 4 - A reação do líder aos constrangimentos .....	50
Quadro 5 – Regras para Determinar Abertura à Informação .....	52
Quadro 6 – Regras para Avaliar a Motivação .....	54
Quadro 7 – Motivação em relação ao Mundo .....	55
Quadro 8 - Estilo de liderança como uma função de capacidade de resposta a Restrições, Abertura à Informação e Motivação.....	60
Quadro 9 – Composição do Corpus de Análise das entrevistas de Lula da Silva (2007-2010) por tema, ano e tipo de mídia .....	62
Quadro 10 – Composição do Corpus de Análise das entrevistas de Dilma Rousseff (2011-2014) por tema, ano e tipo de mídia .....	67
Quadro 11 – Viagens do ex-Ministro da Defesa, Nelson Jobim, para apresentar a proposta brasileira de criação do CDS .....	129
Quadro 12 - Lista de documentos produzidos em reuniões relacionadas ao CDS (2008-2010) .....	131
Quadro 13 – Lista de encontros no âmbito do CDS (2011 - 2014) .....	138

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Informações Gerais de Lula e Dilma .....	59
Tabela 2 – Grupos potenciais de comparação .....	60
Tabela 3 – Pontuação de Lula da Silva em cada traço analisado .....	62
Tabela 4 – Pontuação de Dilma Rousseff em cada traço analisado .....	68
Tabela 5 – Pontuação de Lula da Silva e Dilma Rousseff em cada traço analisado.....	74
Tabela 6 – Financiamento brasileiro à UNASUL durante a Administração Rousseff (2011-2014), em reais.....	143

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPP	Associação Brasileira de Psicologia Política
AEL	Análise de Estilo de Liderança
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ATL	Análise de Traços de Liderança
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CBERS	Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres
CDCiber	Centro de Defesa Cibernética
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEED	Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CLA	Centro de Lançamento de Alcântara
CNV	Comissão Nacional da Verdade
COLINA	Comando de Libertação Nacional
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EMCFA	Estado-Maior Conjunto de Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra
ESUDE	Escola Sul-Americana de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FBIFD	<i>Foreign Broadcast Information Service Daily Report</i>
FHC	Fernando Henrique Cardoso
G20	Grupo dos 20
GT	Grupo de Trabalho
JID	Junta Interamericana de Defesa
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LEAD	<i>Leader Evaluation and Assessment at a Distance</i>
MBT	<i>Motive-Based Theories</i>

MD	Ministério da Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDT	Política de Defesa
PEB	Política Externa Brasileira
PND	Política Nacional de Defesa
POLOP	Política Operária
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RwP	<i>Responsibility while Protecting</i>
TAT	<i>Thematic Apperception Test</i>
TBT	<i>Trait-Based Theories</i>
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USP	Universidade de São Paulo
VRP	Vanguarda Popular Revolucionária

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>PERSONALIDADE E POLÍTICA</b> .....	<b>22</b>
2.1	PERSONALIDADE E POLÍTICA: TEORIAS E ABORDAGENS .....	28
2.1.1	<b>Abordagem Psicanalítica</b> .....	<b>28</b>
2.1.2	<b><i>Trait-Based Theories (TBT)</i></b> .....	<b>31</b>
2.1.3	<b><i>Motive-Based Theories (MBT)</i></b> .....	<b>33</b>
2.2	LIDERANÇA: CONCEITO E IMPORTÂNCIA .....	35
2.2.1	<b>Liderança, Teorias de Relações Internacionais e Política Externa</b> .....	<b>38</b>
2.3	ANÁLISE DE TRAÇOS DE LIDERANÇA (ATL) .....	42
2.3.1	<b>Limites da Análise de Liderança</b> .....	<b>46</b>
<b>3</b>	<b>ANÁLISE DE TRAÇOS DE LIDERANÇA (ATL)</b> .....	<b>48</b>
3.1	UMA VISÃO GERAL DA TÉCNICA.....	48
3.2	DETALHAMENTO DOS TRAÇOS.....	50
3.2.1	<b>Respeito ou desafio aos constrangimentos</b> .....	<b>51</b>
3.2.2	<b>Abertura a informações</b> .....	<b>53</b>
3.2.3	<b>Motivações</b> .....	<b>55</b>
3.3	ANÁLISE DE TRAÇOS DE LIDERANÇA: UMA ANÁLISE DE LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF (2007 – 2014) .....	57
3.3.1	<b>Análise de Traços de Liderança: Lula da Silva</b> .....	<b>62</b>
3.3.2	<b>Análise de Traços de Liderança: Dilma Rousseff</b> .....	<b>67</b>
3.3.3	<b>Lula da Silva e Dilma Rousseff: duas lideranças em perspectiva</b> .....	<b>72</b>
<b>4</b>	<b>MUDANÇAS E CONTINUIDADES EM POLÍTICA EXTERNA</b> .....	<b>77</b>
4.1	TEORIA DAS MUDANÇAS EM POLÍTICA EXTERNA .....	77
4.2	AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO E AUTONOMIA PELA INDIFERENÇA .....	80
4.3	POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA NOS GOVERNOS PETISTAS: CONEXÃO (2003 – 2010) E DESCONEXÃO (2011 – 2014) .....	84

<b>5</b>	<b>DIPLOMACIA PRESIDENCIAL .....</b>	<b>98</b>
5.1	DIPLOMACIA PRESIDENCIAL BRASILEIRA: BREVE HISTÓRICO .....	101
5.2	DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE LULA DA SILVA (2003 – 2010) .....	106
5.3	DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE ROUSSEFF (2011 – 2014): A DECADÊNCIA.....	110
<b>6</b>	<b>O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO NAS ADMINISTRAÇÕES PETISTAS (2007 – 2014) .....</b>	<b>114</b>
6.1	O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO PRODUTO DO PROTAGONISMO BRASILEIRO .....	115
6.2	O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO RESULTADO DA TRANSIÇÃO DE MODELOS DE REGIONALISMO E GOVERNANÇA .....	121
6.3	A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO SOB O EIXO DO INSTITUCIONALISMO.....	124
6.4	IMPORTÂNCIA (E CRÍTICA) DO LÍDER BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO DO CDS.....	128
6.4.1	<b>O Conselho de Defesa Sul-Americano na Administração Lula da Silva (2007 – 2010).....</b>	<b>129</b>
6.4.2	<b>O Conselho de Defesa Sul-Americano na Administração Rousseff (2011 – 2014).....</b>	<b>138</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>146</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>150</b>
	<b>APÊNDICE A – QUADRO DE PALAVRAS POR TRAÇO.....</b>	<b>166</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo da liderança como variável explicativa não é algo novo nas Relações Internacionais. Desde a década de 1930, diversas obras têm sido publicadas sobre o assunto, como “Personality: A psychological interpretation”, obra de Allport publicada originalmente em 1937. O campo da Política Externa é uma área fértil para o entendimento dos impactos da personalidade do ator político nas ações políticas, seja em tempos de estabilidade ou crise. É na Política Externa que se encontra um robusto framework de análise com explicações sobre comportamento político, seja com viés institucional, individualista ou uma combinação de ambos.

O estilo de liderança, como tratado nesta tese, é construído a partir de variáveis psicológicas, com origem no indivíduo, mas que são influenciadas por outros fatores externos. Portanto, traços psicológicos são importantes para entender comportamentos e decisões que, em última instância, podem se refletir em ações que afetam a realidade. Eles são centrais para produzir explicações de crenças individuais, preferências, decisões e processos de tomada de decisão em grupos pequenos, organizações e Estados (LEVY, 2003).

O campo da análise do estilo de liderança<sup>1</sup> e suas implicações na política, particularmente a externa, é bem desenvolvido nos Estados Unidos da América (EUA). Entre outros fatores, isto se dá pelo protagonismo do Executivo, em especial do Presidente, nas decisões e ações no campo político norte-americano, tornando suas características individuais uma importante variável explicativa (mas não a única). Embora sua estruturação política e instituições sejam demasiadamente diferentes, Brasil e EUA guardam semelhanças quanto ao protagonismo do Executivo (Presidente) nas ações de Política Externa. No entanto, durante a pesquisa, não foram encontrados estudos com metodologias consistentes e técnicas

---

<sup>1</sup> O Estudo ou análise da Liderança refere-se a uma extensa literatura que versa sobre *frameworks* desenvolvidos para explicar elementos, condições e situações em que a liderança importa, bem como de que maneira os líderes podem se comportar durante as tomadas de decisão. O Estudo da liderança é uma área diversa metodologicamente e multidisciplinar. Para aprofundamento do tema ver Monroe (2002).

replicáveis, que levem em conta as características individuais para analisar a Política Externa Brasileira<sup>2</sup>.

Esta tese desenvolve a perspectiva de que o estilo de liderança exercida pelos Presidentes brasileiros, no espaço sul-americano, tem impactos nas instituições regionais, de maneira geral, e no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), de maneira específica. Ou seja, busca-se analisar a liderança brasileira e seus impactos na criação, no funcionamento e na institucionalização do Conselho de Defesa Sul-americano (2009- 2014). Neste ponto cabe um esclarecimento, o Brasil nas últimas décadas tem construído um modelo de liderança. No entanto, há claras diferenças na sua efetivação, com momentos de maior protagonismo brasileiro alternados com reticências quanto ao papel de liderança. Uma das principais diferenças está no perfil do líder brasileiro. É este, portanto, o foco deste estudo.

É importante ressaltar que não é objetivo desta pesquisa afirmar que apenas o estilo da liderança brasileira é responsável pelos resultados do CDS no período. Ao contrário, acredita-se que outros elementos - como desenho institucional, características das outras lideranças, ambiente doméstico e extrarregional -, também são fundamentais para entender o funcionamento e ações do CDS. Buscou-se, apenas, fazer um recorte de um fator que pode influenciar o organismo, principalmente por sua dependência no voluntarismo presidencial.

A pesquisa centra-se na pergunta: em que medida há diferenças da liderança brasileira no Conselho de Defesa Sul-Americano? Dessa forma, a hipótese central é que o estilo da liderança brasileira foi modificado e isso influenciou no

---

<sup>2</sup> No Brasil, infelizmente, ainda são escassos estudos de Psicologia Política na análise de líderes brasileiros. O campo no Brasil é recente. Apenas em 2000, criou-se a Associação Brasileira de Psicologia Política (ABPP), que mantém a Revista Psicologia Política, a única publicação exclusiva sobre o tema no país. Também recentemente, a Universidade de São Paulo (USP) implementou o curso de Especialização *Lato-Sensu* em Psicologia Política, Políticas Públicas e Movimentos Sociais, dividido em cinco módulos: 1) fundamentos da Psicologia Política; 2) fundamentos em movimentos sociais; 3) estado, políticas públicas e sociedade civil; 4) organização política e participação popular; e 5) métodos de intervenção e metodologia de pesquisa. No entanto, em uma breve análise sobre as produções, linhas de pesquisa e perfil dos membros / público-alvo, é possível perceber que a Psicologia Política desenvolvida nesses espaços está orientada para a Psicologia. Ou seja, a Psicologia Política é uma subárea da disciplina maior de Psicologia. Vale ressaltar que a descrição do público-alvo da Especialização *Lato-Sensu* em Psicologia Política, Políticas Públicas e Movimentos Sociais da USP afirma que o curso se destina a “profissionais da Educação, Psicologia, Sociologia, Antropologia, História e Marketing [...]; assessores parlamentares, lideranças comunitárias, sindicatos, ONG e movimentos sociais” (USP, 2012, online). O profissional de Ciência Política não é mencionado. Isto é problemático, principalmente quando se trata de um curso estabelecido em uma das maiores universidades do país e que possui cursos de graduação e pós-graduação em Ciência Política altamente conceituados.

funcionamento do CDS, à medida que afeta a articulação dos membros para o estabelecimento de uma agenda consolidada comum, ao mesmo tempo que influencia a atuação do órgão diante das principais fontes de conflitos da região. Defende-se que o estilo da liderança brasileira mais ativo está associado ao maior protagonismo do CDS nas questões regionais. Logo, o estilo da liderança brasileira mais reativo está associado ao menor protagonismo do CDS nas questões regionais.

Com fins de atingir os objetivos propostos, é necessário construir um modelo analítico que combine as proposições teóricas que tratam da interação de características individuais e Política Externa. Nesse sentido, a estruturação do modelo busca compreender as características específicas e contextos envolvidos no exercício de poder regional empreendido pelo Brasil. Dessa forma, alguns autores foram eleitos para a construção do arcabouço teórico: Byman e Pollack (2001), Danese (1999), Charles Hermann (1990), Margareth Hermann (1980; 2002a; 2002b) e Vigevani e Cepaluni (2007).

Byman e Pollack (2001) e Margareth Hermann (1980; 2002a; 2002b) foram escolhidos dada a importância de seu *framework* de análise, que buscam compreender as interconexões entre estilo de liderança e ação na Política Externa. Charles Hermann (1990) fornece um modelo de análise para mudanças em Política Externa, que inclui o líder como um dos elementos-chave para alterações e rupturas nas ações externas dos países. Essa premissa torna-se mais importante em um cenário de relativa continuidade institucional, de grupos de apoio, de objetivos centrais e de ambientes interno e externo, como foi o caso dos governos Lula da Silva e Rousseff. Já Danese (1999) e Vigevani e Cepaluni (2007) compõem a parte teórica por suas contribuições ao entendimento da Política Externa Brasileira do período democrático, além de suas análises sobre diplomacia presidencial e a busca de autonomia do País.

Metodologicamente, optou-se por um modelo híbrido de pesquisa, que envolvesse técnicas qualitativas e quantitativas. Tal escolha foi realizada por compreender que a utilização de apenas uma técnica inviabilizaria o alcance dos objetivos desta pesquisa. King, Keohane e Veba, em *Designing Social Inquiry*, apoiam o uso de ambas as técnicas e afirmam que “se quisermos entender o mundo em rápida mudança social, teremos de incluir informações que não podem ser

facilmente quantificadas, bem como as que podem”<sup>3</sup> (KING et al, 1994, p. 05, tradução nossa).

Para tanto, são realizadas revisão bibliográfica e análise de documentos para compreender os principais pontos da Política Externa Brasileira, em especial o período dos governos Lula da Silva (2007 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2014), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT). Em relação à técnica quantitativa, utilizou-se a Análise de Estilo de Liderança (AEL) ou Análise de Traços de Liderança (ATL), desenvolvido principalmente por Hermann (1980; 1987; 2002a; 2002b). Este modelo é fundamental para esta pesquisa, uma vez que possibilita identificar o perfil dos líderes e classificá-los. Portanto, a ATL pode subsidiar conclusões sobre a influência do estilo político nos comportamentos internacionais do País, sobretudo em organizações regionais.

As fontes dos dados estão delimitadas aos canais oficiais, como os Ministérios da Defesa e de Relações Exteriores do Brasil, mas também a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), o CDS e o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED). Portanto, os dados estão restritos aos documentos oficiais e entrevistas públicas dos presidentes brasileiros entre 2007 – 2014. Toda a seleção e análise dos documentos são orientadas pelos questionamentos: quem produziu? Quem veiculou? Qual o contexto? E qual o objetivo? (FLICK, 2009, p. 232-233). Dessa forma, busca-se garantir clareza quanto às idiosincrasias que podem ter marcado a publicação do documento.

É necessário cuidado especial aos discursos e entrevistas dos líderes (presidentes), uma vez que é um dado essencial para a construção da Análise de Traços de Liderança proposto por esta pesquisa. São utilizadas as recomendações de Hermann (2002a) para a coleta de dados, tamanho da amostragem e contenção de vieses no gerenciamento das informações. Ademais, é utilizado o *software* livre *Profiler Plus*, versão 5.8.4, para o processamento dos dados.

Apenas para fins de estruturação do estudo, a pesquisa foi dividida em cinco capítulos ou partes principais, numerados de 2 a 6. O primeiro capítulo traz uma breve análise das interações de personalidade e política, com ênfase especial em estudos que utilizam as características do líder como elemento importante para os fenômenos das relações internacionais e política externa. O segundo capítulo

---

<sup>3</sup> No original: “If we are to understand the rapidly changing social world, we will need to include information that cannot be easily quantified as well as that which can”.

explora a Análise de Traços de Liderança, desenvolvido principalmente por Hermann (1980 e 2002a). Esta seção também aplica a ATL aos casos de Lula da Silva (2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014). O terceiro capítulo analisa as teorias da mudança em Política Externa, em especial o pensamento de Charles Hermann (1990), com acréscimo das contribuições de Margareth Hermann (2002a). Já o quarto capítulo centra-se no entendimento da estratégia de diplomacia presidencial, exercida, principalmente, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em meados dos anos 1990. Por último, o quinto capítulo analisa como os tipos de liderança dos petistas influenciaram no desenvolvimento das atividades do Conselho de Defesa Sul-Americano. Ou seja, busca compreender as principais ações dos ex-presidentes brasileiros no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano, no período de 2009 e 2014.

King, Keohane e Veba, em *Designing Social Inquiry*, elencam dois fatores fundamentais para construção de pesquisas relevantes para as Ciências Sociais: 1) a questão estudada deve ser importante no “mundo real”; e 2) deve prover uma contribuição específica para a literatura acadêmica (KING et al., 1994, p. 15).

Esta pesquisa, portanto, satisfaz ambos os fatores. Em relação a sua importância no mundo real, o estudo compreende que o estilo da liderança afeta os resultados das organizações e, portanto, da vida em sociedade, uma vez que impactam em questões como: política externa, integração regional, governança regional e projeção de poder. Já no que se refere ao segundo fator – contribuir com a literatura -, embora exista uma série de estudos sobre o CDS, há carência de análises que extrapolem as razões de criação do organismo. Observa-se a ausência de estudos que explorem questões ligadas ao funcionamento e ao desenvolvimento do órgão, bem como sua liderança e construção de agenda.

Conclui-se que, embora oriundos do mesmo partido, contemporâneos e seguindo as mesmas diretrizes gerais de política externa, Lula da Silva e Rousseff diferem significativamente nas suas ações e prioridades. Enquanto o ex-presidente construiu uma imagem carismática e proativa, Dilma apresentou menos vigor político. Tais características foram refletidas no vigor político e de ação dos organismos regionais, em especial o Conselho de Defesa Sul-Americano, que recebeu grande impulso no governo Lula da Silva, no entanto, foi reduzido a organismo técnico-burocrático no período Rousseff.

## 2 PERSONALIDADE E POLÍTICA

Uma das premissas fundamentais da Psicologia Política é a ideia de que as ações dos indivíduos são influenciadas pela personalidade. Ou seja, são as estruturas e padrões individuais que moldam e integram processos de percepção, memorização, julgamento, busca de objetivos, expressão e regulação emocional. O estudo da personalidade como elemento influenciador do ator político é consolidado dentro da psicologia política. Desde o pós-Primeira Guerra Mundial, Lasswell em *World Politics and Personal Insecurity*, Leites em *Psycultural Hypotheses about Political Acts* e Greenstein no livro *Personality and Politics: problems of evidence, inference, and conceptualization* já debruçavam esforços para entender como a personalidade impacta na política. Como um conceito, a personalidade tem sido utilizada para avaliar um amplo número de comportamentos políticos, tais como: psicologia dos líderes políticos (GREENSTEIN, 1987; 2000), autoritarismo (ADORNO et al., 1950), psicopatia e ação política (LASSWELL, 1930), dentre outros.

A personalidade também é utilizada para entender o comportamento de grupos sociais e indivíduos, analisando como ela influencia questões de raça, etnia, gênero, comportamento político e voto. No entanto, a maior parte dos trabalhos que tomam a personalidade como elemento central da análise são relacionados ao ator político em posição de liderança. Dessa forma, é difícil a dissociação entre personalidade política e liderança política.

Quando se trata de política, estilos, escolhas e manias. são afetados pela personalidade do líder. Em *Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In*, Byman e Pollack exploram cinco grandes casos em que a personalidade da liderança afetou fortemente os resultados das relações internacionais. Eles argumentam que “os objetivos, as habilidades e as manias dos indivíduos são cruciais para as intenções, capacidades e estratégias do Estado”<sup>4</sup> (BYMAN; POLLACK, 2001, p. 109).

Parece simples lembrar-se de exemplos de como a personalidade afetou o comportamento do ator político. Líderes com Woodrow Wilson, Hitler, Clinton e

---

<sup>4</sup> No original: “we contend that the goals, abilities, and foibles of individuals are crucial to the intentions, capabilities, and strategies of a state

Saddam Hussein, por exemplo, têm sido alvo de pesquisas sobre como suas características pessoais alteraram os resultados das suas ações.

Esta dificuldade em delinear o que é Psicologia Política não é exclusividade brasileira. Krosnick e McGraw (2002) argumentam sobre a necessidade de diferenciação entre “as psicologias políticas”. Dessa forma, têm-se a Psicologia Política Adequada ao Nome (*Political Psychology True to Its Name*) e a Psicologia da Ciência Política (*Psychological Political Science*). De acordo com Krosnick e McGraw (2002 p. 80-82, grifo dos autores, tradução nossa):

Uma breve análise do rótulo de *psicologia política*, certamente o rótulo dominante para nosso exercício interdisciplinar, é bastante iluminadora. As duas disciplinas constituintes são representadas, mas o *político* é um modificador ou qualificador do substantivo *psicologia*. [...] Em contraste à Psicologia Política Adequada ao Nome, o rótulo da Psicologia da Ciência Política enfatiza que a empreitada é um subtipo de ciência política e não de psicologia<sup>5</sup>.

Ou seja, a primeira investiga elementos psicológicos por trás de fenômenos políticos; enquanto a segunda parte das questões políticas e utiliza a Psicologia como instrumento para produção de explicações da Ciência Política. Em outras palavras, a Psicologia Política Adequada ao Nome é uma subdisciplina da Psicologia; e a Psicologia da Ciência Política é uma subárea da Ciência Política. Embora possam, eventualmente, utilizar o mesmo instrumental ou estudar os mesmos fenômenos, os objetivos são distintos.

Estudos específicos relacionando estilo de liderança política de atores políticos brasileiros e impacto em resultados não foram encontrados. As áreas de Administração Pública e Gestão Pública parecem ter avançado na identificação da influência da liderança nos resultados das políticas públicas, mas a análise produzida por essas áreas – pela própria natureza das disciplinas – está direcionada ao estudo do gestor público em sentido técnico; não o ator político.

A disciplina de Psicologia Política é particularmente desenvolvida na academia norte-americana, com estudos sobre as personalidades de lideranças das mais diversas instâncias do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Haynie (1992) produziu o artigo *Leadership and Consensus on the U. S. Supreme Court*, que

---

<sup>5</sup> No original: “A brief analysis of the label *political psychology*, certainly the dominant label for our interdisciplinary exercise, is quite illuminating. The two constituent disciplines are represented, but *political* is a modifier or qualifier of the noun *psychology* [...] In contrast to political psychology true to its name, the label psychological political science emphasizes that the enterprise is a subtype of political science, not psychology”.

examinava a deterioração da norma do consenso e como o Chefe de Justiça da Suprema Corte, como líder formal dessa instância, impactava no comportamento judicial. O estudo apoiava-se na ideia de que “diferentes estilos de liderança afetam o nível de conflito e coesão exibida pela [Suprema] Corte”<sup>6</sup> (HAYNIE, 1992, p. 1159). Evans (1991) faz uma análise comparativa sobre o comportamento das lideranças no Senado norte-americano. O autor examina a liderança de oito senadores em face aos incentivos e constrangimentos presentes em cada contexto. O estudo é focado na análise das táticas e estratégias da liderança legislativa e na perspectiva comportamental do líder nos comitês do Senado.

O estudo da personalidade como influenciador do ator político leva a uma questão polêmica e central: o que é personalidade? Não há consenso ou definição unívoca. Ewen (2010, p. 381, grifo do autor, tradução nossa) afirma que:

[não existe uma definição de ‘personalidade’ universalmente aceita] Personalidade refere-se [...] a aspectos importantes e relativamente estáveis do comportamento da pessoa. É responsável pelos padrões consistentes de comportamentos [...] que podem ser observáveis ou não, conscientes ou não<sup>7</sup>.

Ou seja, a personalidade é vista não como um conjunto estático de características, mas sim um arranjo estável de capacidades e disposições que podem ser utilizadas, priorizadas e rearranjadas pelo indivíduo. Utilizando-se como exemplo o computador, a personalidade também seria composta de *hardware* e *software*, em que existe uma estrutura estável (*hardware*) sofrendo influência de programas (*software*), que podem funcionar em primeiro plano ou em nível mais profundo. Para Winter (2003a, p. 112, grifo do autor, tradução nossa):

nesta visão, a personalidade é como um computador pessoal: com algumas características "hardware" relativamente fixas e também muitas aplicações de "software", cada uma pode ser "aberta" ou "fechada" pelo operador - algumas executando em uma "janela" no centro da tela, outros disponíveis no background imediato do "Windows" e algumas executando quase não detectadas em background "mais profundos"<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> No original: “different leadership styles affected the level of conflict and cohesion exhibited by the Court”.

<sup>7</sup> No original: “Personality refers to [...] Important and relatively stable characteristics within a person that account for consistent patterns of behavior. Aspects of personality may be observable or unobservable, and conscious or unconscious”.

<sup>8</sup> No original: “On this view, personality is like a personal computer: with some relatively fixed "hardware" characteristics and also many "software" applications, each of which can be "opened" or "closed" by the operator-some running in a "window" at the center of the screen, others available in the immediate background "windows", and a few running almost undetected in "deeper" background.

Por outro lado, Greenstein (1987) argumenta que o uso do termo 'personalidade' é amplo e resume uma série de regularidades psíquicas, além de não se referir a um fenômeno diretamente observável, mas sim uma entidade fruto da inferência. DiRenzo (1974, p. 16) também defende que personalidade é o "sistema individual adquirido, relativamente durável, ainda que dinâmico, e único de predisposições ao comportamento social e psicológico". Baseando-se em uma abordagem motivacional, Higgins e Scholer (2008, p. 183, tradução nossa) defendem que:

a personalidade é revelada através de preferências motivadas e vieses nas formas como as pessoas veem o mundo e lidam com ele.[...] A personalidade refere-se a diferenças individuais que refletem preferências e vieses de um sistema motivacional subjacente<sup>9</sup>.

Na Psicologia Política, apesar das discordâncias, a inexistência de uma definição ampla e universal para personalidade não tem afetado o desenvolvimento do campo. De maneira geral, a área tem focado em aspectos específicos da personalidade que podem ser traduzidos em comportamento político. A Psicologia Política, portanto, limita-se ao uso das Teorias da Personalidade distanciadas da Psiquiatria e da Psicologia, restringindo-se à análise de traços, motivações e alguns aspectos cognitivos, bem como seu papel nas explicações sobre liderança, estilo de liderança e comportamento político.

A personalidade influencia o modo como o ator político age, afetando o engajamento e formação de preferências e objetivos. Além disso, ela impacta em como o ator político responde aos símbolos e sinais, como interpretam estímulos e os transformam em informação. A personalidade também impacta na maneira como o ator político gerencia emoções, projeta imagem e compromete-se ou não com determinada questão. Nesse sentido, as explicações produzidas pelo estudo da personalidade não seriam antagônicas, mas sim complementares às explicações da escolha racional.

Lupia (2002) argumenta sobre a necessidade de maior interação entre a Psicologia Política e a Teoria da Escolha Racional, dada a semelhança dos objetos de estudo (comportamento eleitoral, por exemplo) e as possibilidades de ganhos entre as áreas. Para o autor, a principal diferença das duas abordagens recai no

---

<sup>9</sup> No original: "personality is revealed through motivated preferences and biases in the ways that people see the world and cope in the world [...] Personality is about individual differences that reflect the preferences and biases of an underlying motivational system".

arcabouço metodológico de inferência. Enquanto a Psicologia Política prioriza a utilização de métodos experimentais (mas não se resume a eles), a Teoria da Escolha Racional usa largamente os métodos formais. Lupia (2002, p. 54, tradução nossa) defende o intercâmbio das áreas.

Os ganhos da troca entre a Psicologia Política e a Teoria da Escolha Racional surgem da complementaridade das forças e limitações de cada tradição. Esses ganhos estão disponíveis quando as forças de uma tradição solucionam as limitações da outra<sup>10</sup>.

O encontro da Teoria da Escolha Racional e da Psicologia Política também se dá na preocupação das duas abordagens em analisar como as pessoas pensam, constroem seus interesses e, principalmente, como isto é refletido em ações concretas. Para ambas, o interesse se origina nos valores, que podem ser compreendidos de maneira material e psicológica.

No entanto, é necessário cautela ao tratar a personalidade (da liderança ou o tipo de liderança) como variável causal, sob o perigo de cair na armadilha de supersimplificação. É importante reconhecer que a ação do líder sofre influências e constrangimentos do contexto e situações em que a liderança age. Kershaw (1999), por exemplo, analisa que Hitler e sua liderança autoritária só chegaram ao poder na Alemanha, nos anos 1930, com certo apoio de parte da elite política alemã e de forças institucionais. Dessa forma, os estudos da importância da personalidade na política podem oscilar em dois eixos radicalizados. De um lado, os que acreditam nas características pessoais como panaceia explicativa, que pode ser incluída como fator causal fundante de qualquer fenômeno. Do outro, os que negligenciam totalmente a influência da personalidade na ação política.

Além disso, ao estudar de que forma a personalidade dos indivíduos afeta suas ações enquanto atores políticos, o primeiro obstáculo enfrentado é a mensuração. A análise de líderes políticos torna-se muito difícil diante da impossibilidade de aplicação de testes diretos ou o uso de experimentos. Tal possibilidade parece muito difícil, uma vez que a agenda dos líderes políticos dificilmente permitiria e, principalmente, o custo político que os resultados poderiam trazer é inimaginável. Portanto, é inviável avaliar diretamente a personalidade do ator político com base em questionários, *survey*, testes de personalidades ou

---

<sup>10</sup> No original: The gains from trade available to political psychologists and rational choice theorists arise from the complementarity of each tradition's strengths and limitations".

entrevistas. Depare-se, dessa forma, com problemas de objetividade e confiabilidade com a análise indireta da personalidade.

Greenstein (1987) defende que a personalidade do ator político só é um fator importante em quatro situações específicas: (i) quando o ator político se encontra em uma posição estratégica; (ii) quando a situação é carregada de significado emocional e/ou simbólico (uma guerra, por exemplo); (iii) quando o comportamento determinado ou espontâneo é necessário; e (iv) quando o contexto é complexo ou instável. Ou seja, quando o ator político tem recursos pessoais de poder, devido a sua função ou posição em determinada estrutura política (presidentes e primeiros-ministros), e diante de uma situação que permita ou requeira o uso do poder para influenciar no processo político, as características pessoais de personalidade (fraqueza, força, agressividade, entre outras.) terão impacto na política.

Por outro lado, Byman e Pollack (2001, p. 109, tradução nossa) argumentam que as características pessoais do ator político são particularmente significativas em certas circunstâncias, isto é, “quando o poder é concentrado nas mãos do líder, quando as instituições estão em conflito e em períodos de grandes mudanças”<sup>11</sup>. Dessa forma, as condições que favorecem a influência da personalidade estão mais disponíveis na política externa, seara que tem se destacado na produção de estudos relacionando vários aspectos da personalidade dos líderes com os resultados de política externa.

Infere-se, portanto, que o estudo da personalidade na política tem ficado circunscrito a momentos de crise, rupturas e grandes mudanças. A disciplina tem se concentrado na análise em como os líderes agem em escaladas de crises e conflitos, como estruturam suas equipes de assessores e como ocorre o processo de tomada de decisão. No entanto, estudos pioneiros de Hermann (1980; 1983; 1988), Greenstein (2000) e House (1991) têm dispensado esforços na análise da personalidade das lideranças políticas em momentos não excepcionais, confirmando que as características pessoais do líder importam para a ação política, sobretudo no que concerne à política externa.

---

<sup>11</sup> No original: “when power is concentrated in the hands of a leader, when institutions are in conflict, or in times of great change”

## 2. 1 PERSONALIDADE E POLÍTICA: TEORIAS E ABORDAGENS

Várias teorias e abordagens têm sido utilizadas pela Psicologia Política no estudo de como a personalidade afeta o comportamento do ator político. De maneira geral, a disciplina utiliza três grandes eixos teóricos para desenvolver suas análises: abordagem psicanalítica ou psicodinâmica, *trait-based theories* (teorias baseadas nos traços) e *motive-based theories* (teorias baseadas em motivações). Tais abordagens serão mais bem discutidas no decorrer desta seção.

### 2.1.1 Abordagem Psicanalítica

A Abordagem Psicanalítica tem raízes nos estudos de Freud. Em seu primeiro tópico sobre a estrutura do aparelho psíquico, a psiquê é representada como um iceberg: o que está acima da água é o consciente, o percebível, a parte conhecida de si mesmo; a porção totalmente imersa constitui o inconsciente. Nesse sentido, a maior parte do conteúdo da mente está localizada no inconsciente, que abriga sentimentos desagradáveis como a dor, ansiedade ou o conflito. Na tradição freudiana, o inconsciente influencia intensamente o comportamento, mesmo que não seja possível perceber essa influência.

Freud analisa a personalidade sob a ótica do “princípio do prazer”, termo que faz referência a um sistema de energia dirigido por pulsões agressivas e sexuais. As pessoas são motivadas a agir para satisfazer esses impulsos. Por outro lado, Freud defende que a vida em sociedade requer que o indivíduo negue o princípio do prazer, o que traria consequências como ansiedade, obsessão e criação de mecanismos de defesa. A análise freudiana entende o comportamento como o resultado das pulsões e esforços inconscientes para suprimir ou canalizar o desejo de satisfação.

No segundo tópico, Freud considera três instâncias no aparelho psíquico: id-ego-superego. O “id” é o terreno das pulsões, representa os aspectos instintivos das ações humanas, o que inclui a libido e a agressão. Já o “ego” é a unidade do ser, atuando como agente responsável pelo monitoramento e manutenção da realidade.

Por último, o “superego” representa o lado crítico e moralista interiorizado, o que modela o comportamento humano para a vida em sociedade (STRACHEY, 1958). O “id” é herdado e age de acordo com o princípio do prazer. O “ego”, por sua vez, é uma estrutura que tenta moderar a relação entre o id e a realidade. Dessa forma, o “ego” segue o princípio da realidade, estabelecendo um compromisso entre o mundo real e as necessidades do id, o que engendra o produto final da personalidade a partir das normas interiorizadas, cuja instância é o “superego”.

A tríade “id-ego-superego” não pode ser entendida como uma estrutura física, mas sim como abstrações da regulação psicológica que permeia o comportamento. Lasswell (1935, p. 63, tradução nossa) alerta:

Os termos id, superego e ego são mais ou menos equivalentes a impulso, consciência e razão, ainda que muitas distorções ocorram no seu uso. As três principais estruturas da personalidade não devem ser tomadas como rigidamente separadas uma das outras; o superego e o ego não estão categoricamente separados dos impulsos do id, mas devem ser mais apropriadamente concebidos como complicações no impulso original, que surgiu em todo processo de elaboração dos impulsos em relação aos outros e ao mundo a redor. Os aspectos de reação do id e do superego continuam [mesmo] sem a consciência da pessoa<sup>12</sup>.

A estrutura “id-ego-superego”, portanto, é mais bem percebida como um contínuo psicológico, cujo dinamismo é essencial. O “superego” atua contrabalanceando o “id” e seus impulsos, enquanto o “ego” trabalha para manter o delicado equilíbrio entre as duas partes anteriores. Uma exemplificação simples do funcionamento das estruturas psíquicas propostas por Freud é quando um indivíduo nutre raiva por outro. O “id” instiga a agir agressivamente, todavia o ego impede a reação agressiva - uma vez que tal comportamento é socialmente indesejado - e, por fim, o superego lembra o indivíduo de que ele deveria perdoar e seguir, já que esse é o aprendido como correto.

Dentro da teoria e da filosofia política, o “id” descrito por Freud é bem identificado na tradição realista. Maquiavel percebe o mundo como um lugar regulado pelos impulsos e direcionado pela busca de poder, onde o príncipe age

---

<sup>12</sup> No original: “The terms id, superego, and ego are very roughly equivalent to impulse, conscience, and reason, although much distortion is involved in this usage. The three main personality structures are not to be thought of as rigidly separated from one another; the superego and ego are not categorically cut off from impulses of the id, but are properly to be conceived as complications in original impulse which have arisen in the whole process of elaborating these drives in relation to one another and surroundings. The id and superego aspects of reaction go on without conscious awareness on the part of the person.

para dominar independente dos efeitos que cause aos outros. No mesmo sentido, Hobbes sumariza o homem cheio de impulsos e egoísta, que atua no estado de natureza em busca de seus interesses. O mundo hobbesiano parece estar dominado por indivíduos que operam de acordo com “id” e o princípio do prazer, sem outras instâncias que possam frear os instintos mais agressivos. O realismo de Morgenthau também sugere a existência de impulsos humanos universais que também guiam a política. Em *A Política entre as Nações*, o autor afirma:

Mesmo sendo verdade que sempre existiram no passado certos arranjos e instituições sociais, não se pode assegurar que eles existirão para sempre. A situação, contudo, é distinta quando lidamos não com arranjos e instituições sociais criadas pelo homem, mas com aqueles estímulos biopsicológicos elementares sobre os quais, por sua vez, a sociedade é criada. Os impulsos para viver, propagar e dominar são comuns a todos os homens (MORGENTHAU, 2003, p. 62-63).

Waltz, em *O Homem, o Estado e A Guerra*, apresenta as três imagens das Relações Internacionais e não demonstra interesse no entendimento detalhado do que consiste a natureza humana. No entanto, o Estado de Waltz, com suas características autointeressadas, egoístas e que busca a satisfação de seus interesses, é outro exemplo de como o comportamento baseado no id pode ser percebido dentro da teorização da política.

O “ego”, por outro lado, está traduzido na tradição Racionalista, a qual está fundamentada no reconhecimento de determinadas regras que regem ou constroem o comportamento dos atores políticos. O Racionalismo, principalmente o grotiano, é particularmente bem explorado na Teoria das Relações Internacionais, influenciando, sobretudo, a Escola Inglesa das Relações Internacionais. Bull (2002, p. 55-56), ao comentar sobre a tradição racionalista e a instituição da guerra, afirma:

Grotius distingue entre as causas da guerra que são ‘justificáveis’, isto é, quando se acredita que há de fato uma causa justa, daquelas que são apenas ‘persuasivas’ ou retóricas, quando a alegação de justa causa não passa de um pretexto. [...] Começar a guerra sem qualquer explicação, ou com uma explicação formulada apenas em termos das crenças do próprio estado recalcitrante [...] é manifestar desprezo por todos os outros estados, e colocar em perigo as expectativas que os estados têm, reciprocamente, do seu comportamento internacional.

Neste sentido, Bull (2002) argumenta sobre a importância do equilíbrio na sociedade internacional, em que o ator político age em busca de seus interesses, mas moderado pelas circunstâncias da sociedade internacional. No Racionalismo, a reflexão entre o que se quer e o que é possível são centrais para a ação do ator político.

Traços do que Freud classificou como “superego” podem ser vistos na tradição kantiana do pensamento político, especialmente nos estudos da corrente idealista das Relações Internacionais. As regras e normas são percebidas como o resultado material da socialização dentro de determinados parâmetros aceitos como “o correto”; é o elemento moral que constrange a ação do ator político. O conjunto de regras e normas funciona como mecanismo de proibição do e punição para o comportamento indesejado.

A abordagem psicanalítica, portanto, pode ser percebida em diversas teorizações dentro da política, seja ela nacional ou internacional. No entanto, é necessário cuidado ao entender essa assertiva. Freud não desenvolveu sua Psicanálise para o entendimento do comportamento político - salvo alguns escritos específicos que analisavam as coletividades, como em *Reflexões para os Tempos de Guerra e Morte* e *O Mal-Estar na Civilização* -, tampouco os autores citados nesta seção tinham em mente os escritos de Freud ao produzir sua teoria. A análise aqui apresentada tem a difícil missão de mostrar como as estruturas da psiquê freudiana podem ser vistas nas mais diversas tradições teóricas dentro das disciplinas de Ciência Política e Relações Internacionais.

### **2.1.2 Trait-Based Theories (TBT)**

As TBT são *frameworks* analíticos que tomam como base de pesquisa as características individuais ou traços de personalidade, além de motivações e variáveis relacionadas a tipos cognitivos. Dessa forma, as TBT exploram como estas características influenciam e moldam ações como a tomada de decisão, a interação interpessoal, processamento de informações e a habilidade gerencial.

McCrae e Costa Jr (2008, p. 160, tradução nossa) caracterizam os *traits* ou traços como “padrões de pensamentos, sentimentos e ações relativamente duradouros; [...] que podem ser quantitativamente avaliados; que mostram algum grau de consistência ao longo de diversas situações”<sup>13</sup>. Ou seja, são utilizados para exemplificar padrões consistentes de comportamentos. Os *traits* não devem ser

---

<sup>13</sup> No original: “relatively enduring patterns of thoughts, feelings, and actions; that traits can be quantitatively assessed; that they show some degree of cross-situational consistency”

confundidos com ações materializadas, uma vez que eles são tendências básicas relacionadas aos potenciais abstratos fundamentais do indivíduo; enquanto atitudes, papéis, relacionamentos e objetivos são adaptações que refletem a interação entre as tendências básicas, o ambiente e a experiência acumulada do indivíduo (JOHN; NAUMANN; SOTO, 2008).

A teorização e pesquisa sobre os traços de personalidade têm focado no número, natureza e organização de traços fundamentais. Elas têm utilizado três macroestratégias para desenvolver suas análises: (1) análise fatorial em conjunto com outras técnicas matemáticas para identificar dimensões dos traços aplicáveis às pessoas em geral; (2) teorização a priori ou racional, que envolve a construção de tipologias aplicáveis a subgrupos; e (3) abordagem ideográfica, em que se rejeita a identificação de traços básicos, mas foca-se nos traços únicos ou padrões de traços de um indivíduo (BARENBAUM; WINTER, 2008).

Gordon Allport é um dos primeiros a estudar teoricamente traços de personalidade na psicologia. Em *Traitnames: A psycho-lexical study* (1936), *Personality: A Psychological Interpretation* (1937) e *Pattern and Growth in Personality* (1961), o autor discorda da premissa freudiana de que as dinâmicas da personalidade são gerenciadas pelo inconsciente, além de defender uma menor importância das experiências na infância para o comportamento adulto. A teoria de Allport toma os traços de personalidade como elementos centrais em determinar como os indivíduos respondem ao ambiente e às situações.

Allport classifica os traços de personalidade em três tipos: 1) cardeais; 2) centrais; e 3) secundários. Os traços cardeais são aqueles fundamentais, que dominam a vida do indivíduo, cuja raridade faz com que as pessoas tenham poucos ou nenhum traço cardinal. Já os traços centrais são aqueles que afetam as pessoas regularmente, mas não em todas as situações. Por fim, os traços secundários se referem às características que afetam irregularmente o comportamento. Allport defende que, além dos traços de personalidade, o comportamento humano também é influenciado pelas motivações, em que estas não são exclusivamente derivadas de experiências na infância, mas ações conscientes resultantes de processos cognitivos (ALLPORT, 1937).

Hans Eysenck também influenciou profundamente o estudo dos traços de personalidade. Sua análise fundamenta-se em três dimensões de personalidade: introversão / extroversão, instabilidade emocional ou neuroticismo e psicoticismo. A

primeira trata de avaliar o intervalo entre a timidez e a extroversão, ou seja, analisar o quão extrovertido um indivíduo é. A segunda relaciona-se ao quanto a pessoa varia entre o comportamento calmo e nervoso. Em outras palavras, analisa a estabilidade emocional da pessoa. Por fim, a dimensão do psicotismo analisa o quão isolado e insensível o indivíduo é em relação aos outros. Esta dimensão está ligada à existência de empatia (JOHN; NAUMANN; SOTO, 2008).

Mais recentemente, os estudos de psicologia têm avançado na definição de uma taxinomia dos traços de personalidade: os *Big Five Traits of Personality* ou *Big Five* (neuroticismo ou instabilidade emocional, extroversão, amabilidade, escrupulosidade ou conscientização e abertura à experiência). Estes traços de personalidade não estão distribuídos em uma dinâmica bidimensional, ou seja, ter ou não ter. Ao contrário, eles estão organizados em um contínuo, com gradação relativa para cada traço (MCCRAE; COSTA Jr, 2008). Por exemplo, os indivíduos com alta classificação em extroversão tendem a ser mais sociáveis e otimistas. Aqueles que pontuam baixo em abertura à experiência são menos curiosos e interessados; já os de alta são mais curiosos e dispostos a mudanças. Enquanto os classificados com alto neuroticismo costumam ser nervosos e inseguros; os com baixo, são calmos e pacíficos. Metodologicamente, o *Big Five* utiliza questionários para identificar o nível de cada traço, além do uso da análise fatorial para sintetizar a massa de dados obtidos.

A Psicologia Política inspira-se nos traços de personalidade da Psicologia para analisar o comportamento do ator político. Dessa forma, busca-se a manifestação política do traço. A dimensão abertura à experiência, por exemplo, pode ser traduzida como interesse em política; o neuroticismo pode ser refletido no comportamento defensivo, entre outros. A seção 2.3 vai explorar esta temática ao discutir a Análise de Estilo de Liderança.

### **2.1.3 Motive-Based Theories (MBT)**

As *Motive-Based Theories* partem do pressuposto de que grande parte do comportamento é “orientado para *objetivos*, mostra variação inteligente para mover-se em direção ao objetivo e responde a incentivos, a circunstâncias, a

oportunidades, a obstáculos. Portanto, os motivos se opõem aos traços”<sup>14</sup> (BARENBAUM; WINTER, 2008, p. 13, grifo dos autores, tradução nossa). Motivos ou motivações são aqueles aspectos da personalidade preocupados com os objetivos e as ações (geralmente orientadas a objetivos). Os motivos “energizam, direcionam e selecionam o comportamento”<sup>15</sup> (EMMONS, 1997, p. 486, tradução nossa).

Três motivos, em específico, têm sido mais explorados dentro da Psicologia Política: a necessidade de poder, necessidade de afiliação e necessidade de realização. Winter (1987) desenvolveu um estudo sobre o apelo dos presidentes norte-americanos, defendendo que o apelo popular do líder está condicionado à adaptação entre as motivações do político e as da sociedade.

O Quadro 01 apresenta o resumo das ideias propostas por Winter (2003b), com uma breve definição das três motivações principais analisadas pelas MBT, bem como elementos discursivos que podem ser relacionados à cada motivação.

**Quadro 01 – Sumário do Sistema de Pontuação de Realização, Afiliação e Poder.**

Necessidade de Realização	O indivíduo está preocupado com um padrão de excelência: diretamente, por palavras que avaliam a qualidade do desempenho; indiretamente, por ações que sugerem claramente uma preocupação com a excelência; pelo sucesso na competição; através de emoções negativas em resposta ao fracasso; e através da realização de algo único, sem precedentes.
Necessidade de Afiliação	O indivíduo está interessado em estabelecer, manter ou restaurar amizade ou relações amigáveis entre pessoas, grupos etc.:  por meio da expressão de sentimentos calorosos, positivos, amigáveis ou íntimos em relação a outras pessoas, nações etc; pela expressão de tristeza ou outro sentimento negativo em relação à separação ou ao rompimento de um relacionamento amigável ou querer restaurá-lo; por atividades de filiação, de companheirismo; e por atos amigáveis, carinhosos.
Necessidade de Poder	O indivíduo está preocupado em ter impacto, controle ou influência sobre outra pessoa, grupo ou o mundo em geral:  ao realizar ações fortes e completas que inerentemente têm um impacto em outras pessoas ou no mundo em geral; ao controlar ou regular os outros; ao tentar influenciar, persuadir, convencer, fazer ou provar um ponto ou argumentar; ao fornecer ajuda ou conselho não solicitado; ao impressionar os outros ou o mundo em geral; buscar prestígio ou reputação; ao provocar uma forte reação emocional em alguém.

Fonte: WINTER (2003b, p. 155, tradução nossa).

<sup>14</sup> No original: is oriented toward a *goal* and shows intelligent variation in moving toward the goal and responding to incentives, circumstances, opportunities, obstacles, and other current goals. Thus motives contrast with traits”.

<sup>15</sup> No original: “motives energize, direct, and select behavior”.

Cada motivação está associada a um conjunto de características comportamentais. Indivíduos com alta necessidade de realização tendem a se engajar em riscos moderados, ser cooperativos e racionais, além de serem mais abertos à ajuda externa (assessores e técnicos, por exemplo). Já aqueles com alta necessidade de afiliação costumam apresentar comportamento cooperativo e amigável em situações confortáveis, mas defensivo e hostil em situações de ameaça. Por fim, os indivíduos com alta necessidade de poder tendem a ter comportamento de liderança forte, carisma, impulsividade ou agressividade e podem preferir a ajuda de *experts* políticos ao invés de técnicos (WINTER, 2003b).

Em termos metodológicos, a avaliação das motivações utiliza o *Thematic Apperception Test* (TAT), que consiste em apresentar aos indivíduos figuras e fazê-los escrever histórias sobre o que viram. Em seguida, faz-se a análise de conteúdo do que foi escrito. Embora confiáveis, os instrumentos metodológicos da MBT têm sido alvo de críticas na Psicologia Política, uma vez que sua utilização é quase inviável para a análise da personalidade de líderes políticos, uma vez seria tarefa difícil conseguir espaço na agenda e disposição do líder para se submeter a testes psicológicos com fins de pesquisa. Por outro lado, Winter (2003b) argumenta que os motivos não podem ser necessariamente inferidos baseando-se em ações ou resultados. Eles aumentam e diminuem em resposta tanto a incentivos externos, quanto a dinâmicas internas. Os motivos são sujeitos à distorção, má interpretação e racionalização. Portanto, dificilmente podem ser mensurados diretamente, sendo necessárias técnicas para mensuração à distância. Atualmente, adapta-se a TAT para análise de conteúdo de material produzido pelos líderes políticos, sobretudo discursos, entrevistas e outros tipos de documentos.

## 2.2 LIDERANÇA: CONCEITO E IMPORTÂNCIA

As características da personalidade têm obtido destaque na compreensão do comportamento do ator político. Líderes submetidos a situações incomuns ou extremas agem de maneira diferente. Acredita-se que a raiz da diferença da ação

resida nos aspectos pessoais que formam a personalidade e, portanto, o tipo de liderança exercida.

Em 1962, o mundo esteve à beira de uma guerra nuclear com a Crise dos Mísseis Cubanos. Pouco após o evento, por certo um dos momentos de maior tensão da Guerra Fria, Robert Kennedy, irmão do presidente Kennedy, em entrevista afirmou que “as catorze pessoas envolvidas foram muito importantes - pessoas brilhantes, dedicadas e capazes, todas com grande carinho pelos EUA. [...] Se seis delas fossem presidente dos EUA, eu acho que o mundo teria visto uma explosão [nuclear]” (STEEL, 1962, p. 256, tradução nossa). Allison e Zelikow (1999) argumentam que a Crise dos Mísseis foi divisora no relacionamento das duas superpotências, levando as duas a dialogar e iniciar o período de *deterrence*.

A Crise dos Mísseis de 1962 ilustra bem a importância da personalidade, características e estilo de liderança dos processos de tomada de decisão. Em outras palavras, o pragmatismo e a relativa sensibilidade de Kennedy ao contexto influenciou o resultado de sua decisão. Allison e Zelikow (1999) destacam que a disposição de Kennedy em considerar as consequências de suas ações e sua sensibilidade em relação à necessidade do seu oponente (o líder soviético Khrushchev) de achar um caminho que evitasse o conflito e, ao mesmo tempo, preservasse sua imagem permitiu que Kennedy, de fato, não tenha colocado as superpotências em guerra.

Jervis (1994) destaca a importância da análise das características do indivíduo, sobretudo, no ambiente pós-Guerra Fria, dada a maior complexidade do período e a pluralidade de atores, crenças e valores. O autor chama atenção do entendimento de que indivíduos são únicos e, portanto, as diferenças entre eles importam e podem se tornar fator decisivo na condução da política. Negar a possibilidade de influência das características individuais nas ações é rejeitar a ação humana como elemento central do fazer político.

Em *Leadership*, James Burns propõe que a liderança está fundamentada no relacionamento, distinguindo-se da simples posse de poder. Nesse sentido, liderança difere do “poder bruto<sup>16</sup>” (BURNS, 1978, p. 17, tradução nossa). Para Burns (1978, p. 41, tradução nossa), a liderança é exercida:

quando pessoas com certas motivações e objetivos mobilizam, em competição ou conflito com outras, recursos institucionais, políticos,

---

<sup>16</sup> No original: “brute power”.

psicológicos e outros recursos de modo a despertar, engajar e satisfazer as motivações dos seguidores<sup>17</sup>.

A liderança tem como propósito alcançar objetivos mutuamente estabelecidos pelo líder e pelos seguidores. Liderança, dessa forma, refere-se a algo relacional, coletivo e com objetivos claros. James Burns descreve dois tipos essenciais de liderança: a transacional e a transformadora (*transactional* e *transforming*). A primeira é o tipo de liderança mais comum, o tipo transacional é aquele que o líder procurar trocar algo com os seguidores – votos por emprego, apoio por dinheiro. A liderança transacional, para Burns (1978), é muito comum no legislativo e dentro dos partidos. Já a liderança transformacional é mais complexa e potente. Nela, o líder reconhece e explora uma necessidade ou demanda pré-existente no potencial seguidor (BURNS, 1978).

A liderança transformacional, portanto, envolve elementos morais e altos níveis de motivação. Burns (1992, p. 16, tradução nossa) define liderança transformacional como aquela que:

Em última instância, torna-se moral no sentido que desperta o nível de aspiração ética e conduta humana do líder e do liderado e, assim, tem um efeito transformador em ambos. Talvez, o melhor exemplo moderno seja Gandhi, que despertou e elevou as esperanças e demandas de milhões de indianos, e cuja vida e personalidade foram fortalecidas no processo. A liderança transcendente [*transcending leadership*] é uma liderança dinâmica no sentido que os líderes se jogam no relacionamento com os seguidores, que vão se sentir “elevados” e, frequentemente, tornam-se ativos e criam novas estruturas de líderes.

Hermann (1986a) define os tipos de liderança a partir das quatro imagens do líder: o “grande homem”, o vendedor, o marionete e o bombeiro. A primeira imagem (grande homem) caracteriza-se por aquele tipo de líder que toma a responsabilidade para si, sabe o fazer e como fazer. Já a imagem do vendedor é percebida como o líder que desvenda o que as pessoas querem e oferece a solução. A terceira imagem (marionete) é o líder que possui “cordas”, cujo controle é dado por interesses externos, longe dos olhos do público. Por último, o bombeiro é o líder reativo, que gasta maior parte do seu tempo respondendo as demandas do ambiente no qual está inserido.

Um ponto focal no estudo da liderança é entender quais características individuais do líder importam para compor seu comportamento e, portanto, sua

---

<sup>17</sup> No original: when persons with certain motives and purposes mobilize, in competition or conflict with others, institutional, political, psychological, and other resources so as to arouse, engage, and satisfy the motives of followers.

maneira de conduzir a política. Dessa forma, crenças políticas, estilo de liderança, motivação, reação a situações de estresse e o histórico (background) são fundamentais para entender o tipo de liderança exercida. Simon (1985) afirma que é a combinação dos cinco elementos anteriores que condicionam a racionalidade do líder. Ou seja, o arranjo das crenças, motivações, modos de processar informações e definir problemas e as experiências impactam na ação do líder político.

O estudo da liderança, dessa forma, constitui-se um ponto de encontro entre a Psicologia, a Ciência Política e as Relações Internacionais. Embora ainda haja divergências no quanto o indivíduo importa no *policy making* - ponto que será mais bem discutido na próxima seção -, o estudo da liderança está consolidado na Ciência Política e nos estudos de Política Externa, sendo necessário apenas maior cuidado na escolha do ator político (ele precisa estar em posição de liderança) e no contexto em que ele está inserido (ambientes em que a ação do líder toma dimensões significativas, a política externa, por exemplo).

### **2.2.1 Liderança, Teorias de Relações Internacionais e Política Externa**

Muitas correntes teóricas da Ciência Política e das Relações Internacionais ignoram o elemento da liderança ou das características individuais como componentes importantes na produção de suas análises. O Realismo de Waltz assume que o sistema internacional é direcionado pela sua estrutura de organização (se anárquico ou hierárquico) que, portanto, também condiciona e constrange os indivíduos. Nesse sentido, as diferenças individuais são deixadas de fora da análise, uma vez que as forças externas têm mais peso nas ações. No entanto, as três imagens da guerra propostas por Waltz (o homem, o Estado e o Sistema Internacional) podem ser interpretadas – sobretudo o nível individual – a partir de elementos da Psicologia Política e dos estudos de liderança. Até a abordagem Construtivista das Relações Internacionais, que presta atenção a elementos de identidade, crenças e valores, negligencia as características individuais como campo de análise de sua formulação teórica.

A Teoria da Escolha Racional, por sua vez, ainda que utilize em seus modelos as decisões dos líderes no agir, sua análise está geralmente atrelada ao cálculo

racional de custo-benefício que cada ator faz no *policy making*. Os líderes, dessa forma, agem homogeneamente, utilizando cálculos estratégicos similares que levam em conta a maximização dos objetivos, minimização dos custos e organização das preferências. Jon Elster é um dos principais autores da Ciência Política que tenta se aproximar à Psicologia Política, baseado no seu individualismo metodológico e na análise de autores importantes do pensamento político, como Tocqueville.

Em *Political Psychology*, Elster analisa como os princípios gerais da Psicologia Política estão presentes na teoria e filosofia produzidas por Paul Veyne, Alexander Zinoviev e Alexis de Tocqueville. Elster (1993).

Dentro da disciplina de Relações Internacionais, é no campo da política externa que o estudo da liderança como influenciador da política é mais desenvolvido. Hermann (1980; 1986a; 1988) foca nas variáveis psicológicas e suas interações para explicar decisões e ações na política externa. Hermann (1980) enfatiza a importância das variáveis psicológicas como balizadoras das crenças, preferências e tomada de decisão, seja no nível individual, institucional ou estatal. Nesse sentido, os elementos psicológicos e da liderança afetam os resultados, uma vez que influenciam a opinião pública, nacionalismo e formação de identidades.

O estudo da dimensão da liderança na política externa retoma o pós-Primeira Guerra Mundial. Foi na década de 1930 que as primeiras análises surgiram, realizadas principalmente por psicólogos e psiquiatras. Os trabalhos refletiam sobre as características das lideranças da Primeira Guerra, centrando-se muito mais em estudos descritivos do que na produção de explicações ou causalidades. Drogba (1931), por exemplo, apresentou um trabalho pioneiro que examinava atitudes relacionadas à guerra, ao nacionalismo e à agressão. Durbin e Bowlby (1939) aplicavam a Psicanálise para entender a guerra. De maneira geral, os estudos da época produziram mais contribuições para a Psicologia do que para as Relações Internacionais.

Kelman (1965, p. 05, tradução nossa) faz uma síntese da “primeira fase” dos estudos de psicologia aplicados às relações internacionais:

Qualquer tentativa de conceituar as causas da guerra e as condições da paz que começam com a psicologia do indivíduo ao invés da análise das relações entre os estados tem relevância questionável.

Embora tenha havido muito avanço no campo, é importante enfatizar que o encontro entre Psicologia e Relações Internacionais tem limitações e que o estudo

da liderança não pode ser uma panaceia explicativa que desconsidera as relações entre os atores primordiais da política externa e do sistema internacional, o Estado. Dinâmicas sobre interesses, estrutura e poder não podem ser negligenciados dentro da análise de liderança.

Nas décadas de 1950 e 1960, a psicologia social impulsionou os estudos da política externa, com análises sobre a relação entre atitudes e política externa. O trabalho pioneiro de Almond (1950) se debruçou nos estudos dos “humores” da política externa norte-americana. Os estudos dessa época davam ênfase nos aspectos psicológicos por trás das ideologias nacionais e estereótipos dos países. A Psicanálise teve papel fundamental nesse período, influenciando o desenvolvimento da psicobiografia, história psicológica e *operational code analysis system*, que postulava sobre crenças políticas que influenciavam o *policy making*.

Na década de 1960, também foi possível observar o crescimento de estudos direcionados às percepções e escolhas individuais, tanto ao nível do indivíduo quanto das massas. DeRivera (1968), em *Psychological Dimension of Foreign Policy*, tenta desvendar como as escolhas e crenças influenciam na política externa. A maior parte dos estudos da época analisava as respostas dos indivíduos a questões simples – como percepção de nacionalismo, estereótipos e valores. No entanto, os estudos careciam de rigor metodológico. Problemas de enviesamento, negligenciamento do contexto ou ambiente do indivíduo e falta de variáveis causais eram comuns.

Apenas na década de 1970, Allison na primeira edição de *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis* vê-se o distanciamento da Psicologia para tornar-se verdadeiramente o estudo da política que leva em consideração aspectos psicológico. Ou seja, elementos psicológicos a serviço da produção de explicação dentro da Ciência Política e Relações Internacionais. Allison e Zelikow (1999) se debruçam sobre o processo organizacional e os modelos governamentais de política externa, abarcando a implementação de rotinas e padrões que determinam os procedimentos possíveis dentro das organizações. Ao entender como as organizações são, foi possível traçar que tipo de ambiente constrange ator político e, por conseguinte, poder perceber como as características dos diferentes indivíduos se manifestam dentro do ambiente relativamente constante.

Jervis (1976), por outro lado, dirigia estudos para o entendimento da *misperception* (percepção equivocada) na política externa e relações internacionais.

Sua obra *Perception and Misperception in International Politics* foi um marco no chamado “paradigma cognitivo” da análise de política externa. Este tipo de estudo buscava os elementos causais que resultavam em percepções equivocadas nas escolhas de política externa, concentrando-se nos erros de interpretação das capacidades e intenções dos “inimigos”. Uma das principais contribuições de Jervis foi a combinação de metodologia robusta na construção de seu desenho de pesquisa, uso de exemplos históricos e vastos dados empíricos para fundamentar suas conclusões.

Na década de 1980, uma série de pesquisadores voltaram suas análises para o estilo de liderança e seu impacto na política externa. George (1980) foi fundamental para o desenvolvimento da área. Baseando-se no esquema de classificação de Johnson (1974), o qual dividia os estilos de gestão presidencial em formalística, competitiva e colegiada, George (1980) sofisticou a análise para englobar o estilo cognitivo (como os presidentes obtêm e processam informações), o senso de eficácia ou competência (como as agendas são formadas) e orientação sobre o conflito político (quão tolerante o presidente é em relação a confrontos e discordâncias). Dessa forma, auxiliou no entendimento de variáveis causais no comportamento dos líderes, em especial aqueles ocupando o cargo de presidente.

Margareth Hermann proveu diversas contribuições para o encontro dos estudos de personalidade e a política externa. Em especial, desenvolveu o *Leader Evaluation and Assessment at a Distance* (LEAD), que utiliza a análise de conteúdo – respostas espontâneas em entrevistas – para fundamentar a construção do perfil da liderança. Além disso, Hermann (1980; 2002a) desenvolveu uma tipologia para classificar os estilos de liderança e o impacto na política externa baseada, entre outros pontos, em três variáveis: 1) responsividade (ou consciência dos) a constrangimentos; 2) abertura à informação; e 3) foco motivacional. As análises de liderança propostas por Hermann serão objetos de maior análise na seção 2.3.

Preston (2001), baseado largamente nos pressupostos de Margareth Hermann, propõe uma tipologia complementar para a análise da liderança e política externa. O autor enfatiza, também, duas dimensões: necessidade de controle e envolvimento no processo político; e necessidade de informação e sensibilidade geral ao contexto. Nesse sentido, Preston (2001) conclui que a necessidade de poder e o *expertise* político em determinada área vai moldar o quanto de controle e envolvimento o presidente vai procurar no processo de *policy-making*.

Dessa forma, ainda que não seja temática amplamente desenvolvida no Brasil, o encontro da personalidade com Relações Internacionais, em geral, e política externa, em particular, já é alvo de estudo há mais de 50 anos. A análise dessas obras seminais é fundamental para o enriquecimento da compreensão de como as características do líder pode influenciar as decisões de política externa. Além disso, contribui para lançar reflexões sobre os presidentes brasileiros, em especial do momento pós-democratização, período marcado pela diplomacia presidencial, que será abordada no capítulo 5.

### 2.3 ANÁLISE DE TRAÇOS DE LIDERANÇA (ATL)

A disciplina de Psicologia Política produziu uma extensa literatura sobre os estilos e tipos de liderança fundamentados em *frameworks* metodológicos variados. A Análise de Traços de Liderança (ATL) é uma ferramenta de classificação particularmente desenvolvida. Ela é focada no estudo de como a combinação de várias características individuais do líder influenciam nos comportamentos gerenciais durante o mandato político.

A ATL faz uso de análise de conteúdo de discursos, entrevistas e outros textos produzidos pelo líder político. No entanto, tem preferência pelas entrevistas, percebidas como mais espontâneas e menos suscetíveis às influências de assessores e demais profissionais que escrevem os discursos (HERMANN, 2002b). Uma vez que as personalidades são complexas, o foco do instrumento de pesquisa está direcionado para características que indiquem alcance, associação, motivação para o poder.

Margareth Hermann, desde o final da década de 1970, tem trabalhado para aperfeiçoar a análise de traços de liderança a partir de um instrumento que consiga mensurar as características individuais à distância. Hermann (1980; 1988 e 2002a) desenvolveu a ATL baseando-se na análise dos estilos pessoais de líderes de 122 Estados durante as décadas de 1980 e 1990. Hermann (2002b) faz três perguntas fundamentais: 1) o indivíduo desafia ou respeita as restrições políticas de seu ambiente?; 2) o indivíduo é aberto ou fechado a informações?; e 3) o que motiva o

indivíduo a buscar sua posição? Partindo destas três questões básicas, a autora, posteriormente, investiga os traços que identificam o estilo de liderança.

Estas perguntas correspondem a macro traços que identificam o tipo de líder. As questões 1 e 2 de Hermann são relacionadas à avaliação das características cognitivas do indivíduo; enquanto a 3 está focada nas motivações. Como essas indagações são respondidas vai sugerir que tipo de estilo de liderança determinado ator político apresenta. A partir da identificação do estilo de liderança, é possível fazer conexões entre as características individuais e o estilo de política externa.

Hermann (2002b, p. 10, tradução nossa) afirma que a análise de traços é de “natureza quantitativa e emprega a contagem de frequência. A questão é qual a porcentagem de tempo durante entrevistas os líderes exibem determinadas palavras e frases<sup>18</sup>”. Nesse sentido, a análise de conteúdo é fundamental, pois é ela que possibilita a identificação dos traços de personalidade, que pode variar de 0 a 1 para cada traço estudado – sendo 0 a ausência do traço e 1 forte presença. Quadro 02 sintetiza alguns traços estudados pela ATL.

**Quadro 02 - Descrição dos Traços da ATL**

<b>TRAÇO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>Codificação</b>
<b>Necessidade de Poder</b>	Preocupação com o estabelecimento, manutenção ou restauração do poder do indivíduo. Isto é, impacto, influência e controle sobre os outros.	Porcentagem de verbos relacionados a ações que atacam, aconselham e influenciam comportamentos.
<b>Necessidade de Controle (crença na habilidade de controlar eventos)</b>	Visão de mundo de que o indivíduo percebe ter algum nível de controle sobre as situações nas quais está envolvido. Ou seja, o quanto o indivíduo acredita que pode influenciar em uma situação.	Porcentagem de verbos que refletem ação ou planejamento de ação.
<b>Necessidade de Associação</b>	Preocupações em estabelecer, manter ou restaurar relacionamentos amigáveis com os outros.	Porcentagem de verbos que indicam a procura de relacionamentos amigáveis.
<b>Complexidade Cognitiva</b>	Habilidade de diferenciar o ambiente. Isto é, o grau de capacidade de diferenciação que o indivíduo apresenta para descrever e discutir situações, pessoas, ideias, políticas etc.	Porcentagem de palavras relacionadas à alta complexidade vs. palavras de baixa complexidade.
<b>Desconfiança</b>	Sentimento geral de dúvida, desconforto e receio em relação aos outros. Inclinação a desconfiar dos motivos e ações dos outros.	Porcentagem de nomes que indicam desconfiança em relação aos outros.
<b>Autoconfiança</b>	Sensação de autoimportância e confiança na própria habilidade de lidar com o ambiente.	Porcentagem de pronomes pessoais utilizados, em que o indivíduo se percebe como autoridade, instigador ou

<sup>18</sup> No original: “the trait analysis is quantitative in nature and employs frequency counts. At issue is what percentage of the time in responding to interviewers’ questions when leaders could exhibit particular words and phrases”

		fomentador de ações.
<b>Ênfase na realização de tarefas</b>	Ênfase na realização de tarefas em detrimento do foco nas necessidades e sentimentos dos outros.	Porcentagem de verbos relacionados a atividades instrumentais vs. verbos que indicam preocupação com o sentimento de desejo dos outros.
<b>Etnocentrismo e Nacionalismo (ou viés intra-grupo)</b>	Visão de mundo que privilegia a própria nação, com fortes laços nacionais e ênfase na honra e identidade nacional.	Porcentagem de referências favoráveis ao próprio grupo ou nação.

Fonte: adaptado de Hermann (2002b).

Os dois primeiros traços sugerem a reação do líder quando deparado aos contingenciamentos da política. Ao pontuar alto em necessidade de poder e de controle, o líder provavelmente apresenta um comportamento desafiador; enquanto escores baixos ou moderados indicam que o líder tende a respeitar as restrições políticas.

A abertura do líder a informações é verificada através da mensuração da complexidade cognitiva - o líder vê o mundo a partir de um largo espectro ou as coisas são pretas ou brancas? (HERMANN, 2002b). A mensuração da autoconfiança também é utilizada para determinar a abertura à informação. Hermann (2002b) argumenta que quando a complexidade conceitual for mais alta do que a autoconfiança, logo, o líder será aberto. Por outro lado, o líder que pontua acima em autoconfiança tende a ser fechado a informações. Já quando autoconfiança e complexidade cognitiva são altas, o líder é aberto a informações. Por fim, quando os escores são baixos para ambos os traços, a líder costuma ser fechado para informações.

Ênfase na realização de tarefas, desconfiança e nacionalismo, por sua vez, são traços utilizados para avaliar as motivações dos líderes. A ideia central de Hermann (2002b) é distinguir se líderes são motivados por problemas ou relacionamentos. A ênfase na realização de tarefa indica que o líder age por uma causa particular, seja ela ideologia ou qualquer conjunto de interesses, e direciona sua ação para a resolução de problemas. Por outro lado, o líder pode dar ênfase aos relacionamentos, portanto, ele está em busca de aceitação e apoio. Tais líderes tendem a focar-se na manutenção do moral e espírito do grupo (HERMANN, 2002b).

Além disso, quando o líder pontua baixo em desconfiança e nacionalismo, a ênfase em relacionamentos tende a ser alta. Quando ambos são altos, o foco do líder é em realização de tarefas. Quando nacionalismo é mais baixo que desconfiança, o líder foca nos relacionamentos, no entanto, mantém-se atento ao

que está sendo feito. Por fim, quando a pontuação em nacionalismo é mais alta do que desconfiança, o líder se foca na realização de tarefa e pode perseguir oportunidades pessoais (HERMANN, 2002b). O Quadro 03 sumariza a relação entre os traços e comportamentos em política externa.

**Quadro 03 – Tipo de líder e variáveis componentes**

Orientação	Definição	Variáveis componentes
Expansionista	Interesse em ganhar controle sobre territórios, recursos ou pessoas.	Necessidade de poder, nacionalismo, crença na habilidade de controlar eventos, autoconfiança e ênfase na realização de tarefas.
Independente ativo	Interesse em participar da comunidade internacional, mas em seus próprios termos e sem engendrar-se em relacionamentos dependentes com outros países.	Necessidade de associação, nacionalismo, crença na habilidade de controlar exemplos, complexidade cognitiva, autoconfiança, ênfase na realização de tarefas.
Influente	Interesse em ter impacto no comportamento de política externa de outros Estados, em ter um papel de liderança nas relações regionais e internacionais.	Necessidade de poder. Crença na habilidade de controlar eventos, complexidade cognitiva, autoconfiança, orientação interpessoal.
Mediador / integrador	Preocupação com reconciliar diferenças entre outras nações, com a resolução de problemas na arena internacional.	Necessidade de associação, crença na habilidade de controlar eventos, complexidade cognitiva e orientação interpessoal.
Oportunista	Interesse em levar vantagem das circunstâncias, em lidar efetivamente com as demandas e oportunidades do momento, em ser oportuno.	Complexidade cognitiva e orientação interpessoal.
Desenvolvimentista	Compromisso de contínua melhora da própria nação com a melhor ajuda disponível de outros países ou organizações internacionais.	Necessidade de associação, nacionalismo, complexidade cognitiva, autoconfiança e orientação interpessoal.

Fonte: Hermann (1987, p. 170-173, tradução nossa).

Para determinar se um líder pontua alto em determinado traço, Hermann (1987, 2002a e 2002b) recomenda que ele seja comparado a um conjunto de pontuações médias, chamado de grupo de normalização (*norming group*). O grupo de normalização é aquele que apresenta as pontuações agregadas de outros líderes, portanto, é possível ter pontuações “normais” diferentes para grupos diferentes de acordo com a região, tipo de regime ou qualquer outra variável. Dessa forma, aqueles que pontuam um desvio padrão acima da média são considerados escores altos; e aqueles que estão um desvio padrão abaixo da média são classificados como escores baixos.

Para efeito desta pesquisa, serão considerados como *norming groups* os scores dos grupos de comparação apresentados por Hermann (2002b). Tal análise será mais bem detalhada na seção 3.

### **2.3.1 Limites da Análise de Liderança**

A Análise de Liderança tem recebido críticas por sua restrição na captura real da personalidade da liderança. Rasler, Thompson e Chester (1980) argumentam que a ATL só pode fornecer sugestões da personalidade da liderança para determinado tempo, ou seja, funciona como uma fotografia de certo momento.

Cooper e Brady (1981) acreditam que o contexto institucional impacta no estilo de liderança mais do que a própria personalidade do líder, colocando em segundo plano características pessoais do ator político como variável em seu modelo de análise. Além disso, os autores chamam atenção para os limites que o ambiente pode impor aos líderes em adição às necessidade de adaptação que o indivíduo em posição de liderança requer.

Outra limitação é a qualidade dos dados. É difícil considerar a possibilidade de acesso direto aos líderes políticos para aplicação de questionários ou testes. Dessa forma, os críticos da ATL chamam atenção para a possibilidade de uso de material incorreto, ou seja, o uso de informações que, originalmente, não foram formulados pelo indivíduo ou não refletem a sua real personalidade (como em situações protocolares, por exemplo).

Em resposta, Hermann (1987, 1983, 2002a, 2002b) afirma que a personalidade é dependente do contexto e a forma de adaptação aos constrangimentos das situações reais também são derivadas das características pessoais dos indivíduos. A autora indica o uso de material diverso para fundamentar as conclusões sobre o estilo da liderança, principalmente informações originadas em situações em que o líder está em posição mais livre – sem a interferência direta de assessores ou *ghost writers*. Desta forma, é possível apreender melhor as verdadeiras características pessoais do líder.

Embora receba críticas, a técnica de Análise de Estilo de Liderança é amplamente aceita e consolidada dentro da Psicologia Política. Já foi utilizada para

analisar líderes na América do Norte, Oriente Médio, África e Europa, fortalecendo os estudos da área e mostrando que a ATL pode avaliar o perfil geral das lideranças com base na frequência de palavras e análise de conteúdo.

### 3 ANÁLISE DE TRAÇOS DE LIDERANÇA (ATL)

#### 3.1 UMA VISÃO GERAL DA TÉCNICA

A posição de líder desperta interesse, principalmente em relação às características que levam um ator político a se comportar da maneira que o faz. Ainda que a personalidade e estilo do líder costumem despertar interesse das pessoas – os mais diversos meios de comunicação dedicam esforços e tempo para decifrá-los-, no Brasil, o estudo científico das lideranças ainda é escasso, seja pelo desinteresse dos acadêmicos ou pelas dificuldades de operacionalização de um método confiável para tais análises.

Dessa forma, uma maneira de entender melhor os líderes políticos em um cenário de impossibilidade de testes psicológicos diretos é examinar o que eles dizem, mas também suas decisões. Com a digitalização das informações governamentais, discursos e entrevistas ficaram mais acessíveis para estudos. Tal informação é crucial para a análise do conteúdo que os líderes políticos produzem e que imagem projetam.

Margareth Hermann proveu diversas contribuições para a Análise de Traços de Liderança, com modelos que apresentam pequenas variações nos traços levados em consideração. Para efeito desta pesquisa, o manual “Assessing Leadership Style: a trait analysis”, publicado em 2002, foi utilizado como base para o desenvolvimento dos estudos.

Nesse sentido, Hermann (2002b) recomenda a utilização de material espontâneo, ou seja, entrevistas de preferência não agendadas. O não uso de discursos ou pronunciamentos oficiais<sup>19</sup> se dá porque podem ser textos formatados para um determinado público e, geralmente, são escritos por terceiros, como assessores ou especialistas em comunicação. Hermann (2002b, p. 02) argumenta que “entrevistas com a mídia [...] são um tipo de material mais espontâneo. Durante o período de receber uma pergunta e dar uma resposta, o líder deve responder

---

<sup>19</sup> Para detalhes sobre as diferenças entre discursos e entrevistas, ver Hermann (1986b)

rapidamente sem adereços e ajuda<sup>20</sup>”. Embora o líder tenha alguma preparação antes das entrevistas (definição de possíveis perguntas e audiência, por exemplo), o processo dinâmico da entrevista dificulta a busca por ajuda da equipe, o que torna as respostas relativamente mais espontâneas.

A unidade de análise da ATL é a resposta a uma pergunta. Ou seja, ao ser questionado, o que é proferido pelo líder. Dessa forma, se uma entrevista contém 10 perguntas, logo, espera-se que haja 10 respostas, cada uma compondo uma unidade de análise, que estão diretamente ligadas a questões que suscitaram a resposta. Além disso, é necessário cuidado ao selecionar as respostas, uma vez que os meios de comunicação costumam editá-las. Nesse caso, dá-se prioridade a materiais completamente transcritos.

Ao analisar o material de líderes políticos fora dos EUA, o manual da ATL recomenda o uso do banco de dados *Foreign Broadcast Information Service Daily Report* (FBISD), distribuído através da organização *World News Connection*. Todavia, nesta pesquisa foi utilizado outra fonte, uma vez que o FBISD não possuía dados atualizados para o Brasil. Para efeito desta pesquisa, foram utilizadas as informações catalogadas pelo governo brasileiro, que estão disponibilizadas no *website* da Presidência<sup>21</sup>.

Hermann (2002b) argumenta que quanto maior o número de respostas a entrevistas, maior a confiança na construção do perfil da liderança. No entanto, para a realização adequada da ATL, é necessária a catalogação de, no mínimo, 50 respostas que contenham 100 palavras ou mais, menos que isso pode comprometer a confiabilidade análise, de maneira a garantir que o uso de determinadas palavras seja determinado apenas pelo contexto, não pelo estilo do líder (HERMANN, 2002a). Também, é necessário cuidado com o período de análise, é importante que as respostas sejam coletadas ao longo do mandato do líder e em diversas situações (entrevistas coletivas e não coletivas, de surpresa, sobre vários assuntos), de modo a não correr o risco de fazer uma análise enviesada pelo contexto. Além disso, é necessária a catalogação do material de acordo com o período, audiência e assuntos. Dessa forma, é possível traçar um perfil mais consistente do líder.

---

<sup>20</sup> No original: “Interviews with the media, however, are a more spontaneous type of material. During the give and take of a question and answer period, leaders must respond quickly without props or aid”.

<sup>21</sup> O acervo de todas as entrevistas dadas pelos presidentes do Brasil pode ser acessado em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>

Hermann (2002b) recomenda o uso do *software* Profiler Plus<sup>22</sup>, desenvolvido para auxiliar na classificação do material escolhido.

O modelo de ATL desenvolvido foi baseado na análise de 122 lideranças nacionais (presidentes, primeiros-ministros, reis e ditadores) desde a década de 1980, oriundos de países na América do Norte, Europa, Ásia, África e Oriente Médio. Hermann (2002b, p. 05, tradução nossa) entende estilo de liderança como a maneira que “cada líder se relaciona com os outros ao redor dele - sejam eleitores, assessores ou outros líderes -, como estruturam as interações [...] e os princípios que guiam tais interações<sup>23</sup>”.

O estilo da liderança é construído fundamentando-se em três questões: (1) como o líder reage aos constrangimentos políticos de seu ambiente (respeitam ou desafiam)? (2) Quão aberto o líder está em relação ao recebimento de informações (abertos ou fechados)? Quais são as razões do líder para buscar sua posição (resolução de tarefas ou construção de relacionamentos)? (HERMANN, 2002b). A resposta a estas questões indicam se o líder tende a ser sensível ou insensível ao contexto político e o grau de controle que o líder busca ter sobre o que acontece. A combinação dessas respostas indica um determinado estilo de liderança, que está detalhada na seção 3.3.

## 3.2 DETALHAMENTO DOS TRAÇOS

A construção do estilo da liderança requer a análise de 7 traços, que estão relacionados aos três eixos ou perguntas discutidas anteriormente – respeito ou desafio aos constrangimentos, abertura a informações e motivações. Os traços considerados são: (1) crença na própria habilidade de controlar eventos; (2) necessidade de poder e influência; (3) complexidade conceitual; (4) autoconfiança;

---

<sup>22</sup> Para maiores detalhes do software, consultar: <http://socialscience.net/tech/profilerplus.aspx>

<sup>23</sup> No original: “By leadership style is meant the ways in which leaders relate to those around them, whether constituents, advisers, or other leaders – how they structure interactions and the norms, rules, and principles they use to guide such interactions”.

(5) motivação (foco em tarefas ou relacionamentos); (6) desconfiança; e (7) viés de grupo<sup>24</sup>. Todos os sete traços estão em intervalo de 0 a 1.

### 3.2.1 Respeito ou desafio aos constrangimentos

O eixo “respeito ou desafio aos constrangimentos” indica o quanto é importante para o líder exercer controle ou influenciar seu ambiente. Tal eixo é determinado pela mensuração de dois traços: crença na própria habilidade de controlar eventos e necessidade de poder e influência. O Quadro 04 a seguir detalha a relação entre os traços.

**Quadro 04** - A reação do líder aos constrangimentos

Necessidade de Poder	Crença na própria habilidade de controlar eventos	
	Baixo	Alto
Baixo	<b>Respeita constrangimentos:</b> trabalha dentro dos parâmetros para atingir os objetivos; construção de consensos e compromisso é importante.	<b>Desafia constrangimentos,</b> mas com menos sucesso em fazê-lo, porque é muito direto e aberto no uso do poder; menos capaz de ler como manipular as pessoas e ambientes nos bastidores para ter a influência desejada.
Alto	<b>Desafia os constrangimentos,</b> mas fica mais confortável de forma indireta (nos bastidores); bom em ser “poder por trás do trono”, onde pode puxar as cordas, mas são menos responsáveis pelo resultado.	<b>Desafia constrangimentos:</b> é hábil em influência direta e indireta; conhece o que o público quer e se encarrega de fazer que aconteça.

Fonte: Hermann (2002b, p. 13, tradução nossa).

Dessa forma, líderes que pontuam alto nos dois traços estão mais dispostos a desafiar os constrangimentos, tendem a enfrentar os problemas mais ativamente e tendem a ser decisivos, buscando uma solução rápida, em que os obstáculos existem, mas não são intransponíveis (HERMANN,1984; 2002b). Líderes que pontuam baixo nos dois traços tendem a aceitar ou aderir aos constrangimentos, levando-os em consideração como parâmetros ou limites de suas ações. Líderes

<sup>24</sup> No original: (1) the belief that one can influence or control what happens, (2) the need for power and influence, (3) conceptual complexity (the ability to differentiate things and people in one’s environment), (4) self-confidence, (5) the tendency to focus on problem solving and accomplishing something versus maintenance of the group and dealing with others’ ideas and sensitivities, (6) an individual’s general distrust or suspiciousness of others, and (7) the intensity with which a person holds an ingroup bias.

que pontuam moderadamente em ambos os traços conseguem se mover entre o respeito e os desafios aos constrangimentos, dependendo da situação. Nesse sentido, líderes com traços moderados tendem a equilibrar e agir mais de acordo com outras características ou com o contexto.

O traço “crença na própria habilidade de controlar eventos” indica a percepção que o líder tem sobre o quanto ele pode influenciar o que acontece ao seu redor. Ele é indicado pela codificação de palavras e verbos que indicam ação em que o líder toma para si a responsabilidade de desenvolver ou planejar uma ação<sup>25</sup>. A pontuação do traço é a mensurada pelo cálculo da porcentagem de vezes que um verbo em uma resposta indica que o líder assumiu a responsabilidade de empreender ou planejar uma ação. O score geral é dado pela média desta porcentagem pelo total de respostas analisadas. Os líderes que pontuam alto neste traço tendem a ser mais interessados e ativos no *policy-making*, tentam manter o controle sobre as decisões e implementação de ações, de modo a assegurar que tudo seja feito corretamente e têm dificuldade em delegar tarefas. Por outro lado, líderes com baixos scores nesse traço tendem a ser mais reativos aos eventos, são menos propensos a tomar iniciativas e preferem delegar responsabilidades (HERMANN, 2002b).

Já o traço “necessidade de poder e influência” está relacionado à preocupação do líder em “estabelecer, manter ou recuperar poder<sup>26</sup>” (HERMANN, 2002b, p. 16, tradução nossa). Ele é indicado pela codificação de verbos que apontam que o líder busca influenciar, impactar ou controlar a ação de outras pessoas ou grupos. Para a palavra ser codificada nesse traço, ela deve se enquadrar em um dos seguintes critérios: (1) propõe uma ação forte, como um ataque ou agressão, acusação, agressão ou repreensão; (2) fornece conselho ou assistência não requerida; (3) tenta regular o comportamento dos outros; (4) busca persuadir, subornar ou discutir com os outros, mas não está focada na busca de consenso; (5) tentar impressionar ou ganhar fama de uma ação; (6) demonstra preocupação com sua reputação ou posição.

O score do traço é definido pelo cálculo da porcentagem de vezes que um verbo em uma resposta indica que o líder demonstrou esses comportamentos. A pontuação geral é obtida pela média da porcentagem pelo total de respostas

<sup>25</sup> A lista de palavras utilizadas para codificar os traços está disponíveis no Apêndice A.

<sup>26</sup> No original: “establishing, maintaining, or restoring one’s power”.

analisadas. Quando este traço é alto, indica que o líder tende a manipular o ambiente para projetar uma imagem de vencedor, grande capacidade analítica e de escolha de estratégias para alcançar seus objetivos, tendem a testar os limites. Hermann (2002b) os define como maquiavélicos no sentido popular da palavra. Por outro lado, os líderes com baixa pontuação nesse traço têm menos necessidade de ser o centro, dão créditos aos outros e costumam ter um grande senso de justiça.

### 3.2.2 Abertura a informações

Entender como o líder reage aos estímulos do ambiente é fundamental para traçar o perfil da liderança. Nesse sentido, os atores políticos apresentam graus distintos de abertura ao recebimento de informações contextuais. Esse eixo é determinado pela interação de dois traços: complexidade conceitual e autoconfiança. O Quadro 05 sintetiza como os traços estão relacionados.

**Quadro 05 – Regras para Determinar Abertura à Informação**

Pontuação em Complexidade Conceitual e Autoconfiança	Abertura à Informação Contextual
Complexidade Conceitual > Autoconfiança	Aberto
Autoconfiança > Complexidade Conceitual	Fechado
Complexidade Conceitual e Autoconfiança Altas	Aberto
Complexidade Conceitual e Autoconfiança Baixas	Fechado

Fonte: Hermann (2002b, p. 20, tradução nossa).

Líderes com o grau de complexidade conceitual maior que o de autoconfiança tendem a ser abertos à informação, mais pragmáticos e costumam ouvir as ideias, necessidades e demandas dos outros. Em geral, são mais sensíveis ao contexto e não têm dificuldades em trabalhar de maneira colegiada. Já os líderes com pontuação de complexidade conceitual mais baixa do que a autoconfiança tendem a ser fechados a informações, insensíveis e com baixa responsividade às demandas do ambiente que os cerca. Costumam ser “impopulares” e organizar o processo decisório de maneira centralizada e hierárquica, de modo a manter o controle sobre as decisões. Há ainda uma terceira combinação, ambos os traços são relativamente

iguais. Caso os traços sejam altos, o líder tende a ser aberto a informações; se ambos são baixos, a liderança apresenta certa resistência a receber informações externas.

O traço “autoconfiança” expressa a percepção de autoimportância que o líder tem. Hermann (2002b) explica que uma vez que a pessoa tende a desenvolver sua autoconfiança como um resultado da avaliação de si em comparação com os outros, esse traço representa um quadro referencial do posicionamento do líder. A codificação desse traço se dá pelo foco em pronomes, especificamente os pessoais e possessivos da primeira pessoa (“eu”, “meu”, “minha”, “me”). Frases como “Eu vou”, “Se depender de mim”, “minha posição” ilustram bem este traço, que evidenciam um senso de autovalor e autoconfiança. A autoconfiança é determinada pela média da porcentagem de vezes que esses pronomes pessoais são utilizados nas respostas.

Uma pontuação alta nesse traço indica que os líderes são mais imunes ao ambiente do que aqueles com baixa pontuação. Nesse sentido, uma autoconfiança alta sugere que o líder está satisfeito com as informações que tem, são menos adaptáveis às situações e tendem a manter um comportamento relativamente constante. Os líderes com autoconfiança baixa são mais suscetíveis às informações contextuais e tendem a buscar informações, projetando uma imagem mais inconstante (HERMANN, 1984; 1986b).

A complexidade conceitual refere-se ao nível de diferenciação que o líder apresenta durante uma descrição ou discussão sobre pessoas, políticas e situações. Uma alta complexidade indica que o líder interpreta o mundo de maneira flexível, considerando diversas possibilidades; já a baixa complexidade conceitual sugere que o líder interpreta o mundo de maneira binária, em dimensões de “bom x mau”, por exemplo.

A codificação desse traço foca em palavras indicativas da percepção do líder do ambiente ao redor de maneira mais ampla ou restrita. Dessa forma, palavras como “aproximadamente”, “possivelmente”, “tende” evidenciam a alta complexidade conceitual, enquanto “sem dúvida”, “sempre”, “irreversível” sugerem uma baixa complexidade. O traço é calculado pela porcentagem de palavras de alta e baixa complexidade conceitual em uma resposta que sugere alta complexidade. A pontuação geral do líder é a média das porcentagens das entrevistas.

### 3.2.3 Motivações

A literatura de Ciência Política, em geral, e segmentos como a Psicologia Política, em particular, analisam a importância das motivações na ação e escolhas do ator político. Barber (1972, p. 08, tradução nossa) afirma que os motivos definem a maneira que os líderes “orientam suas vidas – não em um [dado] momento, mas de maneira duradoura<sup>27</sup>”. Além disso, os motivos também estão relacionados aos incentivos e às informações (parciais ou não) recebidas pelo ator político.

Hermann (2002a) argumenta que líderes podem ser intimamente identificados com grupos específicos, gerando a necessidade de agir para proteger a sobrevivência de tais entidades. Por outro lado, há líderes que estão menos ligados a grupos e, portanto, enxerga-os com menos ameaças potenciais e tendem a buscar oportunidades de benefícios mútuos. Dessa forma, para avaliar motivação é necessário focar em quando um líder age motivado pela defesa do grupo e quando não. Três traços são analisados para identificar os dois tipos de motivação: foco em tarefas ou em relacionamentos, viés intragrupo e desconfiança.

O primeiro traço diz respeito à característica de agir para resolução de problemas (orientado a tarefas), que indica que o líder move-se para atingir ou completar determina a missão, ou a característica de manter o espírito e o moral do grupo (construir relacionamentos). Hermann (2002b, p. 24) representa este traço como um contínuo, em que uma extremidade representa a ênfase na resolução de problemas e a outra a ênfase na manutenção do grupo. Líderes que enfatizam a orientação a tarefas tendem a estimular o grupo (nação, governo e grupo étnico, por exemplo) a alcançar um objetivo sob sua liderança. Já líderes que enfatizam as relações recorrem à manutenção do moral e ao estabelecimento de relações e lealdade com o grupo. Pesquisas<sup>28</sup> indicam que líderes carismáticos estão situados no meio do contínuo, alternando o comportamento de acordo com a situação. Ou seja, são direcionados pelas tarefas quando é conveniente, mas também focam em relacionamentos quando a situação requer. O Quadro 06 sintetiza tais relações.

---

<sup>27</sup> No original: “character is the way the president orients himself toward life – not for the moment, but enduringly”.

<sup>28</sup> Para exemplos destas pesquisas, ver Hermann (1986), Hermann e Kogan (1976) e Bass, 1981.

### Quadro 06 – Regras para Avaliar a Motivação

Pontuação em “Orientação a Tarefas”	Motivação
Alta	Problema
Moderada	Ambos problemas e relações Depende do contexto
Baixa	Relações

Fonte: Hermann (2002b, p. 25, tradução nossa).

Este traço é representado por palavras que indicam preocupação com o sentimento, desejos e satisfação dos outros. Palavras que podem exemplificar a orientação a atividades são: realização, alcance, planejar, propor, recomendação, tática. Já as palavras que podem indicar orientação ao grupo são: colaboração, desapontamento, perdão e sofrimento. Ele é determinado pelo cálculo da porcentagem de palavras orientadas a tarefas relativas ao número total de palavras que expressam orientação a tarefas e à manutenção do grupo em uma resposta. A pontuação geral é o percentual médio das respostas analisadas.

Motivação também é indicada por como o líder vê o mundo. Dessa forma, dois outros traços são necessários observar: viés intragrupo e desconfiança. O Quadro 07 indica os possíveis relacionamentos entre esses traços.

### Quadro 07 – Motivação em relação ao Mundo

Viés Intragrupo	Desconfiança	
	Baixa	Alta
Baixa	O mundo não é um lugar de ameaças; conflitos são percebidos como específicos do contexto e reagem caso a caso; os líderes reconhecem que seu país, como muitos outros, tem que lidar com certas restrições que limitam o que pode ser feito e tem flexibilidade de resposta; além disso, existem certas arenas internacionais onde a cooperação com os outros é possível e viável. <b>(O foco está em tirar vantagem das oportunidades e construir relacionamentos)</b>	O mundo é percebido como propenso a conflitos, mas porque outros países são vistos como tendo restrições sobre o que podem fazer, é possível alguma flexibilidade de resposta; os líderes, entretanto, devem vigiar os desenvolvimentos da área internacional e se prepararem prudentemente para conter as ações de um adversário enquanto ainda perseguindo os interesses de seu país. <b>(O foco está em aproveitar oportunidades e construir relacionamentos, mas permanecendo vigilante).</b>
Alta	Enquanto o sistema é essencialmente um jogo de soma-zero, os líderes veem que estão delimitados por um conjunto de normas internacionais; Mesmo assim, os adversários são percebidos como inerentemente ameaças e o confronto é	A política internacional é centrada em torno de um conjunto de adversários que são vistos como “mal” e com a intenção de espalhar sua ideologia ou extensão seu poder à custa de outras; os líderes percebem que têm um

visto como possibilidade em curso, visto que os líderes trabalham para limitar as ameaças e melhorar a capacidade de seus países e status relativo. **(O foco está em Lidar com ameaças e resolver problemas, mesmo ainda que algumas situações pareçam oferecer oportunidades).** imperativo moral enfrentar esses adversários; como resultado, eles são susceptíveis a assumir riscos, altamente agressivos e apresentam comportamento assertivo. **(O foco é na eliminação de potenciais ameaças e problemas.)**

Fonte: Hermann (2002b, p. 28, tradução nossa).

O “viés intragrupo” refere-se à percepção de que o próprio grupo deve estar no centro da ação política, tornando o líder suscetível a desempenhar ação que vise manter a coesão e relacionamentos de grupo. A codificação desse traço é centrado em palavras que indiquem referência favorável do líder ao grupo (ex: ótimo, poderoso e próspero) ou que indiquem medidas para manter a identidade ou honra do grupo (ex: “é necessário defender nossa identidade”, “deve-se manter nossas políticas”, entre outros). A pontuação desse traço é dada pela porcentagem de vezes que o líder apresenta comportamento intragrupo. O *score* geral é a média das porcentagens ao longo das entrevistas coletadas. Líderes com alto viés intragrupo tendem a ver o mundo em termos de “nós *versus* eles”; enquanto os que pontuam baixo apresentam menos necessidade de construir relacionamentos. É importante notar que a baixa pontuação nesse traço não significa que o líder não é patriota, apenas que eles têm menos tendência de ver o mundo em termos de amigos e inimigos (HERMANN, 2002b).

O traço “desconfiança” é relativo a um sentimento geral de dúvida, desconforto, suspeita e alerta em relação aos outros (motivos e ações). A codificação de “desconfiança” foca em palavras que indicam que o líder está desconfortável ou tem suspeitas em relação a pessoas ou grupos dos quais não faz parte. A pontuação é dada pela porcentagem de vezes que o líder utiliza esse tipo de palavra em uma resposta. O resultado geral é a média dessas porcentagens.

### 3.3 ANÁLISE DE TRAÇOS DE LIDERANÇA: UMA ANÁLISE DE LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF (2007 – 2014)

Os presidentes brasileiros, desde a redemocratização, têm se destacado pelo significativo controle do poder político. No Brasil, convivem o fenômeno do hiperpresidencialismo e do presidencialismo de coalizão<sup>29</sup>, que juntos impulsionam a importância do presidente no *policy-making* do país. Nas questões de política externa isso se torna mais evidente, com a chamada diplomacia presidencial, que é explorada no capítulo 5 desta pesquisa. Portanto, faz-se fundamental a identificação do perfil de líderes do Brasil.

Desta forma, esta seção trata da construção do perfil de liderança do ex-presidente Lula da Silva e da ex-presidenta Dilma Rousseff. O período estudado foi 2007 a 2014. Tal período foi escolhido por duas razões: 1) dado que o objetivo do estudo é analisar a possível influência dos diferentes perfis da liderança brasileira em órgãos regionais (em particular o Conselho de Defesa Sul-Americano), acredita-se ser mais adequado não analisar o primeiro mandato presidencial de Lula da Silva, uma vez que o CDS não existia; 2) o segundo mandato presidencial de Dilma, além de ter sido interrompido, foi marcado por instabilidades internas e inconsistências que poderiam trazer vieses e produzir conclusões incorretas.

Para a análise de ambos ex-presidentes, foram coletadas 916 entrevistas realizadas no período, todas disponíveis no *website* da Presidência. Depois de uma primeira análise, 40 entrevistas foram descartadas por não atenderem o critério de espontaneidade, uma vez que se assemelhavam mais a discursos do que a respostas a perguntas. Para efeito desta análise, apenas 876 entrevistas foram realmente utilizadas, sendo 685 de Lula da Silva e 191 de Rousseff. É importante enfatizar que a diferença expressiva entre o número de entrevistas dos dois ex-presidentes deve-se ao fato de que Rousseff parece não dar tanta importância à mídia. O Gráfico 01 mostra a quantidade de entrevistas dadas por cada ex-presidente ao longo de seus mandatos:

---

<sup>29</sup> Para detalhes sobre as relações entre hiperpresidencialismo e presidencialismo de coalizão ver: Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (2001) e Mainwaring e Shugart (1997).

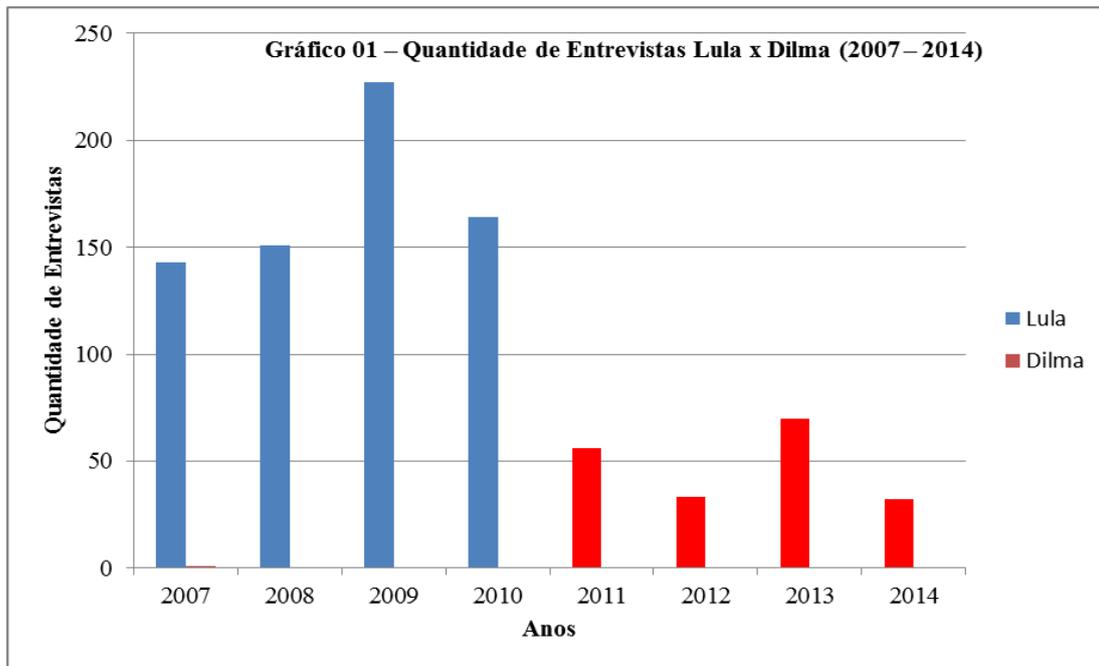


Gráfico 01 – Quantidade de Entrevistas Lula x Dilma (2007 – 2014)

Fonte: elaboração própria com base em informações disponíveis na Biblioteca da Presidência da República

Com base no Gráfico 01, é possível perceber a vertiginosa queda de entrevistas entre o mandato dos dois petistas. Lula da Silva teve uma média de 171,25 encontros com a imprensa por ano; enquanto Rousseff alcançou uma média de 47,75. Vale ressaltar que o pico de entrevistas dos dois ex-presidentes está relacionado a momentos de instabilidade. Lula da Silva se engajou em mais entrevistas em 2009, ano que os efeitos da crise internacional se intensificaram no Brasil. Já Rousseff teve seu pico em 2013, ano marcado pela série de protestos conhecido como jornadas de junho. No caso da ex-presidenta, nota-se que no ano eleitoral de 2014, período da campanha de reeleição, ela alcançou o menor número de entrevistas dadas: apenas 32.

As 876 entrevistas efetivamente coletadas e utilizadas passaram por uma segunda análise, a fim de determinar o contexto em que foram produzidas. Ou seja, se eram entrevistas coletivas nacionais, entrevistas exclusivas nacionais ou entrevistas concedidas a meios de comunicação internacional. Essas entrevistas serviram para produzir estatísticas mais gerais sobre a relação entre os ex-presidentes e mídia, na tentativa de entender melhor como ocorrem seus processos comunicativos. A Tabela 01 resume estas informações.

**Tabela 01** – Informações Gerais de Lula e Dilma

	Média de perguntas por ano	Média de palavras por resposta
LULA	2.664,75	133,41
DILMA	897,6	97,36

Fonte: elaboração própria.

Com o objetivo de construir o perfil de liderança dos ex-presidentes, foi utilizado o *software* Profiler Plus versão 5.8.4 para codificar e analisar as respostas a entrevistas. Como o programa de computador só está disponível em língua inglesa, parte do material coletado foi submetida à tradução. No total, 27 entrevistas foram traduzidas a fim de coletar 52 respostas a perguntas de entrevistas para cada ex-presidente. Uma das exigências da técnica proposta por Hermann (2002b) é que cada resposta tenha o mínimo de 100 palavras, o que gerou dificuldades na coleta de dados referentes à ex-presidenta Dilma Rousseff, uma vez que – como pode ser visto na Tabela 01 acima – ela apresenta uma média de palavras por resposta muito baixa (97,36).

A construção do perfil de liderança pressupõe a comparação com um grupo parâmetro, ou *norming group*, que se trata de traçar as pontuações médias para determinado conjunto de líderes políticos utilizando a mesma técnica. No entanto, a literatura de Ciência Política carece de estudos sobre o perfil de lideranças latino-americanas. Para efeito deste estudo, foi utilizada a pontuação média apresentada por Hermann (2002b).

Sabe-se que isso pode trazer limitações à análise aqui apresentada, uma vez que a comparação será entre os ex-líderes brasileiros em relação a um grupo de liderança heterogênea em termos geográficos, de cargos e períodos. Todavia, ressalta-se a importância do estudo, principalmente diante da possibilidade de contribuir para a abertura de uma agenda de pesquisa e encorajar o desenvolvimento de um estudo mais amplo envolvendo apenas líderes latino-americanos. Nesse caso específico, embora se reconheça possíveis restrições do estudo, parte delas será mitigada dado que a análise traz dois líderes brasileiros, permitindo a comparação entre dois atores políticos contemporâneos, do mesmo partido e mesmo contexto geográfico e social. Dessa forma, acredita-se que é possível extrapolar inferências mais gerais sobre os líderes da região.

Hermann (2002b) determina o grupo parâmetro a partir da análise de 122 líderes de 48 países e 87 chefes de Estados de 46 países. A amostra contém líderes da América do Norte, Europa, Oriente Média, África e Ásia, durante o período de 1945 até 2002. A Tabela 02 sintetiza as pontuações médias para cada traço.

**Tabela 02** – Grupos potenciais de comparação

Traço de Personalidade	87 Chefes de Estado	122 Líderes Políticos
<b>Crença que pode controlar eventos</b>	Média = 0.44 Baixo < 0.30 Alto > 0.58	Média = 0.45 Baixo < 0.33 Alto > 0.57
<b>Necessidade de poder e influência</b>	Média = 0.50 Baixo < 0.37 Alto > 0.62	Média = 0.50 Baixo < 0.38 Alto > 0.62
<b>Autoconfiança</b>	Média = 0.62 Baixo < 0.44 Alto > 0.81	Média = 0.57 Baixo < 0.34 Alto > 0.80
<b>Complexidade conceitual</b>	Média = 0.44 Baixo < 0.32 Alto > 0.56	Média = 0.45 Baixo < 0.32 Alto > 0.58
<b>Foco em tarefas</b>	Média = 0.59 Baixo < 0.46 Alto > 0.71	Média = 0.62 Baixo < 0.48 Alto > 0.76
<b>Viés intragrupo</b>	Média = 0.42 Baixo < 0.32 Alto > 0.53	Média = 0.43 Baixo < 0.34 Alto > 0.53
<b>Desconfiança</b>	Média = 0.41 Baixo < 0.25 Alto > 0.56	Média = 0.38 Baixo < 0.20 Alto > 0.56

Fonte: Hermann (2002b, p. 34, tradução nossa).

Após a mensuração de todos os traços, Hermann (2002b) sugere uma classificação quanto aos tipos de liderança. O Quadro 08 abaixo sintetiza os possíveis perfis que podem ser captados utilizando esta técnica específica de Análise de Traços de Liderança.

**Quadro 08** - Estilo de liderança como uma função de capacidade de resposta a Restrições, Abertura à Informação e Motivação

Responsividade a constrangimentos	Abertura a informações	Motivações	
		Foco em problemas	Foco em relacionamentos
Desafia	Fechado a	Expansionista	Evangelístico

<b>constrangimentos</b>	<b>informações</b>	(o foco está na expansão do próprio poder e influência).	(o foco está em persuadir os outros a aceitar a própria mensagem e juntar-se a causa).
<b>Desafia constrangimentos</b>	<b>Aberto a informações</b>	<b>Incremental</b> (o foco está em manter a capacidade de manobra e flexibilidade enquanto evita obstáculos que tentam continuamente limitar ambos).	<b>Carismático</b> (o foco está em realizar sua própria agenda através do engajamento dos outros no processo, persuadindo-os a agir).
<b>Respeita constrangimentos</b>	<b>Fechado a informações</b>	<b>Diretivo</b> (o foco está na condução pessoal da política em um caminho consistente com sua própria visão, enquanto trabalha dentro das normas e regras de sua própria posição).	<b>Consultivo</b> (o foco está no monitoramento de grupos de apoio importantes ou que não fazem oposição ativa ao que o líder quer fazer em uma situação particular).
<b>Respeita constrangimentos</b>	<b>Aberto a informações</b>	<b>Reativo</b> (o foco está em avaliar o que possível na situação atual dada a natureza do problema e considerando o que os eleitores importantes permitirão).	<b>Acomodatício</b> (o foco está em reconciliar as diferenças, construir consensos, empoderar os outros e compartilhar a responsabilidade no processo).

Fonte: Hermann (2002b, p. 09, tradução nossa).

As seções 3.3.1, 3.3.2 e 3.3.3 exploram os perfis de liderança de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Tomam-se como base na Tabela 02 e Quadro 08, em particular a pontuação dos Chefes de Estado, para um primeiro momento de comparação, de modo a examinar como os líderes brasileiros se posicionam em relação à pontuação mundial. Logo após, uma comparação entre os *scores* dos dois petistas é realizada.

### 3.3.1 Análise de Traços de Liderança: Lula da Silva

Luiz Inácio Lula da Silva nasceu no interior de Pernambuco, mudou-se ainda criança para São Paulo como retirante. Trabalhou como metalúrgico, filiou-se ao Sindicato de Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, tornando-se líder sindical. Foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980, um

dos maiores partidos de esquerda na história do Brasil. Foi eleito deputado e candidatou-se à Presidência da República cinco vezes (1989, 1994, 1998, 2002 e 2006) e chegou ao poder, em 2003, depois de uma disputa de dois turnos com o candidato José Serra do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Foi presidente do País por 8 anos, durante o período de 2003 a 2010.

Para analisar o perfil de Lula da Silva, foram coletadas 52 respostas a entrevistas ocorridas entre 2007 e 2010, formando um total de 12.720 palavras. As entrevistas incluem os mais diversos assuntos, como economia, política externa, infraestrutura e sistema político. O Quadro 09 detalha as informações obtidas para gerar a pontuação dos traços analisados.

**Quadro 09** – Composição do Corpus de Análise das entrevistas de Lula da Silva (2007-2010) por tema, ano e tipo de mídia

COMPOSIÇÃO DO CORPUS DE ANÁLISE – LULA DA SILVA (2007-2010)					
TEMAS*		DISTRIBUIÇÃO DAS ENTREVISTAS AO LONGO DO PERÍODO		TIPO DE MÍDIA	
Política Internacional	5	2007	13	NACIONAL	14
Agricultura/Agronegócio	2	2008	13	INTERNACIONAL	38
Energia	5	2009	13		
Infraestrutura	7	2010	13		
Meio Ambiente	2				
Economia Interna	7				
Política Nacional	7				
Juventude	1				
Educação	1				
Economia Internacional	4				
Política Externa	6				
Esporte	2				
Pessoal**	3				
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>				

Fonte: elaboração própria

\*Os temas foram definidos a partir da análise do assunto principal da entrevista. No entanto, não exclui que outros assuntos também foram tratados concomitantemente.

\*\* A categoria pessoal refere-se aos momentos que Lula da Silva falou sobre si mesmo e/ou familiares.

Após a análise das informações detalhadas no o Quadro 09, foram obtidos os resultados sintetizados na Tabela 03.

**Tabela 03** – Pontuação de Lula da Silva em cada traço analisado

<b>Traços</b>	<b>Grupo Parâmetro</b>	<b>Lula da Silva</b>
<b>Crença que pode controlar eventos</b>	Média = 0.44 Baixo < 0.30 Alto > 0.58	0.444
<b>Necessidade de poder e influência</b>	Média = 0.50 Baixo < 0.37 Alto > 0.62	0.577
<b>Autoconfiança</b>	Média = 0.62 Baixo < 0.44 Alto > 0.81	0.487
<b>Complexidade conceitual</b>	Média = 0.44 Baixo < 0.32 Alto > 0.56	0.579
<b>Foco em tarefas</b>	Média = 0.59 Baixo < 0.46 Alto > 0.71	0.517
<b>Viés intragrupo</b>	Média = 0.42 Baixo < 0.32 Alto > 0.53	0.380
<b>Desconfiança</b>	Média = 0.41 Baixo < 0.25 Alto > 0.56	0.110

Fonte: Elaboração própria.

Em comparação ao grupo parâmetro, Lula da Silva apresenta um *score* considerado médio para a maioria dos traços. Vê-se que o petista não se distancia da média mundial quando se trata de “crença em controlar eventos”, “necessidade de poder e influência” e “autoconfiança”. Entretanto, o traço “necessidade de poder” apresenta maior distanciamento na média, podendo ser classificado como médio alto. Já nos traços “viés intragrupo” e “desconfiança”, Lula da Silva tem uma pontuação acentuadamente mais baixa do que a média mundial. Por fim, o ex-presidente demonstra uma alta complexidade conceitual, evidenciando a característica de não perceber o mundo em termos binários.

Em relação ao eixo “respeita ou desafia os constrangimentos”, apontado por “crença na habilidade” e “necessidade de poder”, a pontuação média dos traços (0,444 e 0,577 respectivamente) aponta que Lula da Silva é moderado. Ou seja, possui maior sensibilidade para leitura do contexto, podendo mover-se entre o desafio e o respeito aos constrangimentos impostos dependendo da natureza da situação. No entanto, vale ressaltar que a necessidade de poder de Lula da Silva é média alta, sugerindo uma maior inclinação para o desafio dos limites do ambiente.

Tal classificação não destoa da imagem projetada por Lula da Silva, que é conhecido por sua habilidade política e capacidade de transpor desafios e costurar

concertos. Isso é mais evidente na sua política externa. Ricupero (2010a), por exemplo, faz uma comparação entre a diplomacia de Lula da Silva e a do estadista francês Charles de Gaulle. Em seu artigo, Ricupero (2010a, p. 38) afirma que

sua [de Lula da Silva] principal marca externa é a contestação ao padrão de hegemonia do sistema internacional simbolizados pelos EUA e demais membros permanentes do Conselho de Segurança”, mas, ao mesmo tempo “[Lula da Silva] tem vocação inata à negociação.

Além disso, Vigevani e Cepaluni (2007, p. 281) afirmam que no governo de Lula da Silva “parece existir um posicionamento mais demandante diante das nações desenvolvidas, construindo-se coalizões do Sul”. Já Almeida (2004, p. 165) afirma que a diplomacia proposta por Lula é “[uma] postura essencialmente crítica assumida em relação à globalização e à abertura comercial”, mas que também quer aderir – mas de forma protagonista - à estrutura global, uma vez que é “evidente 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” (ALMEIDA, 2004, p. 165). Percebe-se, dessa forma, um movimento de pêndulo de Lula da Silva entre desafiar o *status quo* ao mesmo tempo que o respeita, com vistas no aproveitamento de oportunidades.

Já o eixo “abertura a informações”, indicado pelos traços “autoconfiança” e “complexidade conceitual”, os scores geral foram 0,487 e 0,579. A complexidade conceitual foi maior que a média do *norming group*; enquanto a “autoconfiança” situou-se na média geral. Nesse sentido, com uma pontuação sensivelmente maior em “complexidade conceitual”, Lula da Silva pode ser classificado como um líder aberto a informações, indicando que ele é pragmático e responsivo aos interesses, ideias e necessidades dos outros.

Ainda que o imaginário popular ou a construção de determinado viés midiático tenda a projetar o ex-presidente como um homem rude, pouco escolarizado e com capacidade discursiva limitada, os dados analisados sugerem que o petista apresenta uma alta compreensão de mundo, que se afasta da narrativa dicotômica de “preto e branco”. Os resultados apontam que Lula é um líder aberto a informações, buscando-as para subsidiar suas decisões e articulações, elementos importantes na seara política. Para Hermann (2002b), esse tipo de líder consegue fazer com que os outros façam coisas mais facilmente, já que demonstra estar interessado no que acontece, além de ser bom em costurar concertos.

Por fim, o eixo motivações, que é determinado pelos traços “foco em tarefas”, “viés intragrupo” e “desconfiança” apresentaram a pontuação de 0,517, 0,380 e 0,110 respectivamente. No traço “foco em tarefas”, caracterizado por ser um *continuum*, Lula da Silva ficou no meio. Hermann (2002b, p.25) explica que os líderes carismáticos são:

aqueles que se situam no meio do *continuum*, focando em problemas quando apropriado [...] e em relacionamentos quando isto parece mais relevante. O líder carismático sente quando o contexto pede qualquer um desses comportamentos<sup>30</sup>.

O *score* do petista coaduna com a imagem que ele projeta, bem como com a extensa literatura acadêmica produzida com análises sobre o governo Lula. Anderson (2011, p. 23), por exemplo, chama Lula de “político mais bem-sucedido de seu tempo”. “*That is the man!*”, frase proferida pelo ex-presidente norte-americano Barack Obama, pode ser a sintetização da imagem de liderança que Lula projeta. Anderson (2011, p. 24) afirma que esse sucesso deve-se a:

um excepcional conjunto de dons pessoais, uma mescla de sensibilidade social afetuosa e frio cálculo político, [...] para não falar no jovial bom humor e encanto pessoal. [...] a combinação de uma personalidade carismática e a organização [o PT e os movimentos sociais] com dimensões nacionais sempre foram trunfos formidáveis.

Já Ricupero (2010b, p. 41) analisa a política externa empreendida por Lula, cujo sucesso é fundamentado na “personalidade carismática, o talento para negociar, a facilidade de comunicação [...] coadjuvado eficazmente por diplomata experiente e arrojado como o ministro Celso Amorim”, além de outros elementos conjecturais nacionais e externos. Ricupero (2010b, p. 38) critica os excessos de tal característica de Lula, uma vez que “excesso de protagonismo, o sucesso indiscutível da diplomacia presidencial colou-se de forma tão inseparável ao carisma do presidente Lula que se tornou demasiado personalista e intransferível” (RICUPERO, 2010b, p.38). O capítulo 5 discute mais profundamente as implicações da personalidade carismática e a diplomacia presidencial.

Nos demais traços que identificam motivações, Lula da Silva apresentou uma pontuação significativamente mais baixa que o *norming group*. Quando esses dois traços são baixos, o líder assume que o mundo não é um lugar ameaçador. Ainda

---

<sup>30</sup> No original: “charismatic leaders are those who fall in the middle of this continuum, focusing on the problem when that is appropriate to the situation at hand and on building relationships when that seems more relevant. The charismatic leader senses when the context calls for each of these functions and focuses on it at that point in time”.

que haja conflitos, eles são percebidos como específicos do contexto, que necessitam de exame individual para traçar a estratégia de ação. A ênfase deste tipo de líder está em tirar vantagens das oportunidades que aparecem e construir relacionamentos. O Quadro 07 apresentado anteriormente traz maiores detalhes.

Nesse sentido, a chamada “autonomia pela diversificação<sup>31</sup>”, como ficou conhecida a estratégia diplomática adotada durante o governo Lula da Silva, traduz bem o perfil não hostil às relações internacionais do ex-presidente. A opção política de expandir as parcerias, com destaque para as relações bilaterais e multilaterais, o reforço da cooperação Sul-Sul e a atuação assertiva em organismos internacionais, são evidências desses traços na política externa, em que é possível atuar para “aproximar povos e regiões, impulsionando o diálogo político e o intercâmbio econômico com os países árabes, africanos e asiáticos, sem abdicar de nossos parceiros tradicionais” (SILVA, 2007, p. 05).

A combinação dos traços de personalidade de Lula da Silva, que equilibra bem o desafio e a aceitação de constrangimentos, a abertura a informações, a posição média no foco em tarefas e a perspectiva do sistema internacional relativamente aberto e com oportunidades, definem o petista, de acordo com a classificação proposta por Hermann (2002b), como um líder carismático, cujo foco é realizar sua agenda por meio do engajamento de pessoas e grupos no processo, persuadindo-os quando necessário. De maneira geral, o resultado não chega a ser uma surpresa, uma vez que tanto detratores e apoiadores de Lula da Silva o identificam (negativa ou positivamente) como um líder carismático. Maiores implicações deste perfil são analisadas nos capítulos 4 e 5.

### **3.3.2 Análise de Traços de Liderança: Dilma Rousseff**

Dilma Vana Rousseff assumiu a Presidência do Brasil, em 2011, depois de uma eleição em dois turnos contra o candidato Geraldo Alckmin, do PSDB. A ex-presidenta nasceu em Belo Horizonte e participou de grupos<sup>32</sup> que lutavam contra a

---

<sup>31</sup> Ver Vigevani e Cepaluni (2007).

<sup>32</sup> Dentre os grupos que a petista participou, destacam-se Política Operária (POLOP), Comando de Libertação Nacional (COLINA) e Vanguarda Popular Revolucionária (VRP).

Ditadura Militar Brasileira. Foi membra fundadora do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e, em 2001, filiou-se ao PT, partido pelo qual disputou a eleição presidencial. É importante ressaltar que Rousseff não possuía experiência eleitoral, uma vez que nunca tinha concorrido a cargos políticos eletivos, seja no Executivo ou no Legislativo. Antes de ser presidenta, ela ocupou cargos administrativos no Rio Grande Sul e foi ministra nos governos Lula da Silva (2003 – 2010) das pastas de Minas e Energia (2003 – 2005) e Casa Civil (2005 – 2010). Exerceu um mandato completo (2010 – 2014) e foi afastada de seu segundo mandato (2015 – 2016) depois de um processo de *impeachment*. O foco da análise desta pesquisa se restringe ao período ao primeiro termo presidencial de Rousseff.

A construção da análise do estilo de liderança da ex-presidenta foi tarefa desafiadora, uma vez que ela pode ser definida como uma mulher sintética, objetiva e com pouca experiência em exposição midiática. Dentre as entrevistas coletadas, pouco mais da metade puderam ser aproveitadas, uma vez que as respostas, muitas vezes, não alcançavam o tamanho mínimo de 100 palavras. A média geral de palavras por resposta à pergunta de entrevista de Rousseff foi 97,36 (ver Tabela 01). Tal situação gerou dificuldades para montar uma amostra aleatória, que envolvesse assuntos variados, uma vez que a ex-presidenta parecia ter mais desenvoltura em temas como infraestrutura (com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento), economia e temas internacionais. Surpreendentemente, foram nas entrevistas dadas sobre relações internacionais ou a veículos de comunicação internacionais que se encontraram as respostas mais longas. O Quadro 10 detalha o corpus de análise referente à Dilma Rousseff.

**Quadro 10** – Composição do Corpus de Análise das entrevistas de Dilma Rousseff (2011-2014) por tema, ano e tipo de mídia

<b>COMPOSIÇÃO DO CORPUS DE ANÁLISE – DILMA ROUSSEFF (2011-2014)</b>					
<b>TEMAS*</b>		<b>DISTRIBUIÇÃO DAS ENTREVISTAS AO LONGO DO PERÍODO</b>		<b>TIPO DE MÍDIA</b>	
<b>Política Internacional</b>	8	<b>2007</b>	13	<b>NACIONAL</b>	41
<b>Agricultura/Agronegócio</b>	1	<b>2008</b>	13	<b>INTERNACIONAL</b>	12
<b>Energia</b>	3	<b>2009</b>	13		
<b>Infraestrutura</b>	11	<b>2010</b>	13		
<b>Meio Ambiente</b>	2				
<b>Economia Interna</b>	2				
<b>Política Nacional</b>	7				

Lula da Silva	3			
Educação	1			
Economia Internacional	6			
Política Externa	2			
Esporte	1			
Pessoal	1			
Pessoas com necessidades especiais	2			
Governança da Internet	1			
Espionagem	1			
Corrupção	1			
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>			

Fonte: elaboração própria

\*Os temas foram definidos a partir da análise do assunto principal da entrevista. No entanto, não exclui que outros assuntos também foram tratados concomitantemente.

Além disso, as palavras-chave definidas para codificar os traços (ver Apêndice A com a lista de palavras-chave por traço) não apareciam em nenhuma entrevista, dificultando a definição do perfil. No traço “crença na própria habilidade”, por exemplo, foram definidos como verbos identificadores “deliberar”, “fomentar”, “promover”, “proporcionar”, mas nenhum desses verbos foi identificado ao longo de 191 entrevistas. Esta situação se repetiu para a maioria dos traços analisados.

A amostra coletada para a construção do perfil de liderança de Rousseff é composta de 53 respostas a entrevistas ocorridas no período de 2011 a 2014, somando um total de 13.127 palavras. Os resultados encontrados estão apresentados na Tabela 04.

**Tabela 04** – Pontuação de Dilma Rousseff em cada traço analisado

Traços	Grupo Parâmetro	Dilma Rousseff
<b>Crença que pode controlar eventos</b>	Média = 0.44 Baixo < 0.30 Alto > 0.58	0,294
<b>Necessidade de poder e influência</b>	Média = 0.50 Baixo < 0.37 Alto > 0.62	0,435
<b>Autoconfiança</b>	Média = 0.62 Baixo < 0.44 Alto > 0.81	0,580
<b>Complexidade conceitual</b>	Média = 0.44 Baixo < 0.32 Alto > 0.56	0,432
<b>Foco em tarefas</b>	Média = 0.59 Baixo < 0.46 Alto > 0.71	0,193
<b>Viés intragrupo</b>	Média = 0.42 Baixo < 0.32	0,103

	Alto > 0.53	
<b>Desconfiança</b>	Média = 0.41	0,030
	Baixo < 0.25	
	Alto > 0.56	

Fonte: Elaboração própria.

Ao comparar-se ao com o *norming group*, Rousseff pontua abaixo da média para a maioria dos traços. Dos sete traços considerados, ela apresenta scores sensivelmente mais baixos em, pelo menos, quatro. Apenas em “necessidade de poder”, “autoconfiança” e “complexidade” a petista se situa na pontuação média.

Os primeiros traços analisados foram “crença na habilidade” e “necessidade de poder”, que operacionalizam o eixo “respeito aos constrangimentos”. Rousseff pontuou 0,294 e 0,435, respectivamente. A combinação da “crença na habilidade” baixa e “necessidade de poder” moderada indicam que a ex-presidenta é uma líder que tende a respeitar os constrangimentos, cujo trabalho é desempenhado dentro dos limites impostos pelo ambiente. Essa característica da petista pode ter influenciado a condução da política externa de seu governo, que foi marcado pela perda “do protagonismo da política global [do Brasil] e seus movimentos assumiram um caráter reativo” (SARAIVA, 2016, p. 82) e “foco para as questões domésticas levaram a política externa a um automatismo burocrático em que se observa aversão a riscos e pouca ousadia e inovação diplomática” (SARAIVA, 2016, p. 82), destoando do vigor político do período anterior. No geral, a política externa de Rousseff não assumiu riscos ou desafios, foi desempenhada dentro dos constrangimentos impostos pelo período, sem objetivos distintos do seu antecessor, em uma espécie de continuidade morna. Cervo e Lessa (2014, p. 133) denominam de o “declínio do Brasil nas relações internacionais”.

Em relação aos traços “autoconfiança” e “complexidade conceitual”, que se referem ao eixo “abertura a informações”, a pontuação geral foi 0,580 e 0,432 respectivamente. Em ambos os traços, Rousseff está próxima à média mundial. O score de “autoconfiança” sensivelmente maior que da “complexidade conceitual” sugere que a petista é fechada a informações. Líderes com esse perfil tendem a desempenhar o processo de *decision-making* de forma mais centralizada e hierárquica, com sérios problemas para delegar atividades.

Esse resultado coaduna com a imagem retratada por boa parte da imprensa e alguns aliados políticos, que considera a ex-presidente linha dura, “muito teimosa”

(REQUIÃO, 2016, *online*), com “dificuldades de delegar e aceitar as negociações” (EXAME, 2016, *online*) e que “se mostrou pouco receptiva a ouvir os outros, embalada na sua certeza de estar fazendo o correto” (PARAGUASSU, 2016, *online*). Também, alguns acadêmicos que estudam política externa identificaram esse perfil mais fechado. Visentini (2013, p. 10), por exemplo, argumenta que “é sabido que ela ‘não gosta de viajar’ [e acreditava] que a diplomacia herdada estava muito bem”. Já Saraiva (2016, p. 84) afirma que:

é praticamente unânime a visão de que o perfil de Dilma Rousseff tem peso determinante no panorama do processo decisório de política externa e que seu estilo de liderança áspero que intimida e desencoraja assessores a confrontá-la.

O último eixo, o das motivações, Rousseff apresenta *scores* sensivelmente mais baixos do que a média mundial. No traço “foco em tarefas”, a ex-presidente pontua 0,193, sugerindo um foco maior em problemas do que em relacionamentos. Já em “viés intragrupo” e “desconfiança”, os *scores* são de 0,103 e 0,030, respectivamente. É importante ressaltar a baixíssima pontuação no traço “desconfiança”, mas acredita-se que tal resultado é oriundo dos desafios de formação da amostra, discutidos no início da seção. Da lista de palavras-chave que identificam o traço, apenas quatro foram proferidas em entrevistas de Rousseff.

Dessa forma, a combinação de baixa desconfiança e baixo viés intragrupo resulta em um perfil moderado, que percebe o mundo de maneira menos conflituosa, em que a cooperação com outros países é possível e desejável. De certa maneira, observam-se essas características na política externa de Rousseff, que atuou mais destacadamente em momentos de crise já manifesta<sup>33</sup> e buscou aproveitar as poucas oportunidades do período - marcado pela crise internacional-, como a continuidade de aproximação com os países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Ao analisar a junção de todos os traços de Rousseff, chega-se à conclusão de que ela é uma líder do tipo diretiva. Ou seja, seu “foco está na direção pessoal da política por caminhos consistentes com suas próprias visões, enquanto ainda trabalha dentro das normas e regras impostas a sua posição<sup>34</sup>” (HERMANN, 2002b, p. 25). O perfil de Dilma Rousseff foi impresso marcadamente em sua forma de

<sup>33</sup> Como, por exemplo, na contenda com embaixadores bolivianos, em 2012. Outro exemplo é a moderação em condenar os EUA após o escândalo de espionagem, em 2013.

<sup>34</sup> No original: “Focus is on personally guiding policy along paths consistent with one’s own view s while still working within the norms and rules of one’s position”.

conduzir seu mandato, com consequências importantes para as políticas públicas, em especial a política externa, abalando as bases da diplomacia presidencial, que tinha se tornado uma das principais estratégias de projeção internacional brasileira desde o período Cardoso. Além disso, pode-se dizer que, em termos de perfil de liderança, a ex-presidenta difere agudamente de seu antecessor, o que é explorado na seção seguinte.

### **3.3.3 Lula da Silva e Dilma Rousseff: duas lideranças em perspectiva**

Como pôde ser visto nas seções anteriores, as diferenças entre Lula da Silva e Rousseff são marcantes, ainda que a segunda seja considerada herdeira política do lulopetismo. As distinções aparecem em quase todos os âmbitos. Desde a maneira de se relacionar com a mídia à forma de encarar negociações e o próprio jogo político. Pinheiro (2014, p. 01) chama a ex-presidenta de “a afilhada rebelde”, que oscilava entre a busca do apoio político de seu mentor e de imprimir um projeto próprio de gestão.

Os dois petistas divergiam na forma de conduzir tanto a política doméstica como a externa. Se Lula da Silva era conhecido por sua habilidade política e capacidade de transitar em variados ambientes. Rousseff era considerada uma “gerentona<sup>35</sup>”, que focava nos resultados e sem muita paciência para os meandros políticos que a vida no Planalto parece requerer. No âmbito internacional, essa distinção ficou ainda mais clara. Lula da Silva dedicou boa parte do seu segundo mandato para viajar pelo mundo, costurar alianças e robustecer relações e organizações que ele ajudou a criar – como a UNASUL e o BRICS, por exemplo. Rousseff, por outro lado, optou por dedicar mais cuidado à política interna. O indicador dessa tendência é a quantidade de viagens feitas pelos ex-presidentes. Lula da Silva, em média, foi oficialmente a 36,5 destinos internacionais por ano; enquanto Rousseff ostenta a marca de 15,75 viagens internacionais anualmente. O Gráfico 02 a seguir apresenta a quantidade de viagens de ambos por ano.

---

<sup>35</sup> É importante mencionar a conotação machista do termo “gerentona”. Nesse ponto, cabe uma ponderação do quanto o termo refere-se a uma postura inflexível de Rousseff, mas também explicita os ataques de cunho misógino aos quais ela foi alvo durante o seu mandato. Para uma discussão aprofundada sobre o assunto, ver Stocker e Dalmaso (2016)

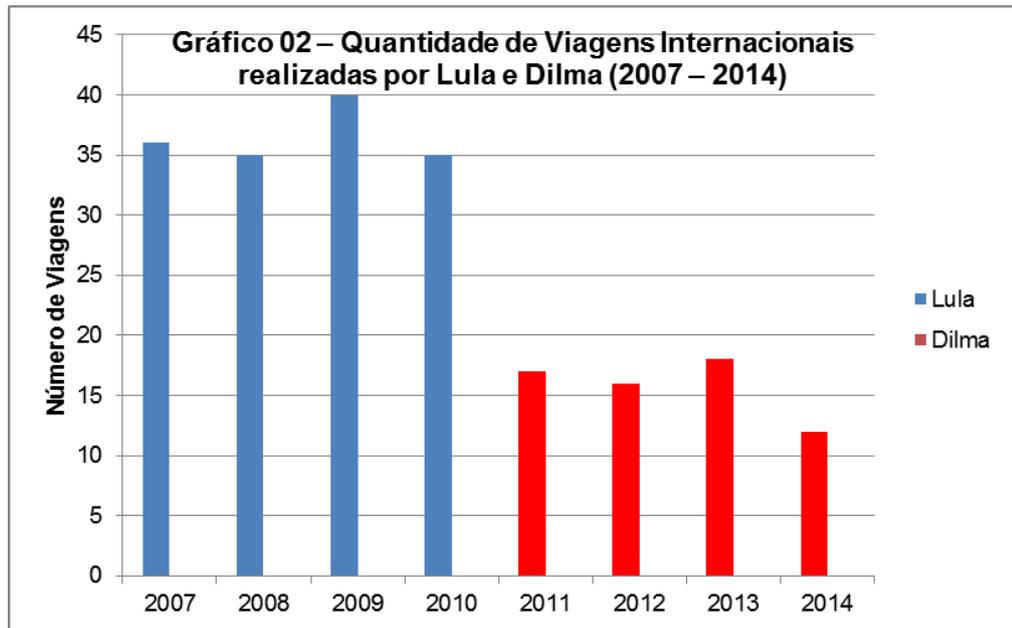


Gráfico 02 – Quantidade de Viagens Internacionais realizadas por Lula e Dilma (2007 – 2014)  
 Fonte: elaboração própria com base em informações disponíveis na Biblioteca da Presidência da República.

Outro indicador de afeição por temas internacionais é a participação em eventos. Rousseff participou de uma média de 9 eventos por ano; já Lula da Silva apresentou uma média de 13,5 eventos multilaterais anualmente. O Gráfico 03 mostra o número eventos multilaterais que os ex-presidentes participaram ao longo de seus mandatos.

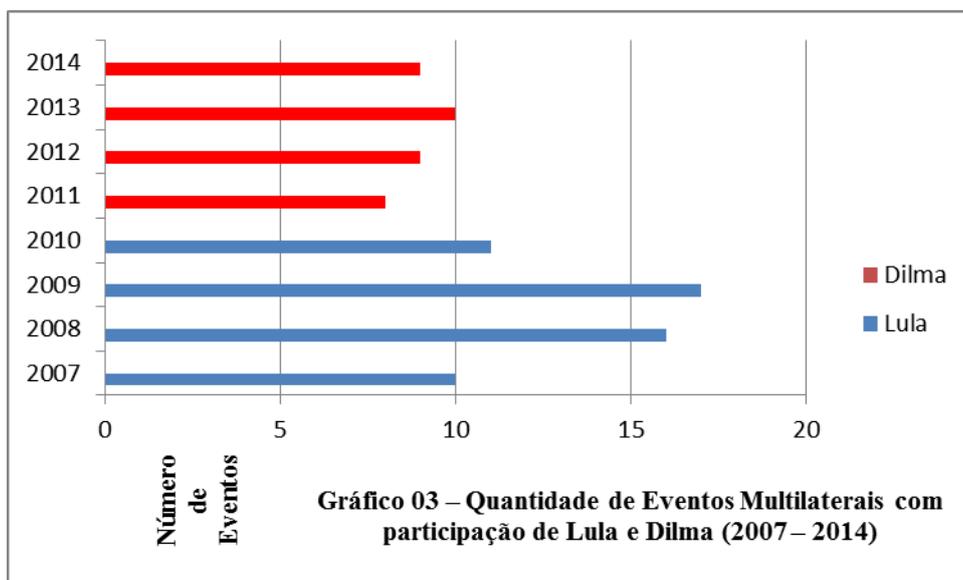


Gráfico 03 – Quantidade de Eventos Multilaterais com participação de Lula e Dilma (2007 – 2014)

Fonte: elaboração própria com base em informações disponíveis na Biblioteca da Presidência da República

Outra diferença no estilo dos ex-presidentes é a diversidade de tópicos abordados. Na amostra, foram identificados que Lula da Silva falou de 12 assuntos diferentes, incluindo futebol e lazer. Por outro lado, Rousseff concentrou suas entrevistas em temas ligados à economia, ao PAC, ao programa “Minha Casa, Minha Vida” e às relações internacionais. Lula da Silva concedeu entrevista desde os veículos tradicionais de comunicação (nacionais e internacionais) a revistas pouco ortodoxas, como a Revista Placar, especializada em esportes, e a Revista Playboy, conhecida pelas fotos de nu feminino. A ex-presidenta, por sua vez, também concedeu boa parte de suas entrevistas aos meios de comunicação internacionais, com algumas aparições em programas televisivos voltados para o público feminino, como o extinto Programa da Hebe (Emissora SBT) e o Mais Você (TV Globo).

Em assuntos sensíveis à política externa brasileira, os petistas também apresentam fortes diferenças. O tema da América do Sul, muito presente nos discursos, entrevistas e estratégia de Lula da Silva, quase desapareceu no governo de Rousseff. Palavras como MERCOSUL e UNASUL diminuíram sua aparição nas entrevistas em cerca de 74%. O gentílico sul-americano (a) aparece apenas uma vez ao longo das 191 entrevistas de Rousseff.

A defesa e assuntos ligados à violência também são questões importantes para a condução das políticas interna e externa do Brasil. Durante o governo Lula da Silva, temas de defesa tiveram destaque, inclusive com a combinação de defesa e política externa. Rousseff, por outro lado, parece ter abandonado a temática. Na análise das entrevistas, Lula da Silva mencionou as Forças Armadas 58 vezes, narcotráfico 68 vezes e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) apareceu 33 vezes em respostas a entrevistas. Rousseff, por sua vez, abandonou esses temas, que não foram mencionados ao longo de quatro anos. Chama atenção o caso do CDS – que é analisado no capítulo 6 -, que representa um avanço da autonomia regional, costurado depois de um processo intenso de discussões entre os Estados da região, a fim de resolver os problemas sul-americanos e avançar na modernização dos aparatos de defesa regional e aprofundar a integração da América do Sul.

Ao examinar profundamente as respostas de Rousseff, chama atenção a quantidade de vezes que ela menciona o ex-presidente Lula. Em 191 entrevistas, ela menciona o nome do ex-presidente 124 vezes, que podem ser somadas às incontáveis ocasiões que ela o trata por “Presidente”. Além disso, também é expressiva a ocorrência de menções ao PAC (73 vezes) e ao programa “Minha Casa, Minha Vida” (96 vezes) durante quatro anos de mandato. É esperada a recorrente menção a esses programas, uma vez que foram os carros-chefe do governo Rousseff. No entanto, a combinação do excesso de evocação ao ex-presidente Lula e uma agenda político-discursiva monotemática prejudicou a formação de uma retórica de governo própria, contribuindo para a consolidação de uma imagem de liderança fraca.

**Tabela 05** – Pontuação de Lula da Silva e Dilma Rousseff em cada traço analisado

Traços	Lula da Silva	Dilma Rousseff
<b>Crença que pode controlar eventos</b>	0.444	0,294
<b>Necessidade de poder e influência</b>	0.577	0,435
<b>Autoconfiança</b>	0.487	0,580
<b>Complexidade conceitual</b>	0.579	0,432
<b>Foco em tarefas</b>	0.517	0,193
<b>Viés intragrupo</b>	0.380	0,103
<b>Desconfiança</b>	0.110	0,030

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 05 apresenta o compilado das pontuações da Análise de Traços de Liderança dos dois petistas. Como pode ser observado, Rousseff e Lula da Silva pontuam sensivelmente diferente na maioria dos traços, apenas excetuando-se os traço “desconfiança” e “viés intragrupo”, em que ambos pontuam abaixo da média mundial. Ainda assim, a diferença entre os dois nesses traços é bastante acentuada, reforçando as diferenças percebidas da maneira dos dois governarem.

Enquanto Lula da Silva pode ser enquadrado como um líder carismático, com habilidades para controlar o jogo político e as massas; Rousseff mostrou-se mais diretiva, protocolar e burocrática, bastante reativa e focada na resolução de tarefas, muitas vezes, que necessitavam de capacidades para além da pura técnica. O perfil carismático de Lula da Silva o tornou um líder de alto perfil; já a personalidade excessivamente burocrática de Rousseff a transformou em uma líder de perfil baixo.

Em face desse resultado, é possível extrapolar conclusões para a política externa brasileira e, portanto, com influências importantes nas relações exteriores do Brasil. Dessa forma, as relações entre o estilo da liderança e diplomacia presidencial, bem como as implicações de perfis diferentes da liderança brasileira, são discutidas nas seções seguintes.

## 4 MUDANÇAS E CONTINUIDADES EM POLÍTICA EXTERNA

### 4.1 TEORIA DAS MUDANÇAS EM POLÍTICA EXTERNA

Política Externa (PE) é definida por Oliveira (2005, p.6) como “um esforço intelectual e pragmático de determinação de interesses convergentes e/ou divergentes entre diferentes parceiros”. Wilhelmy (1988) a define como as atividades políticas que os Estados utilizam para promover seus interesses no sistema internacional. Hermann (1990, p. 5) argumenta que PE é um “programa desenhado para resolver algum problema ou perseguir um objetivo que envolva uma ação diante de entidades estrangeiras”. Por outro lado, em uma definição mais recente, Milani e Pinheiro (2013, p. 28) argumentam que a Política Externa é “uma política pública, haja vista que atores institucionais, sociais e econômicos a tratam nessa perspectiva; falta-lhe, porém, arcabouço institucional que reflita politicamente essa nova configuração”.

Nesse sentido, quais os fatores que levam a mudanças na Política Externa de um país? Em *Domestic Source of Foreign Policy*, Rosenau (1967) já defendia que questões domésticas são relevantes para a formulação e condução da Política Externa. Mattes, Leeds e Carrol (2015) argumentam que embora o poder relativo, elementos geoestratégicos e a estrutura do sistema internacional moldem a Política Externa de um país, raramente eles são os principais causadores de mudanças. Para os autores, questões domésticas são mais importantes para o redirecionamento da PE, como mudanças institucionais e, principalmente, mudanças no grupo de apoio do líder no poder.

No entanto, em um cenário de continuidade das estruturas institucionais, grupos políticos e sociais de apoio e diretrizes gerais domésticas, como é possível explicar mudanças na Política Externa? Hermann (1990) propõe que mudanças na PE possam vir de quatro *fronts*, que podem atuar sozinhas ou combinadas. As possibilidades de mudança são oriundas de (1) direcionamento do líder (*leader driven*); (2) orientada pela burocracia (*bureaucratic advocacy*); (3) reestruturação doméstica (*domestic restructuring*); e (4) choques externos (*external shocks*). Essas mudanças podem ocorrer em diferentes graus, que vão desde ajustes e programas

delimitados, até mudanças de metas/problemas e alterações profundas de orientação internacional (HERMANN, 1990, p. 3-5).

O grau mais simples de mudança são os ajustes, que têm natureza quantitativa. São variações (aumento ou diminuição) de determinadas ações, seja no empenho dispensado ou no alcance de determinada atividade. Os ajustes não têm o caráter de longo prazo e, geralmente, são limitados e provisórios. As mudanças de programa são de natureza qualitativa; referem-se aos métodos e instrumentos utilizados para realizar determinada ação. Ou seja, os objetivos são os mesmos, mas serão alcançados com outros meios. As mudanças de metas/problemas são aquelas que modificam os elementos fundamentais traçados pela PE. Já as mudanças de orientação internacional são as mais profundas, ocasionando alterações severas na Política Externa do Estado para sua inserção no meio internacional.

Em sua Teoria da Mudança, Hermann (1990) argumenta que os líderes podem ser motores de mudanças, quando as suas ações desencadeiam alterações na Política Externa. Isto é, o líder “impõe sua própria visão de redirecionamento básico necessário para política externa” (HERMANN, 1990, p. 11). Nesse sentido, o líder pode ser um presidente ou ministro, além de ter a convicção, o poder e a energia para mudar os rumos da PE (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Mudanças oriundas da burocracia, por outro lado, assumem que parte dos burocratas – de uma agência específica ou espalhada por várias – possuem “meios para influenciar as ações do governo como um todo, interagindo ou contando com apoios” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 279).

As mudanças a partir da reestruturação doméstica estão relacionadas aos grupos da sociedade que asseguram a governabilidade e têm relevância suficiente para desencadear mudanças diante de suas demandas. Já os choques externos são eventos ocorridos internacionalmente que produzem efeitos críticos e não ignoráveis no âmbito doméstico. Podem ser crises econômicas severas, alterações da balança de poder (queda ou ascensão de uma potência, por exemplo), guerras. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). A Figura 01 esquematiza os processos de mudança em Política Externa delineados por Hermann (1990):

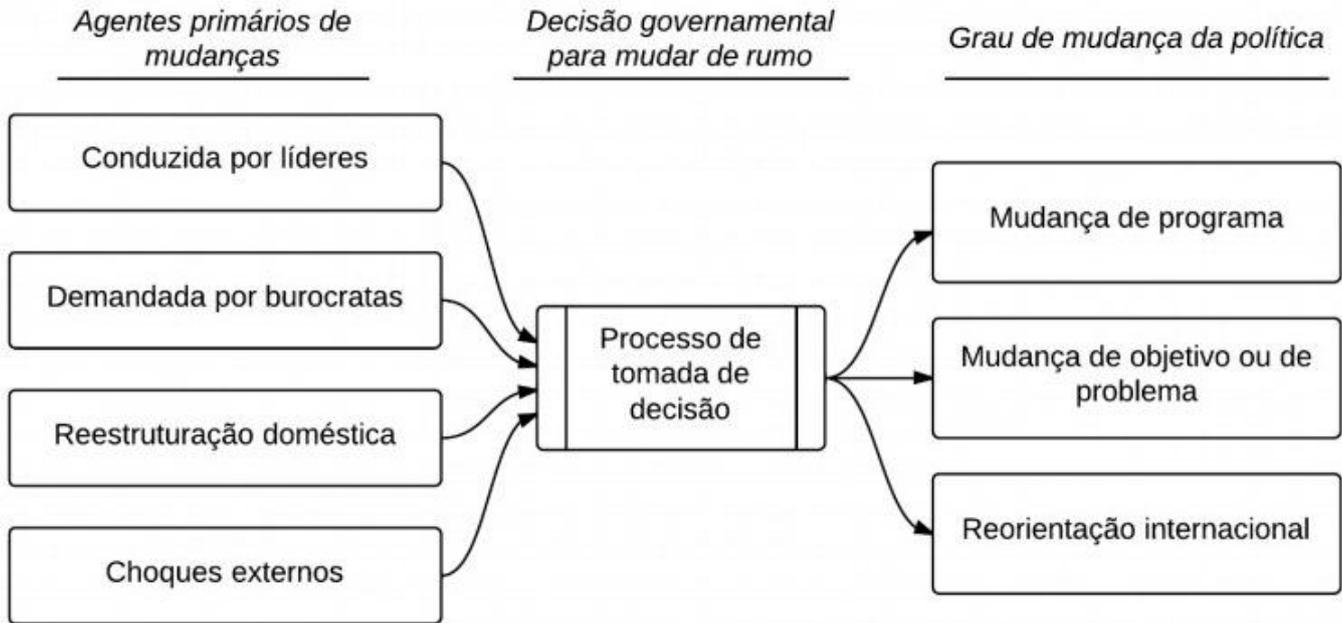


Figura 01- O papel de mediação de processos de tomada de decisão entre agentes de mudança e graus de mudanças políticas.  
 Fonte: HERMANN (1990 apud CORNETET, 2014, p. 115).

Vigevani e Cepaluni (2007) chamam atenção para o fato de que o modelo de Hermann (1990), embora de fundamental importância para a Análise de Política Externa, não pode ser encontrado facilmente na realidade. Portanto, são necessárias outras ferramentas para a identificação de mudanças na Política Externa. Os autores utilizam uma interpretação multicausal para analisar as alterações na PEB durante as gestões Cardoso (1994 – 2002) e Lula da Silva (2003 – 2007). Em artigo seminal, *A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação*, Vigevani e Cepaluni exploram como um conjunto de fatores associados tornaram possíveis mudanças na PEB.

Cornetet (2014), por sua vez, analisa as mudanças da PEB das administrações petistas (2003 – 2014) e também associa o modelo de Hermann (1990) a outro instrumento de análise, a ideia de código operacional proposta por Neack (2008). Embora a presente pesquisa concorde com os autores sobre a insuficiência do modelo de Hermann (1990), para analisar as mudanças ocorridas na Política Externa Brasileira, são utilizados outros instrumentos em complementação ao modelo. Portanto, a variável “estilo de liderança”, identificada com base na Análise de Estilo de Liderança proposta por Margareth Hermann (2002a; 2002b), como elemento associado a mudanças na PEB durante as gestões petistas.

Tal escolha se dá pelas similaridades entre as políticas empreendidas por Lula da Silva e Dilma Rousseff. Ambos são contemporâneos, do mesmo partido, apoiados pelos mesmos grupos políticos, com poucas mudanças nas instituições e diretrizes gerais da Política Externa Brasileira. Nesse sentido, enfatiza-se a dificuldade de medir a extensão das alterações da PEB na transição dos governos petistas. Acredita-se que houve mais ajustes do que mudanças profundas, uma vez que as metas, programas e orientação da PEB foram mantidos. Todavia, é possível notar as marcantes diferenças de alcance e empenho das ações de Política Externa. Tais distinções podem ser oriundas do estilo de liderança dos dois ex-presidentes. Enquanto Lula da Silva era carismático e proativo; Rousseff era reativa e excessivamente gerencial.

Dessa forma, o estudo das mudanças na Política Externa das administrações petistas utilizou largamente o modelo de Hermann (1990) e as análises de Vigevani e Cepaluni (2007) e Cornetet (2014), mas com adições importantes para operacionalizar a análise da Política Externa Brasileira.

#### 4.2 AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO E AUTOMONIA PELA INDIFERENÇA

Com o acirramento das relações Leste-Oeste, principalmente na década de 1960, parte dos países do chamado Terceiro Mundo passou a buscar um comportamento que não indicasse aproximação automática com os EUA ou com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Emerge a ideia de que é necessária a “diminuição da dependência dos países diante do poderio norte-americano, sem, no entanto, terem a intenção de confrontar-se com este” (ARROSA SOARES, 2005, p. 3).

Nesse sentido, dois caminhos radicalmente opostos são delineados: o rompimento estrutural e a melhoria das condições nacionais. O’Donnel e Link (1973), em *Dependencia y Autonomía*, por exemplo, argumentam que era necessário adotar um modelo de transformação estrutural, que abandonasse o capitalismo em favor de um novo sistema que harmonizasse elementos sociais, econômicos e políticos. Jaguaribe (1979), por outro lado, estipula que os Estados encontram-se em posições distintas dentro do sistema internacional – supremacia

geral, supremacia regional, autonomia e a dependência. Nesse sentido, o autor vê a necessidade de romper as relações de dependência entre “centro e periferia”, ou seja, a busca pela autonomia para o alcance do desenvolvimento (um dos principais temas da agenda internacional dos anos 1960 e 1970).

É sob esse paradigma que a academia brasileira passa compreender a Política Externa do Brasil. Os tipos de “autonomias” foram incorporados como instrumento de análise da PEB, em especial da década de 1980 em diante. Tem-se, portanto, a autonomia pela distância (1985 - 1990), autonomia pela participação (1995 - 2002), autonomia pela diversificação (2003 - 2010) e autonomia pela indiferença (2011 - 2014). A diplomacia pela distância configura-se como uma política de “não aceitação automática dos regimes internacionais prevaletentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283). Já a autonomia pela participação representa a “adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283). Embora a literatura seja ampla sobre as “autonomias”, para fins desta pesquisa, focam-se apenas no período das administrações petistas (2003 - 2014), que são definidas ao longo desta seção.

Lula da Silva iniciou seu mandato presidencial em 2003, eleito pelo Partido dos Trabalhadores depois de mais de uma década de tentativas e figurar entre os mais importantes políticos de oposição ao governo FHC. No entanto, em termos de Política Externa, o petista representa mais um aprofundamento da PEB de Cardoso do que um redirecionamento de diretrizes. Pontos fundamentais como a primazia da América do Sul na estratégia brasileira, a elevada participação em organizações multilaterais, a forte influência presidencial na PEB e a projeção do país como uma democracia estável foram elementos herdados da administração tucana.

Medeiros et al (2017, p. 104), por outro lado, argumenta sobre um “paradoxo” na estratégia de priorização da América do Sul durante a administração de Lula da Silva, em que:

Se à primeira vista a retórica da política exterior privilegia a cooperação regional, vindo inclusive a propor a criação de instituições como a Unasul, por outro lado buscou um protagonismo internacional não atrelado às suas relações na América Meridional.

Ou seja, o petista buscou realizar uma política externa discursivamente orientada para a América do Sul. Contudo, manteve-se certa autonomia nos

empreendimentos globais, em que a imagem brasileira não seria automaticamente vinculada à região.

De maneira geral, Lula da Silva não quebra os princípios fundamentais da Política Externa Brasileira<sup>36</sup>. A gestão petista manteve o discurso pacifista, o respeito ao direito internacional e o posicionamento não intervencionista e soberanista. Apesar de manter semelhanças com elementos da política externa de FHC e dar continuidade aos pressupostos tradicionais da PEB, Lula da Silva elegeu a “mudança” como principal característica de sua gestão e, portanto, de suas estratégias de projeção de poder brasileiro. Em seu discurso de posse, o ex-presidente afirmou que:

Mudança: esta é a palavra chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos. [...] Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar (SILVA, 2003, p. 27-28).

A PEB de Lula da Silva buscou diversificar as relações diplomáticas brasileiras, ampliando parceiros comerciais, engajando-se em novos organismos internacionais e abrindo representações diplomáticas brasileiras ao redor do mundo. Lula da Silva buscou não apenas ampliar, mas aprofundar as redes de contatos e relacionamentos do Brasil, que serviria a dois objetivos: 1) (re) inserir-se no novo contexto internacional de franco crescimento econômico e despontamento da China como ator super-relevante; e 2) cooptar apoio para a projeção do Brasil como *player* global, em que a consolidação da liderança brasileira da América do Sul e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas tornaram-se prioridades da PEB.

Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283) denominam essas características da política externa petista como “Autonomia pela Diversificação”, que representa a “adesão do País aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais”. Desta maneira, a PEB buscou tecer relações mais próximas com países como a China, bem como iniciar ou expandir sua influência nas regiões da Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental e Oriente Médio. Para os autores, a estratégia está fundamentada

---

<sup>36</sup> São considerados princípios fundamentais da Política Externa Brasileira a diplomacia como principal instrumento de relacionamento com demais Estados, o Direito Internacional como balizador das relações entre os atores, o respeito à soberania e a autodeterminação dos povos, e o princípio da não intervenção.

na crença de que a diversificação das relações “reduz as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

As mudanças empreendidas por Lula da Silva à PEB estão relacionadas a quatro diretrizes:

(1ª) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2ª) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3ª) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4ª) evitar acordos que possam comprometer em longo prazo o desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Nina (2006) defende que Lula da Silva procurou a flexibilização da política externa (contrária à adaptação do período anterior), em que a multiplicação das relações econômicas e políticas ajudaram a construir uma autonomia diversificada. Além disso, temas importantes para o programa político doméstico do petista – combate à fome e à pobreza, por exemplo – também foram incorporados à agenda da PEB, em uma clara vinculação de objetivos internos e externos.

Com a chegada de Dilma Rousseff à presidência, em 2011, era esperada a continuidade do modelo anterior. A herdeira política de Lula da Silva não alterou os objetivos ou metas da Política Externa Brasileira, no entanto, promoveu a relativa diminuição de sua importância no espectro de suas ações políticas. Ela abandonou uma das estratégias principais da diplomacia brasileira contemporânea: a diplomacia presidencial. Em partes, tal movimento foi positivo, uma vez que trouxe à tona a necessidade de repensar a política externa para além de figuras políticas e reforçar o papel central das instituições como garantidoras da continuidade dos objetivos estratégicos do País.

Em seus primeiros anos de governo, ainda era possível ver certo dinamismo na PEB de Rousseff, com a acentuação das relações dentro dos BRICS e participação em discussões importantes como a da Responsabilidade ao Proteger (2011). No entanto, seu governo é marcado pela decadência do projeto brasileiro de *global player*. A ex-presidenta, diante da deterioração do cenário doméstico, negligenciou a Política Externa ao mesmo tempo que buscou ter o controle sobre a mesma.

Patrícia Galves Derolle (2015) sintetiza esse período como “Autonomia pela Indiferença”, principalmente devido aos cortes de orçamento, vagas e relativo

esvaziamento que Rousseff impôs ao Itamaraty. No entanto, discorda-se do conceito de “indiferença” implícito na ideia de Derolle, que passa pela perspectiva de que Dilma demonstrou desdém para com a principal instituição de Política Externa, ou seja, negligenciou o Itamaraty durante seu governo. Esta pesquisa defende que a ex-presidente tomou uma decisão pragmática de cortar gastos em um setor menos passível de comoção popular (a discussão sobre Política Externa Brasileira ainda está demasiadamente restrita a pequenos grupos de interesse no País).

Propõe-se que Dilma Rousseff representou a “indiferença” pela “desconexão” de sua Política Externa. Embora os termos (indiferença e desconexão) guardem semelhanças e, de alguma maneira, podem ser usados como sinônimos, a diferenciação proposta aqui vai além da questão semântica. Desconexão representa o evidente distanciamento da petista dos assuntos internacionais, em que – ao contrário de seus antecessores - política externa não era vista como uma das políticas públicas mais importantes para a consolidação dos objetivos domésticos e a projeção de poder brasileiro. A desconexão não representa uma PEB sem interesses nacionais, mas sim uma política deslocada de um projeto de médio-longo prazo.

Nesse sentido, a PEB de Rousseff integrou a dimensão da autonomia, uma vez que não buscou vincular-se a nenhuma força ou potência externa, portanto, mantendo certa independência. Porém, a autonomia também foi garantida pela desconexão com os acontecimentos externos, extrema reatividade aos eventos internacionais, falta de continuidade de ideias e, por último, carência de ligação entre o projeto político da petista para o País e a Política Externa Brasileira.

#### 4.3 POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA NOS GOVERNOS PETISTAS: CONEXÃO (2003 – 2010) E DESCONEXÃO (2011 – 2014)

A articulação entre Política Externa (PE) e Política de Defesa (PD) é uma estratégia fundamental dos Estados para atuar no meio internacional. Em *Guerra e Paz entre as Nações*, Aron (2002) chama a atenção para importância do diplomata e do soldado nas relações internacionais. São eles, dependendo do contexto e dos interesses, que representarão o próprio Estado. No Brasil, a vinculação das duas

políticas não é sistemática, alternando momentos de maior e menor integração. As motivações que levam à não vinculação são diversas, desde a desconfiança em relação às Forças Armadas e à consolidação do Itamaraty como o centro de gravidade da Política Externa Brasileira (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2016). Além disso, a busca por diálogo e o pacifismo como premissas tradicionais da PEB também influenciam na visão de relativa incompatibilidade entre PE e PD.

Lima (2015), por outro lado, argumenta sobre a existência de três entraves que dificultaram a ligação entre Política Externa e Política de Defesa. Nesse sentido, há “particularidades nas organizações envolvidas nas duas políticas, construções históricas na política nacional brasileira e particularidades da inserção do Brasil na América do Sul que obstaculizam a interação entre os eixos da ação externa” (LIMA, 2015, p. 18).

De acordo com Lima (2015), o primeiro deles é a percepção de que o Brasil está inserido em uma região pacífica, portanto, sem inimigos militares externos. O segundo entrave encontra-se no sistema político brasileiro, marcado pelo presidencialismo de coalizão. Nesse contexto, as preocupações da população estão em outras arenas – como a economia e políticas sociais - e menos em questões relativas à PD e PEB, cujas decisões ficam concentradas no Poder Executivo. A terceira dificuldade é a formação de agenda da Política Externa e da Política de Defesa, em que a ação de atores e agências molda as perspectivas e prioridades da Defesa e da Segurança.

Soares (2006) afirma que as Forças Armadas possuem autonomia política e autonomia institucional. A primeira “compreende a capacidade de definir interesses, de antecipar-se em relação ao desenvolvimento de conjunturas e de tomar iniciativas políticas relevantes” (SOARES, 2006, p. 22). Já a autonomia institucional é relativa aos “espaços próprios em que as instituições do Estado adotam procedimentos que tratam de questões administrativas ou mesmo quando atuam politicamente para a busca de seus interesses” (SOARES, 2006, p. 22).

A diplomacia brasileira também tem sido marcada pela relativa autonomia em meio às várias mudanças abruptas de poder no Brasil. Durante todo o século XX, a burocracia diplomática do País tornou-se o centro da formulação e operacionalização das diretrizes e estratégias da Política Externa Brasileira. A consolidação da burocracia diplomática, corporificada no Itamaraty, tem fomentado o

aumento do poder político e centralizado as decisões de Política Externa em comparação com outras instituições que lidam com a PEB.

De maneira geral, o encontro entre Política Externa e Política de Defesa tem sido inconstante e cheio de ressalvas desde a transição de Monarquia para República. Na República Velha (1889-1930), principalmente após 1894, as oligarquias brasileiras tinham reservas em relação aos militares, uma vez que esses buscavam retomar o poder perdido após a derrubada da monarquia e instauração da República (FAORO, 2000). Mesmo diante do cenário de desconfiança, a defesa e PEB se encontraram. Durante as negociações do Barão do Rio Branco com representantes bolivianos para anexação do atual estado do Acre, os militares foram convocados para reforçar a segurança da fronteira.

Na Era Vargas (1930–1945), a articulação entre a PE e PD tem uma característica especial, em ambos os momentos o uso da defesa como instrumento da política externa vai estar relacionado às duas Guerras Mundiais. Vargas, por exemplo, pendulou aproximação com os Aliados (EUA) e as Potências do Eixo (Alemanha). Com o delineamento da vitória dos aliados, Vargas troca o apoio militar – envio de pequena tropa à Europa – por benefícios comerciais e econômicos importantes para o País.

Já na República Populista (1946–1964), buscou-se se afastar a Política de Defesa da Política Externa, em especial por desconfianças com a classe militar. Mas o distanciamento diminuiu com o aprofundamento da percepção de que a Argentina era o principal oponente (militar, político e econômico) na região.

Durante a Ditadura Militar (1964–1985) é muito difícil dissociar PEB de Política de Defesa, uma vez que é esperado que a defesa estivesse presente em todas as estratégias, discursos e ação dos militares. Nesse período, no entanto, há a particularidade de que a defesa não foi massivamente utilizada como instrumento de Política Externa, mas ocorreu o contrário, uma vez que o inimigo era essencialmente interno (a despeito do discurso de parte dos militares da importância da proteção e ocupação da Amazônia como ponto vulnerável a inimigos externos). Os militares utilizavam o argumento de defesa nacional – luta contra os comunistas – como elemento agregador de apoio através da Política Externa. Logo, a PE tornou-se um instrumento da PD.

Ademais, a dinâmica da bipolaridade e a ameaça nuclear não permitiram uma maior articulação de PEB e Defesa – no sentido de projeção externa. O delicado

equilíbrio do momento impediu maiores avanços na integração entre essas políticas. Por outro lado, a Guerra Fria provocou mudanças no cenário político brasileiro. O desenvolvimento da energia atômica para uso pacífico, mas sem descartar claramente o interesse de produzir a bomba atômica, tornou-se elemento importante para o próprio desenvolvimento do País.

A dimensão da Defesa vinculada à Política Externa ganha outros contornos na década de 1980. Sarney (1985–1990) utilizou a cooperação atômica com a Argentina como elemento estabilizador das relações bilaterais. Portanto, a cooperação em defesa tornou-se um fator importante no equilíbrio regional brasileiro. Além disso, esse período foi marcado pela busca de parcerias internacionais para tecnologia espacial, como o Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS). Embora esteja vinculado à Ciência e à Tecnologia, não é possível desvincular tal programa de um resultado da articulação entre objetivos de Defesa e de Política Externa.

O período Collor (1991–1992), por outro lado, foi marcado pela desconexão entre PEB e PD. Voltou-se para inserção econômica, em um cenário de abertura comercial e tentativa de vencer a hiperinflação e a crise da dívida da década anterior. Nesse período, o Programa Nuclear Brasileiro foi sensivelmente afetado com sua virtual desativação. O objetivo de ser uma potência nuclear foi sepultado.

Itamar Franco (1992–1994) promoveu um governo de transição preocupado com questões econômicas. A articulação entre PD e PEB ficou em segundo plano, mas as principais realizações (como a não adesão ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares e a continuidade da parceria sino-brasileira para lançamento de satélites) permaneceram.

Os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) são marcados pela conexão – ainda que limitada - entre de PEB e PD, em que “não era entendido como danoso ao interesse brasileiro assumir compromissos internacionais nas amplas áreas de segurança e Defesa” (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2016, p. 01). A principal condição para a adesão era que os acordos “gerassem reflexos positivos para outras áreas consideradas como mais proeminentes a partir de então, a exemplo da economia” (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2016, p. 01).

Dessa forma, o Brasil aderiu a acordos internacionais que impuseram limites a sua Defesa, como o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, em 1998, o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, em 1995, e o a Proscrição de Armas Químicas,

Biológicas e Minas Terrestres, entre outros. Tais movimentos não foram percebidos como constrangimentos à garantia da soberania nacional, uma vez que eles fariam parte da ordem pós-Guerra Fria e da nova arquitetura de segurança baseada na segurança coletiva (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2016).

No primeiro ano de seu mandato, FHC estabeleceu o programa de Cooperação Espacial Brasil-Ucrânia, fundamentado na troca de tecnologias espaciais, desenvolvimento e uso do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), no Maranhão. O Brasil cedeu infraestrutura e o local para os lançamentos, enquanto os ucranianos eram responsáveis pela construção da tecnologia em regime de compartilhamento com o Brasil. A parceria foi realizada sob o âmbito da Ciência e Tecnologia, mas também conseguiu articular PEB e Política de Defesa. O projeto ficou marcado pelo acidente, em 2003, que causou a morte de 21 civis e militares que se preparavam para o lançamento do foguete brasileiro Veículo Lançador de Satélite 1 (VLS-1).

Em 1996, segundo ano da administração tucana, foi criada a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), cujo objetivo é:

Formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal, aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério, inclusive aquelas pertinentes à cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa; integração fronteiriça; populações indígenas e direitos humanos; operações de paz; narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional; imigração; e atividade de inteligência. Também cabem à câmara o permanente acompanhamento e estudo de questões e fatos relevantes, com potencial de risco à estabilidade institucional, para prover informações ao Presidente da República (BRASIL, 2004, online).

Também em 1996, o governo Cardoso iniciou a elaboração da Política Nacional de Defesa (PND). A PND resultou em um documento amplo e esvaziado, que reafirmava os princípios tradicionais da PEB, mas sem indicar planos e estratégias reais de médio-longo prazo, tampouco articulava PD e PEB (SOARES, 2006; ALSINA JÚNIOR, 2006).

Ademais, o governo FHC implementou uma mudança importante na Política de Defesa, a reestruturação do setor no Brasil com a implementação do Ministério da Defesa, em 1999. Esse movimento trouxe duas importantes consequências: (1) a incorporação oficial das Forças Militares no panorama institucional do período pós-Ditadura de 1964; (2) a institucionalização do controle civil sobre as Forças Militares,

que foram subordinadas ao Presidente e ao Ministro da Defesa. Isto representa um avanço real e simbólico de que o Brasil tinha superado o período da ditadura militar e, portanto, buscava reposicionar as funções de suas Forças Armadas. A criação do Ministério da Defesa facilitaria, dessa forma, a melhor articulação de Política Externa e Política de Defesa.

A chegada de Lula da Silva à presidência, em 2003, trouxe alterações principalmente para a Política Externa Brasileira, caracterizada pelo maior protagonismo do país no cenário internacional, sem abandonar os pilares tradicionais da PEB. Em discurso, ainda durante sua campanha presidencial, em 2002, o ex-presidente apresentou na Escola Superior de Guerra (ESG) uma proposta de defesa que contemplava diversas expectativas dos militares, especialmente sobre a necessidade de reativação do programa nuclear brasileiro, investimento na indústria de defesa e articulação do setor com as aspirações internacionais do País (ODFA, 2002).

Em 2003, o governo Lula da Silva anunciou o reequipamento das Forças Armadas, cuja principal medida seria a compra de novos caças para a Força Aérea Brasileira (FAB). Em meados do mesmo ano, Lula da Silva mostrou-se mais engajado com sua agenda político-sócio-econômica, suspendendo a licitação dos caças, contingenciando o orçamento e desviando a função das Forças Armadas para a recuperação de rodovias federais (ODFA, 2003).

Lula da Silva demonstrou a disposição de aproximar Defesa de Política Externa. A indicação de José Viegas Filho, experiente diplomata de carreira, é um símbolo de sua visão convergente das duas políticas. Viegas Filho iniciou sua gestão com uma agenda de mudanças que buscavam dar maior transparência à política de defesa e o fortalecimento da participação civil dentro do Ministério recém-criado. Seus principais objetivos incluíam a atualização da Política Nacional de Defesa, a construção do Livro Branco de Defesa e a revitalização da Escola Superior de Guerra (VIEGAS FILHO, 2003).

Durante o curto período (2003–2004) de Viegas Filho na chefia do Ministério da Defesa, o órgão organizou um ciclo de debates envolvendo servidores militares e não militares e a sociedade civil. Os debates foram divididos em quatro eixos temáticos: segurança e defesa; o Brasil no cenário internacional de Defesa e Segurança; Forças Armadas e desenvolvimento científico e tecnológico; e desafios à atuação das Forças Armadas. Destaca-se a importância dada durante os ciclos de

debate à aproximação entre Defesa e Política Externa, que, segundo Leal (2004, p. 59):

Juntadas essas observações ao que foi dito antes sobre a necessidade da criação de uma rede de inteligência, é que se poderá aperfeiçoar a Doutrina de Defesa e Segurança Nacional. De fato, cumpre ressaltar que já existe espalhada em alguns pontos do serviço público uma tal doutrina, baseada mesmo em alguns dos pontos citados acima. Porém, falta maior coesão e exposição a um processo continuado de crítica. Parte do que existe está no Itamaraty e parte nas Forças Armadas como resquício da Escola Superior de Guerra.

Nesse mesmo ano, o Brasil assumiu a liderança da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), cuja implementação exitosa foi fruto da cooperação do Ministério da Defesa e o Itamaraty. Apesar de sua agenda reformista e integradora, Viegas Filho não logrou muitos avanços, principalmente pela difícil tarefa de definir o escopo de atuação das Forças Armadas (sobretudo, internamente) e seu desgaste perante os militares depois de sucessivos embates (reivindicações salariais, declarações pró-ditadura militar e divergências de indicação para a MINUSTAH, por exemplo).

A implementação da MINUSTAH é um dos maiores símbolos de integração de Defesa e Política Externa. A reforma do Conselho de Segurança da ONU e a conquista de um assento permanente eram objetivos importantes da PEB de Lula da Silva. Nesse sentido, a chefia de uma Missão de Paz no Haiti era encarada como teste de fogo para as ambições brasileiras de tornar-se ativo na arquitetura de segurança global. Se, por um lado, a ONU precisava de um parceiro para controlar a situação caótica do Haiti fora da liderança das grandes potências. Por outro, o Brasil viu a situação como uma oportunidade de projetar poder e reforçar seus esforços para conseguir um assento permanente.

Em 2004, Viegas Filho escreve uma carta de demissão direcionada ao ex-presidente Lula da Silva. O petista aceita a demissão demonstrando que não tinha a intenção de indispor-se com os setores militares. Segundo Martins Filho (2010, p. 286):

o tom forte da carta só poderia se sustentar se o ministro obtivesse decidido apoio do presidente” e que a Viegas Filho faltava “força política, uma vez que o presidente Lula apresentou-se nos dois primeiros anos de seu governo completamente desinteressado na temática da defesa.

Após a saída de Viegas Filho, o ex-Presidente Lula da Silva indicou o ex-Vice-Presidente, José de Alencar, para ocupar o cargo. O principal trabalho de Alencar

era abrandar as tensões com os militares. Durante este período, o Ministro da Defesa diminuiu seu perfil de ação, numa espécie de continuidade branda do que já estava proposto. Em 2005, foi publicado o Decreto nº 5.484 atualizando a Política Nacional de Defesa, que, entre outras coisas, salienta que:

A Política de Defesa Nacional, tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País, a qual se fundamenta na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais (BRASIL, 2005, p. 01).

A Política Nacional de Defesa, que começou a ser elaborada na gestão anterior a de Alencar, inova com a ideia de América do Sul como entorno estratégico e conecta desenvolvimento, segurança e relações exteriores brasileiras. Dessa forma:

O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África. [...] Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do MERCOSUL, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (BRASIL, 2005, p. 05).

Além da América do Sul, a PND também conectou o Brasil com todo o Atlântico Sul, dando ênfase para a Zona de Paz do Atlântico Sul e as aspirações brasileiras de estreitar laços com o continente africano. Dessa forma, ela foi resultado de um esforço de diversos âmbitos para reposicionar o setor de defesa às novas demandas do Brasil democrático, no mundo pós-Guerra Fria. A Política Nacional de Defesa representou a produção de consensos entre o Poder Legislativo, Poder Executivo e setores da sociedade civil (VAZ; CALVET, 2006).

A passagem de Alencar pelo cargo foi breve, marcada pela sua inabilidade e desconhecimento do setor militar. Alencar parecia não reunir as características necessárias para se sobressair e, de acordo com Martins Filho (2010, p. 301), ele “não apresentava vocação para o cargo, não lhe faltando sinceridade para admiti-lo desde o início. Sua indicação parece ter servido apenas para ganhar tempo, enquanto o presidente decidia o que fazer com as Forças Armadas”.

Em 2006, com a saída de Alencar para dedicar-se à campanha de reeleição da chapa com Lula da Silva, Waldir Pires chegou à chefia do Ministério da Defesa. Sua gestão foi marcada por turbulências internas – pressões orçamentárias, escândalo do mensalão e crise com o setor de aviação civil. De acordo com Oliveira (2009, p. 72):

[o ex-presidente Lula] até meados de 2007, [...] manteve a Defesa nacional ausente das prioridades governamentais, ainda que, no início do mandato, houvesse anunciado medidas pertinentes e necessárias, as quais, todavia, não prosperaram.

No plano geral, a gestão de Pires não representou grandes mudanças de estratégias, mas sim a continuidade (com severas limitações) da agenda ainda construída no período Viegas Filho. Em especial, foi atualizada a Doutrina Militar de Defesa, que apresenta, dentro outras coisas, as funções das Forças Armadas na Política Externa Brasileira em tempos de guerra e de paz.

A saída de Waldir Pires, em 2007, representou o fim do ciclo iniciado no primeiro ano do governo Lula da Silva, em que a atuação do Ministério da Defesa esteve mais ligada à própria estruturação das relações civis-militares, nas quais os Ministros tiveram que lidar com o corporativismo militar, o uso das Forças Armadas em crises internas, e ao mesmo tempo delineavam uma nova política de defesa que se propunha estar conectada com objetivos mais gerais – e de longo prazo – do País, especialmente aqueles relacionados às ambições de *player* global.

Ainda em 2007, assume a chefia do Ministério da Defesa Nelson Jobim, com uma agenda reformista que buscava “criar” o Ministério da Defesa (ODFA, 2007). Ele reunia, de acordo com Martins Filho (2010), a liderança e a força política necessária para dar cabo às reformas que a política de defesa precisava. Já para Oliveira (2009), a chegada de Jobim ao Ministério da Defesa é mais obra da sorte (*fortuna*) do que do cálculo político (*virtù*).

Jobim dá novo fôlego à aproximação de PEB e PD, marcado por intensa coordenação entre as duas políticas. O MD passou a participar de forma mais ativa na agenda de política externa, em que o País acabara de ser reincluído entre as maiores economias globais, portanto, precisaria buscar uma “política de defesa mais consistente e com prioridade [exterior] mais elevada” (SOARES, 2011, p. 83).

Durante o período Jobim, a Estratégia Nacional de Defesa foi aprovada, em 2008, cujos dispositivos deixavam claras as articulações entre a atuação externa do País, seus objetivos de PE e a função da defesa. É importante mencionar a

ausência do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na construção da END, demonstrando que – apesar dos resultados conectarem PEB e PD – ainda era insípido o diálogo interministerial entre os dois setores. Todavia, mesmo fora do comitê organizador da END, o Itamaraty foi consultado e debateu versões do documento.

A END não identificava inimigos externos, apenas o narcotráfico e o crime transfronteiriço foram apontados como ameaças, direcionando o documento para a capacitação, treinamento, reequipamento e aperfeiçoamento das Forças Armadas. A END possui conexões com os objetivos econômicos internacionais do Brasil, à medida que trata do fortalecimento da indústria de defesa com claro objetivo de exportação, principalmente integrando-se à América do Sul. Além disso, o documento previa a atualização tecnológica, com ênfase no setor espacial, nuclear e de telecomunicações, com o objetivo de alcançar a autossuficiência tecnológica e autonomia de equipamentos militares (DAGNINO, 2010).

A END reforçou a coordenação entre os objetivos estratégicos da PEB e da PD. Definiu duas grandes áreas de ação: a Amazônia e o Atlântico Sul. Ela conectou as relações estratégicas brasileiras com a América do Sul e com o continente africano. Além disso, articulou a Política de Defesa – ao consolidar as intenções sobre o Atlântico Sul – com os objetivos de economia internacional, em um cenário de recém-confirmação das descobertas do pré-sal. A END, portanto, fez parte da estratégia de sul-americanização das relações brasileiras e de expansão da cooperação Sul-Sul como um todo.

Soares (2011) destaca que a gestão Jobim também foi responsável pela aproximação entre a diplomacia e a defesa brasileira, com a reestruturação da cooperação militar com os EUA, que abarcava os setores de logística, equipamentos, pesquisa e desenvolvimento. Também, é nesse período que são estabelecidas as negociações para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, em 2008, no âmbito da UNASUL. Jobim atuou fortemente na divulgação e busca de apoio ao projeto brasileiro de defesa para a América do Sul, como será discutido no capítulo 6.

Dessa forma, o governo Lula da Silva ficou caracterizado por dois grandes ciclos correspondendo a cada mandato. O primeiro mandato (2003 – 2006) foi marcado pela agenda reformista de Viegas Filho (que buscava integrar PEB e PD), mas que encontrou profundas dificuldades em avançar tal projeto. Os demais

Ministros da Defesa do período funcionaram com um momento de transição e estancamento de crises, ainda que tenha logrados pequenos sucessos. Já o período de 2007–2010, questões globais da PEB passaram a fazer parte das estratégias da Política de Defesa, como a negociação do programa nuclear iraniano e os destaques na MINUSTAH. Além disso, a construção da END e o estabelecimento do CDS foram fundamentais para a conexão entre Política Externa e Política de Defesa (VILLA; VIANA, 2010; SILVA, 2014).

Em 2011, Dilma Rousseff sucede Lula da Silva na Presidência da República, em um ambiente doméstico relativamente estável, mas tendo que gerenciar os efeitos do agravamento da crise internacional. A diminuição do ritmo da economia representou contenção de orçamento, que também atingiu o Ministério da Defesa. Rousseff manteve Nelson Jobim à frente da pasta, mas a relação dos dois logo se deteriorou diante de declarações do ex-Ministro à imprensa. Ele foi substituído por Celso Amorim – Chanceler no período de Lula da Silva -, representando a intenção de fortalecer a aproximação entre PEB e PD. A indicação de Amorim foi alvo de críticas dos militares, acusado de ideologizar a Política Externa Brasileira, pelo apoio a Hugo Chávez durante as crises venezuelanas e o estreitamento de laços com Cuba.

A posse de Amorim reavivou as reclamações dos militares, assemelhando-se aos problemas enfrentados por Viegas Filho. No entanto, nessa ocasião, o Ministro da Defesa e diplomata contou com total apoio do Planalto. Em entrevista, Lula da Silva declarou que “não sei se cabe aos militares gostarem ou não gostarem. Ela [Dilma Rousseff] é a chefe suprema das Forças Armadas, indicou o ministro e acabou, não se discute” (LULA DA SILVA apud OTTA, 2011, p. 01).

Ao contrário do governo Lula da Silva, na gestão de Rousseff não houve troca no Ministério da Defesa, indicando um período de maior estabilidade para o setor e, principalmente, a força política de Amorim em reunir apoio para administrar os casos isolados de insatisfação e questionamento de sua autoridade por parte dos militares. Esse período representa o equilíbrio entre as relações civis-militares do Brasil, mesmo diante da abertura da Comissão Nacional da Verdade (CNV) para apurar crimes cometidos por militares na Ditadura.

A gestão Amorim não representou grandes inovações, no entanto, apontou forte continuidade dos objetivos da PD do período anterior, incluindo a aproximação da defesa com a política externa. Foi publicado um conjunto de documentos

revisados, como a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa. No campo do ineditismo, em 2012, o Ministério da Defesa publicou o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), um avanço para a transparência dos objetivos de defesa do Brasil, principalmente para o exterior.

Ao estilo de Viegas Filho, Amorim organizou um ciclo de debates com ampla participação de setores militares e não militares e a sociedade civil nas discussões do LBDN. O documento produzido não trouxe grandes mudanças para a defesa, mas cristalizou as estratégias que o Brasil adotaria no século XXI, tornando-se mais um documento de compromisso com a transparência e democracia do que estratégico no sentido geopolítico e militar.

No que diz respeito à aproximação de defesa e política externa, o LBDN tratou de conciliar as abordagens diplomáticas e militares do Brasil, buscando fortalecer o diálogo interministerial e a ação conjunta de MRE e MD. Dessa forma:

As políticas externa e de defesa são 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 do Ministério da Defesa (MD) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE). [...] A Política e a Estratégia assinalam responsabilidades na promoção do interesse nacional, em particular nos temas afetos a desenvolvimento e segurança do País. Evidenciam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty. (BRASIL, 2012, p. 49-50).

A LBDN se conecta com a PEB no sentido de funcionar como mecanismo de fomento à confiança na América do Sul, reforçando a posição brasileira de buscar seu desenvolvimento nacional em harmonia com a estabilidade regional. Ou seja, o próprio desenvolvimento do Brasil depende de uma região segura e estável, reforçando a elevação da América do Sul a componente estratégico do País. Nesse sentido, o Conselho de Defesa Sul-Americano tornou-se centro da estratégia sul-americana brasileira, mas também um organismo aglutinador dos países da região em torno do Brasil. Em outras palavras, o CDS funciona como um ator simbólico dos esforços pacíficos e integrativos do Brasil.

As atualizações da Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa estão relacionadas às alterações organizacionais do Ministério da Defesa, finalizada em 2013. Os documentos trataram de incluir diversos órgãos de treinamento, desenvolvimento e aperfeiçoamento no âmbito do MD, como o Instituto

Pandiá Calógeras<sup>37</sup>, a Secretaria-Geral sob coordenação de um servidor civil de mesma hierarquia que o chefe do Estado-Maior Conjunto de Forças Armadas (EMCFA) e o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber).

A política de defesa, em especial a defesa cibernética, ficou em evidência depois dos escândalos de espionagem à Rousseff pelos EUA, entre 2012 e 2013. Nesse ponto, foi necessária a cooperação entre o MD e MRE para elaborar um plano de ação para resposta ao problema: a Governança Global da Internet. A proposta foi apresentada durante o discurso na Assembleia Geral da ONU pela ex-presidenta. Todavia, os esforços para levar adiante esse assunto da agenda de defesa e de política externa foram esvaziados à medida que a crise interna do governo de Rousseff se acentuava.

No primeiro mandato de Rousseff, o Brasil iniciou seu ciclo de grandes eventos. Em 2014, sediou a Copa do Mundo de Futebol, colocando o País no centro das atenções internacionais. O uso extensivo das Forças Armadas como forças policiais – já iniciada no governo Lula da Silva – para pacificar comunidades violentas, dispersar protestos e fazer desalojamento, por exemplo, intensificou as pressões internacionais sobre as violações de Direitos Humanos ocorridas no Brasil. Dessa forma, o Itamaraty foi rápido em se articular com o MD para produzir pronunciamentos que freassem comentários e informações negativas sobre o País, na tentativa de projetar a imagem de um país preparado para o evento e, acima de tudo, seguro para os milhares de turistas que chegariam.

Nesse período, também ocorre o tímido fortalecimento institucional do Conselho de Defesa Sul-Americano. A participação do Brasil (detalhes no capítulo 06) aumentou no quesito técnico, mas foi fortemente retraída no campo político-estratégico. Assim, a administração Rousseff foi marcada pela continuidade das estratégias elaboradas no governo anterior, poucas inovações institucionais, uso intensivo das Forças Armadas em questões internas e estabilidade das relações civis-militares. De maneira geral, Dilma Rousseff compartilha profundas semelhanças com todos os seus antecessores do período democrático, isto é, a política de defesa não é tomada como ferramenta fundamental e sistemática da

---

<sup>37</sup> O Instituto Pandiá Calógeras é um órgão de assistência direta ao Ministro de Defesa, que visa o assessoramento estratégico na área de Defesa, embasado em altos estudos e em ampla participação acadêmica, institucional e social. Para mais detalhes, ver: <http://pandia.defesa.gov.br/pt/>

ação externa do país, tornando a articulação de PEB e PD limitada e com avanços muito lentos para as potencialidades e aspirações do Brasil.

## 5 DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

A ideia da diplomacia conduzida pelo chefe de estado e/ou chefe de governo não é nova. Desde o período de centralização do Estado Moderno e o nascimento das monarquias absolutistas, a figura do soberano que conduz os negócios externos do Estado está presente. No século XVII, por exemplo, durante as guerras europeias, o Cardeal Richelieu concentrou as decisões diplomáticas francesas em suas mãos (WATSON, 2002); enquanto o Congresso de Viena (1814-1815) intensificou a diplomacia de topo na política internacional. Todavia, é na expansão da democracia que a diplomacia de topo transmuta-se na diplomacia presidencial ou de cúpula.

Nas décadas após o período de redemocratização da América Sul, intensificasse um tipo singular de relacionamentos entre os Estados sul-americanos e os demais atores, em que a centralidade diplomática reside na figura do Presidente, o que ficou conhecido como diplomacia presidencial. Vale ressaltar que este tipo de diplomacia não é restrito à América do Sul, como no caso norte-americano, em que o Presidente é ativo e utiliza de suas características pessoais para imprimir ritmo às relações diplomáticas. Segundo Preto (2006, p. 31), “o presidente Theodore Roosevelt representa um marco para a diplomacia presidencial americana, que a partir de então se expandiu para outros países”.

Todavia, é na região sul-americana que a diplomacia presidencial é mais acentuada. A segunda edição do *Dictionary of Diplomacy*, publicado em 2003 e uma das obras mais fundamentais para uma visão geral dos termos diplomáticos, por exemplo, não menciona a expressão “diplomacia presidencial”. Portanto, as reflexões e a literatura sobre o fenômeno são construídas por acadêmicos sul-americanos, com destaque especial para os brasilianistas.

Danese, em *Diplomacia Presidencial. História e Crítica*, define diplomacia presidencial como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex-officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 1999, p. 51). Sua definição é fundamentada no “fazer” que extrapola as funções usuais da presidência, tomando para si funções que, inicialmente, estariam a cargo de outras

instâncias. É a diplomacia feita fora do âmbito tradicional, como o Ministério das Relações Exteriores, por exemplo.

Esta diplomacia de cúpula pode ocorrer em quatro graus. O primeiro nível, ou “Grau Zero”, a diplomacia se dá apenas pelos canais tradicionais ou protocolares, é aquela feita apenas pelos corpos diplomáticos. A de “Primeiro Grau” é a diplomacia presidencial reativa, que precisa de um estímulo externo para acontecer. Já a de “Segundo Grau” é o uso mais ativo do presidente (ou chefe de Estado e Governo) como importante instrumento diplomático. Por fim, o “Terceiro Grau” é aquele que o presidente toma a iniciativa, utilizando sua “sensibilidade e senso de oportunidade [...], assumindo politicamente e não apenas administrativamente, a responsabilidade pela ação e pelos resultados” (DANESE, 1999, p. 64). A diplomacia presidencial ocorre apenas no Terceiro Grau de envolvimento.

Além disso, Danese (1999) também define três modalidades principais de envolvimento do presidente: 1) baseada na condução pessoal da política externa, tomando decisões e formulando estratégias, vai além das ações protocolares; 2) baseada em encontros e deslocamentos, que podem ter caráter cultural, político e econômico; e 3) diplomacia de iniciativas, em que o presidente elabora e operacionaliza a política externa, tomando para si esta responsabilidade ao mesmo tempo em que absorve os riscos e custos.

Guilhon Albuquerque (1996, p 10), por outro lado, argumenta que diplomacia presidencial é a “participação pessoal do chefe de governo nas relações internacionais, seja por meio de pronunciamentos, seja de participação em foros internacionais, seja atuando diretamente em negociações”. O autor enfatiza os âmbitos discursivos, de participação do presidente e ação, não apenas na política externa, mas no espaço mais amplo das relações internacionais.

Malamud (2005, p. 139) define diplomacia presidencial como um instrumento “entendido como um recurso para dirigir as negociações entre os presidentes, sempre que uma decisão crucial precisa ser feita ou um conflito crítico necessita ser resolvido”. O autor argentino fundamenta sua definição na experiência dos presidentes – sobretudo de Brasil e Argentina – na construção e desenvolvimento do MERCOSUL, em que as estruturas internas dos países propiciam a intervenção presidencial, fortalecendo a diplomacia de cúpula.

A diplomacia presidencial é construída, também, com base na personalidade do presidente, em que ele se torna uma espécie de fiador da imagem do país. Neste

sentido, é possível correlacionar com as reflexões sociopolíticas de Weber (1982; 1999), principalmente sua aproximação entre liderança e democracia. Weber (1999) argumenta sobre a existência de três personalidades de liderança: patrimonialista, legal-burocrático e carismático. As personalidades influenciam nos modelos gerenciais da burocracia estatal, que por sua vez direcionam as estratégias de ação (e comunicação) do ator político.

O líder patrimonialista projeta-se como “o pai da nação”; baseado em uma figura de autoridade, em que todos os outros estão sob seus cuidados e proteção como uma grande família. Já o líder legal-burocrata utiliza-se do aparato legal para legitimar suas ações, é a personificação do líder moderno, que age por “princípios das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras, leis e regulamentos administrativos” (WEBER, 1999, p. 198). Por último, o líder carismático orienta-se pela autoimposição de uma imagem messiânica ou heroica; é o grande salvador diante da crise.

Embora não trate de política externa em suas obras, as premissas de Weber podem ser extrapoladas para esta seara. Dado que a diplomacia presidencial coloca o presidente como elemento fundamental da ação política, é razoável afirmar que o estilo da liderança desenvolvida vai impactar nas ações diplomáticas. Um presidente de viés carismático, por exemplo, tende a imprimir esta característica em sua diplomacia.

A diplomacia presidencial é frutífera na América do Sul não por acaso. A região é marcada pelo forte presidencialismo, em que “o povo elege diretamente o Executivo [...]. A Constituição outorga consideráveis poderes [...], que decide por si só a composição de seus ministérios e exerce controle total sobre administração” (LINZ, 1991, p. 65). Ou seja, o presidente “reclama toda a legitimidade democrática” (LINZ, 1991, p. 66), concentrando poder no Executivo.

Malamud (2003), por outro lado, argumenta que é o sistema de governo combinado com o desenho institucional - que pode ajudar ou não a equilibrar os três poderes – que determinam a concentração ou não de poder no Executivo. Não é apenas a existência do presidente como chefe de governo e chefe de Estado que determina se um sistema vai tender à concentração de poder no Executivo, mas sim todas as estruturas institucionais de um país.

Em *O Presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em Perspectiva Comparada*, Malamud afirma que a maior parte dos países da América do Sul, com

destaque para Argentina e Brasil, a preponderância do Executivo é observada, ainda que esforços recentes tenham surgido para limitar a concentração de poder no Executivo. Portanto, é compreensível que a região seja cenário para o aprofundamento deste tipo de diplomacia.

Alguns autores argumentam que a diplomacia centrada no Executivo, no caso brasileiro, pode ser vista desde o Brasil Império. No entanto, este estudo aproxima-se ao pensamento de Cason e Power (2009), que sustentam que diplomacia presidencial não está restrita a números de pronunciamentos e viagens internacionais do chefe do Executivo, mas também possui uma dimensão qualitativa dos relacionamentos com diversos atores internacionais promovidos pelo presidente. Para Cason e Power (2009), Danese (1999) e Preto (2006), a diplomacia presidencial brasileira só está presente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso. A próxima seção explora o desenvolvimento da diplomacia presidencial brasileira.

## 5.1 DIPLOMACIA PRESIDENCIAL BRASILEIRA: BREVE HISTÓRICO

A Política Externa Brasil (PEB) é marcada pela relativa estabilidade. No entanto, é possível observar movimentos de aproximação e afastamento dos países centrais, variando de uma postura mais ativa a outra mais passiva. São nestes cenários que a diplomacia presidencial brasileira se desenvolve. Bernal-Meza (2002, p. 36, grifo do autor) sustenta que, “historicamente, o Brasil usou a ‘diplomacia presidencial’ somente em suas relações bilaterais com seus principais sócios (Argentina, Paraguai, Uruguai e EUA), fazendo dela um paradigma de diplomacia”.

Durante o período do Império (1822-1889), a preocupação central da PEB era consolidar a soberania nacional, agora, como um país independente, bem como posicionar o Brasil na economia internacional. Silva (1990) divide o Brasil Império em três fases: acomodação (1822-1844), reação (1844-1870) e consolidação (1871-1889). Em todas elas, o País teve que lidar com as pressões do sistema internacional e do sistema regional, ao mesmo tempo que construía o novo país. Embora Dom Pedro II tenha sido relativamente ativo na condução da política

externa, os problemas internos eram mais urgentes, logo, demandavam mais atenção do imperador.

Com a instauração da República (1889), a política externa fica em segundo plano. O baixo perfil das lideranças em termos de diplomacia – especialmente até 1902, com a chegada de Rodrigo Alves (1902–1906) à presidência – e o período tumultuado por crises econômicas e políticas (domésticas e externas) auxiliaram na timidez da PEB. Além disso, em 1902, o Barão do Rio Branco assumiu o gerenciamento das questões externas, tornando-se um marco para a diplomacia tradicional. Neste contexto, é esperada a não atuação contundente dos Chefes de Estado e Governo na condução da política externa brasileira, que passou a desempenhar apenas funções *ex officio* (CERVO; BUENO, 1992).

Vargas (1930–1945 e 1951 -1954), Kubitschek (1956–1961) e Jânio Quadros (1961) conduziram pessoalmente as relações diplomáticas com a vizinha Argentina (BERNAL-MEZA, 2002). O período da Ditadura Militar (1964–1985) foi marcado por inconstâncias na PEB, com períodos de contestação interna e acomodação. A própria natureza do regime tornou mais difícil a construção de uma diplomacia centrada no presidente. Mesmo no governo Geisel (1974–1979), que foi relativamente ativo nas questões de política externa e ajudou a fomentar as discussões do então denominado Terceiro Mundo, ainda não é possível falar em diplomacia presidencial. De acordo com Cason e Power (2009), apesar da diversificação da PEB neste período, o protagonismo do militar foi tímido, portanto, não pode ser caracterizado como diplomacia presidencial.

É na redemocratização, ou Nova República, que os elementos apropriados para a diplomacia presidencial reaparecem (legitimidade do Executivo e desenho institucional). Os governos de Sarney (1985-1990) e de Franco (1992-1995) foram ativos na política externa, desenvolvendo a chamada diplomacia de encontros e deslocamentos (BERNAL-MEZA, 2002). Já a breve gestão de Collor (1990-1992) é identificada como período de instabilidades internas e abertura externa, mas de maneira passiva. O ex-presidente preocupou-se mais com o âmbito doméstico, deixando a cargo do Itamaraty a condução da PEB. Por outro lado, Vigevani, Oliveira e Cintra (2003, p. 40) afirmam que “no governo Collor de Mello, houve ensaios de diplomacia presidencial, tênues pelas dificuldades de consolidação que teve aquele governo”.

Na administração de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que a diplomacia presidencial foi fortalecida e tornou-se um dos traços de sua política externa, especialmente no primeiro mandato (1995–1998). Danese (1999, p. 25) afirma que “o impacto dessa diplomacia foi de tal ordem que gerou a impressão nítida de que se estava criando a diplomacia presidencial brasileira a partir do zero”. A forte atuação de FHC e seu envolvimento nas diversas agendas das relações internacionais despertaram o interesse não apenas de acadêmicos, mas também da mídia. A postura de Cardoso passou a ser assunto debatido pelos principais jornais e revistas do país, incluindo a PEB – antes restrita a pequenos círculos de especialistas - como tema das discussões domésticas sobre política. Não é defendida a ideia de popularização da Política Externa durante a gestão FHC, mas sim destaca-se que suas viagens, participação em organismos e discussões internacionais e protagonismo na condução das relações exteriores brasileiras ajudaram a visibilizar a PEB.

O protagonismo de Cardoso na política externa advinha de duas razões: necessidade e conveniência. A recente redemocratização brasileira, com o percalço do *impeachment* de Collor, demandava a reconstrução da imagem do país. Além disso, era necessário o alinhamento com as novas diretrizes internacionais de um mundo que “assiste ao fim do bipolarismo, dando lugar a uma nova ordem de caráter Ocidental” (SARAIVA, 2007, p. 43). O sistema internacional pós-colapso da União Soviética foi marcado por duas premissas principais: democracia pluralista no campo político; e o paradigma liberal no âmbito econômico (SARAIVA, 2007). Neste momento, o Brasil necessitava projetar a imagem de democracia séria e estável, bem como alinhada às principais diretrizes internacionais. FHC tornou-se imagem do “novo” Brasil, sobretudo devido a sua importância acadêmica para o pensamento latino-americano, por ser um intelectual respeitado internacionalmente e por sua luta pela redemocratização.

Além disso, era necessário liderar a PEB para implementar as mudanças econômicas necessárias à concretização do mandato de Cardoso. Visentini (2005, p. 382) argumenta que FHC “habilmente esvaziou o Itamaraty de suas funções, uma vez que este órgão representava um foco de resistência do projeto nacional-desenvolvimentista”. Além disso, o governo de Cardoso “transferiu as atribuições econômicas do MRE para o Ministério da Economia e, ao mesmo tempo, assumiu

pessoalmente sua dimensão política com a introdução da diplomacia presidencial” (VISENTINI, 2005, p. 382).

FHC enfatizou a dimensão de política pública da PEB. Segundo Danese (1999, p. 87) “a diplomacia de cúpula ou é pública ou não existe como tal”, que também deve ser alvo do escrutínio da opinião pública e deve obedecer às regras de transparência que um regime democrático requer. Portanto, há correlação entre o poder do presidente e suas bases partidárias, a opinião pública e a mídia, em que a diplomacia presidencial “reage à opinião pública, ou tenta cooptá-la ou impressioná-la; mas nunca deixa de dialogar com ela e com a política interna em geral” (DANESE, 1999, p. 90).

O Ex-Ministro de Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia sustentava que a diplomacia presidencial era o melhor instrumento para a projeção internacional na Era Cardoso, em que foi necessário adaptar-se às exigências demandadas pela democracia. De acordo com Lampreia (1997, *online*):

Em um regime democrático essa responsabilidade [a de representar o Brasil no exterior] é acompanhada de muito mais perto pela imprensa, pelo Congresso, pelos cidadãos, por todos aqueles que interagem conosco, dentro do país, e nos ajudam a identificar acertadamente o enorme leque de interesses externos do Brasil, que nos incumbe promover e defender.

A diplomacia presidencial de FHC consolidou-se baseada nos resultados positivos da implantação do Plano Real, em que a autonomia pela integração de Cardoso “utilizou-se frequentemente da figura do presidente, retomando formas cada vez mais utilizadas por outros Estados” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA. 2003, p. 40). A figura do presidente foi fundamental para reposicionar o Brasil em organismos multilaterais e em relações bilaterais com os países desenvolvidos. Em sua política externa, o ex-presidente simbolizava a imagem de um Brasil estável, democrático e em processo de modernização para integrar a economia globalizada.

Em especial, a diplomacia presidencial de FHC foi voltada para os Estados Unidos e para a América do Sul. Cardoso via na aproximação com Washington a construção da imagem do Brasil como um parceiro importante para consolidar as mudanças trazidas pelo fim da Guerra Fria. A construção de boas relações com os EUA “foram fatores considerados necessários para a ampliação do papel do Brasil no cenário internacional a partir do espaço sul-americano” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA. 2003, p. 43).

Além disso, FHC foi responsável pela sul-americanização da PEB, em que a administração Cardoso “deu início à substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul, delimitando uma nova esfera geográfica da política regionalista” (VISENTINI, 2005, p. 383). O MERCOSUL foi central para a política externa de FHC, com seu engajamento pessoal em diversas ocasiões. Malamud (2005, p. 141) afirma que Cardoso “tomou o comando do MERCOSUL”, exibindo significativa autonomia nos processos decisórios do bloco.

O MERCOSUL funcionou como mecanismo de balanceamento das relações com os EUA, que estavam direcionados para a aprovação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Cardoso mantinha postura dúbia sobre a participação do Brasil na ALCA, alternando priorização e afastamento. Com as pressões norte-americanas para aprovação do acordo, o MERCOSUL foi utilizado como equilibrador da barganha brasileira na questão econômica, ainda que o volume de negócios com os EUA fosse maior do que com os países do bloco em meados da década de 1990. Neste sentido, a ALCA, em última instância, representava a centralidade econômica e política de Washington na região.

Durante o segundo mandato (1999-2001), FHC enfrentou crises econômicas por motivos internos e externos, atingindo a diplomacia presidencial de Cardoso. A desvalorização abrupta da moeda trouxe à tona temores sobre a volta da hiperinflação e do caos financeiro. Houve a necessidade de financiamento de bancos internacionais, em que o engajamento pessoal do ex-presidente foi mister para o acesso aos recursos, com a contrapartida de mais reformas liberalizantes. Todavia, mesmo diante das dificuldades econômicas e relativo desencanto doméstico com a presidência<sup>38</sup>, as diretrizes centrais da diplomacia de Cardoso não foram alteradas. Politicamente, ele continuava como o principal articulador da imagem do Brasil no exterior.

Cardoso, portanto, desempenhou uma diplomacia de “Terceiro Grau”, com alto engajamento, iniciativa, utilizando seu prestígio e características para conduzir pessoalmente a PEB. Seu engajamento era esperado, uma vez que tomou para si a responsabilidade da composição de todo o seu governo com base na representação de “forças sociais e políticas que me estavam apoiando ou poderiam apoiar o

---

<sup>38</sup> Segundo pesquisa do DataFolha (2002), no ano de 2002, FHC teve a pior avaliação por parte do eleitorado levando em consideração todo o seu mandato (1995–2002). Apenas 26% dos brasileiros achavam o governo de Cardoso bom ou ótimo.

governo. [...] a responsabilidade é minha [de FHC], a decisão é minha, mas não vou fazer um ministério sem levar em consideração a realidade política” (CARDOSO, 2015, p. 25).

FHC definiu estratégias e prioridades tanto para sua ação pessoal, quanto para a diplomacia tradicional, em que o ex-Ministro Lampreia foi o principal porta-voz junto ao corpo diplomático. Além disso, o ex-presidente utilizou-se de diversas modalidades para exercer sua diplomacia presidencial, conduzindo diretamente a PEB, viajando para fortalecer relações bilaterais e multilaterais<sup>39</sup>, tornando-se um agente de *marketing* do “novo” Brasil. Portanto, mesmo com a diminuição do vigor da diplomacia presidencial de Cardoso no fim de seu segundo mandato, o ex-presidente foi fundamental para a consolidação deste modelo de diplomacia na Política Externa Brasileira.

## 5.2 DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE LULA DA SILVA (2003–2010)

O governo Lula da Silva (2003-2010) foi marcado pelo dinamismo e pela participação direta do ex-presidente na Política Externa Brasileira. Embora a diplomacia presidencial tenha sido marca da gestão anterior, é na administração do petista que chega a seu auge e obtém os maiores resultados (econômicos, políticos e de projeção) para o Brasil. De acordo com Fuccille et al. (2017, p. 47):

Nos mandatos de Lula da Silva (2003-2010), houve um cenário geral favorável; com isso, o Brasil conseguiu manter a autonomia nacional e, ao mesmo tempo, sustentar as instituições regionais. O preço elevado das commodities agrícolas e minerais, a crescente internacionalização das empresas brasileiras, além de um contexto interno com maior previsibilidade política e econômica configuraram o panorama geral desse período.

Almeida (2004, p. 164) argumenta que Lula da Silva foi altamente engajado e “empreendeu um ativismo exemplar”. O ex-presidente combinou viagens internacionais, redes de contatos, discursos poderosos e o bom desempenho econômico do Brasil para projetar a imagem do País.

Lula da Silva não utilizou em seus discursos a expressão “diplomacia presidencial”. Ao contrário, o ex-Chanceler Celso Amorim, principal porta-voz da

---

<sup>39</sup> Segundo o instituto Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995 até 2001, o ex-presidente fez 153 viagens internacionais oficiais.

política externa petista, muitas vezes definiu o comportamento de Lula da Silva como “ativismo diplomático”. A distinção é meramente semântica, suas diretrizes, estratégias e métodos são os mesmos utilizados pela diplomacia presidencial. A mudança se deu mais para diferenciação do período anterior do que de substância. Segundo Almeida (2004, p. 177):

De modo geral, a política externa conduzida no governo FHC tinha no Itamaraty seu foco principal, sendo que até mesmo os conselheiros presidenciais eram diplomatas. No governo Lula, o Itamaraty partilha a formulação e até mesmo a execução da política externa com assessores presidenciais. No primeiro caso, a diplomacia presidencial era explícita, no segundo também o é, mas o próprio conceito foi recusado por sua suposta identificação com a administração anterior, sendo, portanto, implícita.

Não obstante, em 2011, no balanço da política externa da gestão Lula da Silva, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) reconheceu que o Brasil usou sua “diplomacia presidencial de forma intensa, demonstrando que a ação dos governantes é essencial para combater a desordem que se instalou nas finanças internacionais” (MRE, 2011, p. 18).

A PEB empreendida por Lula da Silva foi caracterizada pela continuidade dos objetivos centrais de seu antecessor, com poucas alterações, mas com um grau de profundidade nas relações exteriores brasileiras muito maior. Portanto, o ex-presidente petista não apenas representou a continuidade da diplomacia presidencial na condução da PEB, mas sim extremou seu uso, tornando a linha entre a imagem do Brasil e a imagem de Lula muito tênue.

A diplomacia presidencial de Lula da Silva excedeu a de FHC em aspectos quantitativos e qualitativos. O petista se engajou em mais viagens, mais órgãos e fóruns internacionais e mais relações bilaterais. Lula da Silva virou sensação, “*this is the man*” de acordo com o ex-presidente norte-americano, Barack Obama.

A PEB conduzida pelo petista conectou as demandas internas, as estratégias de projeção internacional do País e o forte engajamento do ex-presidente. Lula da Silva, em diversos momentos, foi o comunicador dos empreendimentos diplomáticos do Brasil; desde o combate à fome até a expansão do uso de biocombustíveis. Programas importantes do governo petista, como Fome Zero e Bolsa Família, foram vinculados aos discursos internacionais do ex-presidente. Em discurso na Assembleia Geral da ONU, o petista afirmou que:

O verdadeiro caminho da paz é o combate sem tréguas à fome e à miséria, numa formidável campanha de solidariedade capaz de unir o planeta ao

invés de aprofundar as divisões e o ódio que conflagram os povos e semeiam o terror (SILVA, 2003, *online*).

O ex-presidente também se engajou pessoalmente na divulgação dos biocombustíveis brasileiros, em que a produção do etanol foi propagada como a solução para o problema dos combustíveis fósseis, bem como a chave para o desenvolvimento de países pobres, principalmente no continente africano. Em discurso na *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), Lula da Silva destacou:

[o] enorme potencial dos biocombustíveis, eles são decisivos no combate ao aquecimento global e podem desempenhar um papel importantíssimo no desenvolvimento econômico e social de países mais pobres. [...] Os biocombustíveis geram renda e empregos, sobretudo no campo, ao mesmo tempo em que produzem energia limpa e renovável (SILVA, 2008, *online*).

É na América do Sul e na África que a diplomacia presidencial do petista foi mais acentuada, com participação direta em casos como a crise da nacionalização do gás boliviano, criação de organismos regionais e na anistia aos débitos de países africanos com o Brasil. Lula da Silva esteve presente em diversas inaugurações de novos equipamentos e infraestrutura instalada por empresas públicas brasileiras – como Petrobrás e Embrapa – em países em desenvolvimento, tornando-se uma figura disputada para fotos e aparições. Nesse sentido, a diplomacia presidencial de Lula da Silva transcendeu a figura do político ativo para tornar-se quase um *pop star*, recebendo altas honrarias no Benin e em Cabo Verde.

Embora tenham utilizado o mesmo modelo diplomático – a diplomacia presidencial –, Cardoso e Lula da Silva variaram em estilo e prioridades. FHC centrou-se nos países desenvolvidos, deixando para trás a estratégia de aproximação com o “terceiro-mundismo”; enquanto aprofundava as relações bilaterais com os EUA (SILVA, 2002). É importante salientar que Cardoso não optou pelo alinhamento automático com Washington, a aproximação foi desempenhada mantendo relativa autonomia do País em suas decisões de política externa. Lula da Silva, por outro lado, buscou a diversificação das parcerias, sobretudo com países emergentes. A ênfase nas relações Sul-Sul foi uma das principais estratégias utilizada pelo petista.

Cason e Power (2009) fazem uma breve comparação das orientações e das prioridades entre FHC, Lula da Silva, Castelo Branco (1964-1967) e Geisel (1974-1979). A Figura 02 detalha o resultado:

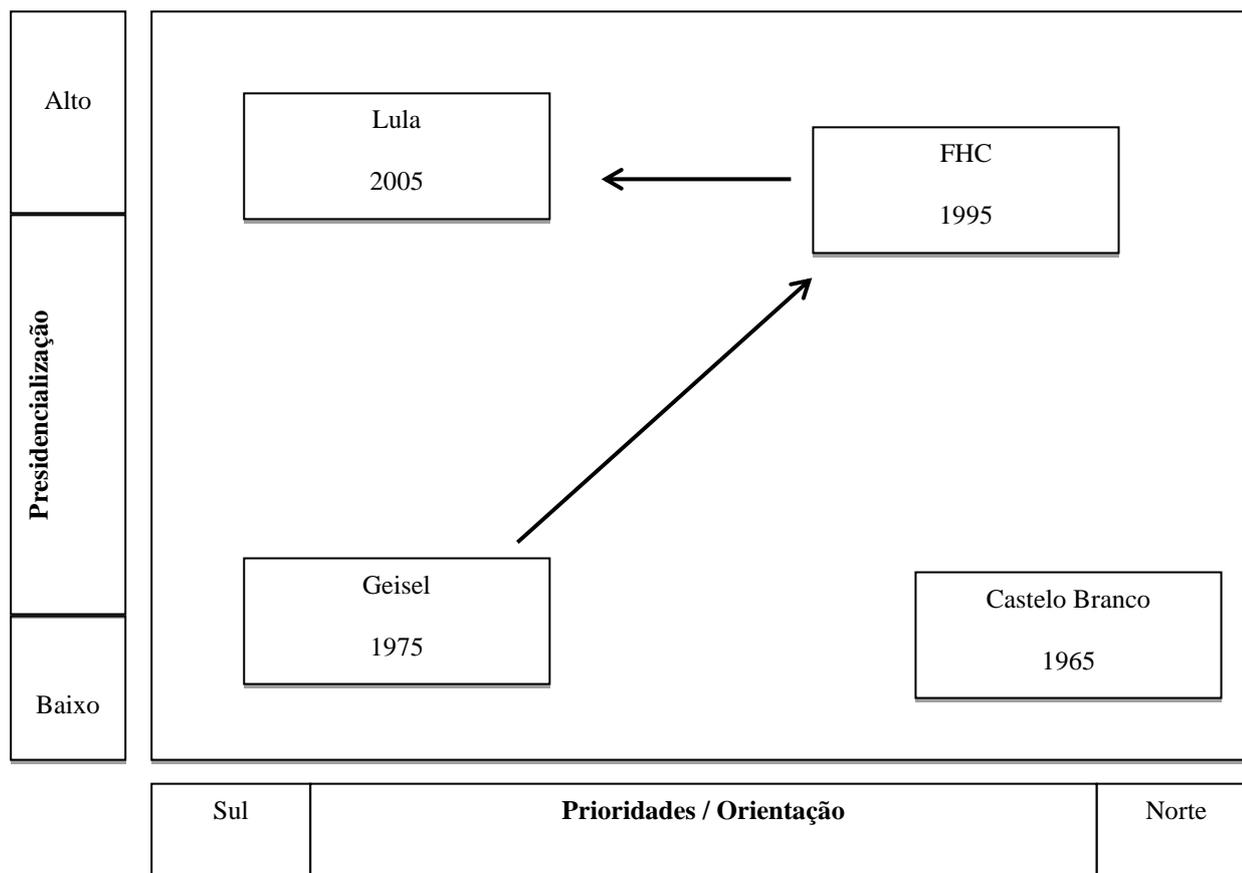


Figura 02 - *Presidentialization and Prioritization in Brazilian Foreign Policy, 1965–2005*.  
 Fonte: Cason e Power (2009, p. 124).

Dessa forma, pode-se observar que mesmo utilizando a mesma estratégia é possível ter diferentes prioridades de política externa. Castelo Branco e Geisel divergiam em prioridades – Norte e Sul, respectivamente -, mas utilizavam o mesmo modelo diplomático de baixo envolvimento direto na condução da PEB. FHC e Lula da Silva, por outro lado, compartilharam a mesma estratégia de alto engajamento pessoal, ainda que com orientações marcadamente distintas. Cabe ressaltar que Cardoso teve mudanças significativas na orientação de sua política externa, em seu segundo mandato a aproximação com o Norte desacelerou devido aos contingenciamentos do período e houve aproximação com os países da América do Sul, caracterizando também seu traço de aprofundamento das relações com o Sul Global.

Além disso, não é mérito exclusivo da habilidade do ex-presidente Lula da Silva a diversificação das relações brasileiras. O contexto político-econômico do início do século XXI permitiu que novos polos de poder emergissem ávidos por

parcerias não centradas nos EUA e na Europa. Soma-se a isso, o forte aumento do preço das *commodities*, principalmente, em decorrência da consolidação do crescimento da China, que buscava ampliar sua área de influência para além da Ásia e fez parcerias importantes para a obtenção de mercados e matéria-prima da região. A dinâmica da política externa norte-americana – então voltada para a Guerra ao Terror – também foi um condicionante do período Lula da Silva, em que suas diretrizes pessoais e a conjuntura do início do século permitiram uma ampliação das parcerias, bem como o sucesso indiscutível de sua diplomacia presidencial e da PEB.

Lula da Silva protagonizou de maneira extrema a Política Externa Brasileira, misturando seu carisma pessoal, história de vida e popularidade com a própria imagem do País, tornando-se o símbolo do Brasil *Global Player*. No entanto, a versão extremada de diplomacia presidencial do petista – embora exitosa – trouxe problemas como a imprecisão sobre o que era projeto pessoal e projeto de país. Por fim, a diplomacia presidencial de Lula da Silva criou pressões importantes sobre sua sucessora, que será mais bem explorado na seção seguinte.

### 5.3 DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE ROUSSEFF (2011 – 2014): A DECADÊNCIA

Dilma Rousseff chega à presidência do Brasil, em 2011, depois de uma campanha presidencial acirrada e com apoio total do seu companheiro de partido e antecessor, Lula da Silva. Em termos gerais, sua gestão é caracterizada pela continuidade das diretrizes da política externa implementadas por Lula da Silva. Há pouca diferença nas prioridades e orientação, ambas tomaram a América do Sul como espaço principal de atuação brasileira, aprofundando a identidade sul-americana e a ação em organismos regionais. Ao mesmo tempo, as duas gestões reforçaram as relações Sul-Sul, em especial a aproximação com países emergentes como China, Índia e África do Sul.

Apesar da semelhança nos traços gerais da política externa (o capítulo 04 discute exclusivamente as políticas externas de Lula da Silva e Rousseff), as estratégias de implementação são demasiadamente distintas. Enquanto Lula da

Silva extremou o ativismo pessoal na condução da PEB. Dilma Rousseff possuía um perfil mais discreto e gerencial. Neste sentido, alguns autores, como Reis e Zarpelon (2012) e Miranda e Ribeiro (2015), argumentam que Dilma Rousseff utilizou-se da diplomacia presidencial de maneira bastante limitada em relação ao seu antecessor. No entanto, tendo em perspectiva o período total do pós-Ditadura Militar, Rousseff não variou em relação à média dos outros presidentes. Ou seja, “a primeira gestão Rousseff [funcionou] como uma espécie de volta à ‘normalidade’, em que a dinâmica da diplomacia do governo Lula apareceria como *outlier*, um ponto fora da curva” (MIRANDA; RIBEIRO, 2015, p. 04).

Considerando-se apenas o fator “viagens internacionais” como indicativo de envolvimento do presidente na política externa, Rousseff manteve a média do período democrático, conforme detalha a Figura 03:

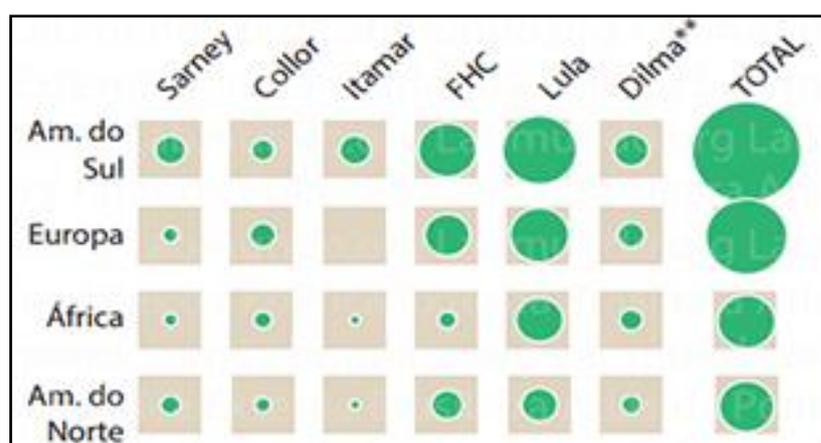


Figura 03 - Quantidade de viagens presidenciais.  
Fonte: Labmundo (2014, *online*)<sup>40</sup>.

No início do seu mandato, Rousseff experimentou a popularidade interna e o reconhecimento internacional. Em 2013, foi eleita a segunda mulher mais influente do mundo, pela revista Forbes, ficando abaixo apenas da Chanceler alemã, Angela Merkel. Entretanto, as crises internas (escândalos de corrupção, troca de ministros, fraco crescimento econômico e as jornadas de junho) impulsionaram Dilma Rousseff a dedicar-se aos assuntos domésticos, diminuindo sua atividade nas questões de política externa.

<sup>40</sup> Para detalhamento da Figura 03, consultar: <http://www.labmundo.org/atlas/mapoteca/ampliadas/mapa12.jpg>. Último Acesso em: 27 dec. 2017.

Por outro lado, a diplomacia presidencial não pode ser definida apenas pelo número de viagens internacionais e popularidade; o conceito requer uma dimensão qualitativa aprofundada. É necessária a junção de ativismo e resultados. Nesse sentido, é inadequado concluir que Rousseff conduziu sua política externa com base na diplomacia presidencial, como fizera Cardoso e Lula da Silva. A participação da ex-presidenta foi tímida em termos de resultados, ainda que tenha se engajado em temas importantes como o Princípio da Responsabilidade ao Proteger e a Governança da Internet. Ambas as ideias são relevantes e foram contundentemente defendidas por Rousseff em seus discursos nas reuniões da Assembleia Geral da ONU (2011 e 2013), todavia, com poucos resultados; seja por impossibilidades da conjuntura internacional ou por falta de atividades robustas da diplomacia brasileira para reunir apoio em torno de sua concretização.

É notória a redução do ativismo presidencial na PEB, que perde fôlego e adentra no período de decadência. Saraiva (2014, p. 27) afirma que no governo de Rousseff “a diplomacia presidencial e o papel da Presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que havia acontecido durante o governo de Lula, foram abandonados”.

O relacionamento com o Itamaraty foi complicado, alcançando altos níveis de desgastes ao longo do seu mandato. No episódio da fuga do político boliviano - que estava asilado na embaixada brasileira – para o Brasil em carro oficial, o Chanceler Antônio Patriota foi substituído, gerando uma crise entre o corpo diplomático e a Presidência. O Itamaraty perdeu espaço, com a diminuição de recursos, vagas e postos no exterior. Por algumas vezes, a ex-presidenta foi acusada de sucateamento do MRE, sendo responsabilizada pelos resultados limitados da ação diplomática. Um dos poucos produtos de sua gestão foi o acordo para a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (Banco do BRICS) durante a cúpula do agrupamento ocorrida no Brasil, em 2014. Outro ponto de destaque foi seu engajamento em questões de Direitos Humanos, principalmente no voto brasileiro, no âmbito da ONU, para envio de relator ao Irã para investigar violações aos Direitos Humanos.

A personalidade mais retraída e burocrática de Rousseff, aliado aos problemas internos e seu limitado gosto por questões internacionais, tornaram seu mandato pouco brilhante em termos de política externa. Malamud (2011) defende que a ex-presidenta agia como *acting president*, com alto nível de delegação da

política externa ao Chanceler e o serviço diplomático do País, o que ocasionou a maior dependência das capacidades estruturais do Brasil do que da liderança presidencial.

No período Rousseff, outras instâncias passaram a ter mais protagonismo na política externa, principalmente em questões técnicas e problemas pontuais na região. De acordo com Saraiva (2014, p. 25):

Pouco a pouco outras agências foram se fazendo responsáveis por temas técnicos da política externa econômica – com destaque para as lideranças políticas mais próximas ao desenvolvimentismo –, assim como a assessoria da presidência ocupou-se das crises políticas na América do Sul.

Em 2012, acentuou-se a crise no vizinho Paraguai, com a destituição do presidente eleito Fernando Lugo, em um processo relâmpago de *impeachment*, que durou menos de 24 horas, mas que obedeceu – em termos formais - às normas constitucionais paraguaias. Como maior país da América do Sul, esperava-se sua reação e, em especial, o envolvimento de Rousseff para a resolução do problema. Entretanto, em comunicado oficial, a ex-presidenta informou que esse caso iria ser tratado exclusivamente via as instituições regionais, MERCOSUL e UNASUL. Nesse episódio, é claro o distanciamento pessoal de Dilma Rousseff nas questões da PEB, principalmente por se tratar de uma região prioritária para as estratégias de projeção de poder do Brasil.

Dilma Rousseff, portanto, não pode ser enquadrada como uma presidenta que se utilizou do próprio prestígio ou características pessoais para conduzir sua política externa. Não é possível falar em diplomacia presidencial em seu caso, uma vez que sua gestão é caracterizada pela burocratização e institucionalidade da diplomacia brasileira, com foco em objetivos de curto prazo, sobretudo comerciais, e o uso de corpos mais técnicos e o canal diplomático tradicional para a condução das relações exteriores do Brasil.

## 6 O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO NAS ADMINISTRAÇÕES PETISTAS (2007 – 2014)

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado em 2008 com a finalidade de atuar como um âmbito de consulta, de cooperação e coordenação em matéria de defesa. O *Conselho*<sup>41</sup> não representa um órgão de defesa tradicional, a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tampouco tem pretensões de construir um aparelho militar sul-americano. O CDS possui três objetivos principais: 1) consolidar a América do Sul como zona de paz; 2) constituir uma identidade sul-americana em matéria de defesa; e 3) gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUL, 2008, p. 03-04).

Até o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano, apenas o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa (JID), criados ainda sob a lógica da Guerra Fria e incorporados ao aparelho institucional da Organização dos Estados Americanos (OEA), tratavam das questões de segurança e defesa na região. Ambos, TIAR e JID, configuram-se como organizações hemisféricas, abarcando a América do Sul, América do Norte e América Central, não instrumentos específicos (criados e geridos) sul-americanos.

O Tratado Constitutivo do CDS busca criar uma “instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa” (UNASUL, 2008, p. 01). Contudo, não ficam claros os elementos a serem defendidos ou os fatores que ameaçam a segurança da América do Sul. Apenas no artigo 3º, alínea j, menciona-se um eixo de defesa concreto, a saber: o CDS atuará conforme o princípio de fomentar “a defesa soberana dos recursos naturais de nossas nações” (UNASUL, 2008, p. 03). Tal lacuna suscita discussões sobre como ideias de segurança e defesa são incorporadas pelo Conselho de Defesa Sul-Americano e como questões práticas serão abordadas.

Desde a criação do CDS, diversas produções acadêmicas têm buscado estabelecer uma agenda de pesquisa que proporcione melhor entendimento tanto dos objetivos da criação do órgão, quanto de seu funcionamento. Portanto, esta seção tem como objetivo traçar um panorama das principais hipóteses para a

---

<sup>41</sup> Utiliza-se termo “*Conselho*” em itálico como abreviação de Conselho de Defesa Sul-Americano.

criação do *Conselho*, discutindo as premissas de pesquisas acadêmicas realizadas sobre o assunto.

Apenas com fins metodológicos, as análises sobre o CDS estão divididos em três eixos: (1) produto do protagonismo (ou liderança) brasileira; (2) transição de modelos de regionalismo; e (3) institucionalismo. A divisão das categorias dá-se por similaridades entre as pesquisas. No eixo “protagonismo brasileiro”, agrupam-se os autores que entendem a atuação do Brasil como fator principal para a criação do *Conselho*. O eixo “transição do regionalismo” aglutina os autores que indicam o CDS como resultado de um momento de transformações na constituição dos blocos regionais. Já o último eixo, institucionalismo, dá ênfase a autores que discutem os elementos institucionais que formam o CDS.

É importante mencionar que o terceiro eixo é de difícil sistematização, uma vez que poucos autores desenvolvem esta perspectiva, além de deficiências estruturais do *Conselho* (carência de informações oficiais e sistematização, documentos incompletos ou apenas rascunhados), que impedem um estudo mais aprofundado. Dessa forma, a análise preza pelo estabelecimento de reflexões sobre a atual arquitetura de segurança e defesa na América do Sul, indicando os avanços e desafios do Conselho de Defesa Sul-Americano.

## 6.1 O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO PRODUTO DO PROTAGONISMO BRASILEIRO

Fuccille (2014) fundamenta sua análise do CDS a partir de uma perspectiva brasileira, em que o órgão é fruto do impacto do protagonismo regional do país, no início do século XXI. Parte-se do pressuposto que, com a Guerra norte-americana ao Terror, abre-se espaço para rearranjos da arquitetura da segurança e da defesa regional. É nesse contexto que o Brasil, para consolidar sua pretensão de ator global, deve demonstrar seu papel de promotor da estabilidade regional, inclusive militar.

A aprovação do CDS é encarada como um esforço brasileiro em promover consensos, que conseguiu articular os 12 membros da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) de modo a superar divergências políticas e ideológicas dos

países sul-americanos, sobretudo contendas entre Colômbia e Venezuela. O Brasil conseguiu aprovar a proposta de uma estrutura “suavizada, de concertação, capaz de fomentar o intercâmbio nos campos de segurança e defesa, cujas decisões só têm validade se acordadas por consenso” (FUCILLE, 2014, p. 117). Dessa forma, o Brasil possibilitou a criação de um órgão capaz de estabilizar a região; todavia, que não foi percebido como um instrumento para a consolidação da liderança brasileira na América do Sul.

O autor utiliza as premissas da Escola de Copenhague para melhor identificar o Complexo Regional de Segurança da América do Sul, cujo avanço não pode ser desprezado, embora ainda apresente sérias limitações. Além disso, Fuccille (2014) discorre sobre a importância – mas também incipiência - da transição de um modelo negativo (marcado pela influência de Washington) para um modelo cooperativo, em que o CDS se torna o grande expoente desse processo.

Na construção de seu estudo, Fuccille (2014) não apresenta qualquer incômodo ou dúvidas quanto ao protagonismo brasileiro na criação do CDS, tampouco quaisquer interferências diretas dos países sul-americanos para suavizar a liderança de Brasília. Fuccille (2014) parece endossar o discurso brasilianista da aceitação passiva da América do Sul de uma suposta “liderança natural” do Brasil, apresentando dados quanto à população, ao PIB, ao território, entre outros, que justificam essa liderança. A única crítica feita ao protagonismo brasileiro é em relação a seu titubeio histórico em levar adiante projetos regionais, principalmente devido aos custos (financeiros e não financeiros) que causam.

Não é passível de discussão a importância do Brasil no contexto regional: isso é um fato incontestável. No entanto, é sabido que a liderança brasileira na América do Sul encontra diversos entraves, oposições e dificuldades. Nesse sentido, os arranjos cooperativos na região, historicamente, necessitam de um árduo trabalho do Itamaraty para fazer concessões e promover entendimentos e acordos. Saraiva (2007, p. 49), por exemplo, discute alguns problemas enfrentados por Brasília para a construção da Comunidade Sul-Americanas de Nações:

a atuação brasileira nesta área conviveu também com algumas tensões. A partir do incremento de sentimentos nacionalistas, alguns países vizinhos reivindicam concessões brasileiras no campo econômico<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Para maiores detalhes sobre a atuação do Itamaraty na construção de arranjos cooperativos na América do Sul, ver: Amorim (2004) e Saraiva (2007).

Fuccille (2014, p. 123) chama a atenção para o caráter recente do CDS, que ainda não passou por “nenhuma prova de fogo” que teste a eficiência de seu arranjo em promover o equilíbrio regional. Contudo, o autor não despreza a importante atuação do UNASUL / CDS no gerenciamento da crise entre Venezuela e Colômbia. Dessa forma, Fuccille (2014) conclui sua análise propondo uma agenda de pesquisa para melhor entender os desdobramentos do CDS, bem como da liderança brasileira nesse órgão e na região.

Varas (2008) também fundamenta sua análise sob a perspectiva do interesse brasileiro. O CDS emerge em um ambiente instável, em que a incursão colombiana no Equador torna-se elemento decisivo para a criação de um mecanismo regional voltado para a defesa. Para o autor, o vácuo continental deixado pelos EUA possibilitou o desenvolvimento de uma estratégia geopolítica renovada, que poderia incorporar assuntos sensíveis, como segurança e defesa.

De acordo com Varas (2008), o Brasil pretendia consolidar sua liderança regional, implicando o reconhecimento do papel de Brasília como estabilizador da região. O autor destaca que não basta querer ser líder, também é importante o reconhecimento da liderança; elemento ainda muito controverso no espaço sul-americano. Nesse sentido, o CDS é caracterizado como resultado da “hegemonia consensual<sup>43</sup>” empreendida pelo Brasil, principalmente, na administração Lula da Silva.

É possível notar tal postura brasileira em alguns discursos proferidos pelo ex-presidente. Em 2006, por ocasião das comemorações do Dia do Diplomata, Lula da Silva afirmou que “um país que quer ter liderança tem que exercer esse papel, sem hegemonia, mas esse papel de construir parcerias” (SILVA, 2006, p. 2).

Apesar de ressaltar a criação do CDS sob a perspectiva dos interesses brasileiros, Varas (2008) não negligencia o peso que os EUA exercem sobre a região. O CDS também se insere em um contexto de necessidade de criação de um órgão comum na América do Sul para a segurança e defesa. Tal organismo afastaria (ou diminuiria) a influência norte-americana, ao mesmo tempo que daria para os países sul-americanos alternativas ao TIAR e à OEA.

---

<sup>43</sup> Burges (2008) desenvolve em “Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War” o conceito de hegemonia consensual aplicado ao caso brasileiro.

Em seu breve artigo, Varas (2008) conclui que o CDS faz parte da proposta brasileira de construir uma liderança multidimensional na região, bem como se consolidar como *player* global.

Ugarte (2010) faz um balanço dos primeiros anos de atuação do CDS, bem como traça os desafios do órgão. O autor destaca o esforço empregado pelo Brasil na criação do CDS, em que se coadunaram as políticas exterior e de defesa do país. Os documentos “Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022” e, posteriormente, a Estratégia Nacional de Defesa (END) trazem claramente a vontade de Brasília em fomentar a integração da América do Sul, incluindo assuntos relacionados à defesa.

A estratégia brasileira de integração irá beneficiar a defesa do país de quatro maneiras: 1) incentivo à cooperação militar; 2) integração das bases da indústria de defesa; 3) avançar rumo à construção de uma identidade sul-americana sob a liderança do Brasil; e 4) afastar interferências externas à região (UGARTE, 2010).

Ugarte (2010) defende a hipótese de que o Brasil utilizar-se-á do CDS para diminuir o cerco norte-americano ao país. O autor argumenta que ainda é forte no pensamento brasileiro a ideia de que os EUA criaram um cinturão militar ao redor do Brasil (militarização da região andina e, conseqüentemente, a amazônica; reativação da IV Frota; e o possível deslocamento de militares para o Atlântico Sul). Dessa forma, Brasília se vê no imperativo de reagir, todavia, de maneira branda.

Ainda que dê mais destaque às percepções do Brasil quanto a interferências extrarregionais, o autor defende que essa não é uma perspectiva estritamente brasileira, mas sim compartilhada por outros países sul-americanos, como Argentina e Venezuela. Ugarte (2010) chama atenção para a Lei Argentina nº 24.948 / 98, que determina a reestruturação das Forças Armadas e estabelece possibilidades para a criação de um sistema de defesa dentro dos marcos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Além disso, cabe ressaltar o posicionamento venezuelano, grande entusiasta da criação de um órgão de defesa comum na região, que frequentemente tem se engajado em tensões discursivas, políticas e ideológicas com Washington.

Países menores, como Equador e Bolívia, também sinalizaram preocupações quanto à segurança sul-americana. Ambos os países visualizam o Conselho de Defesa como possível mecanismo de segurança diante de eventuais ações desestabilizadoras perpetradas, principalmente, por países vizinhos (em especial a Colômbia) e extrarregionais.

Por outro lado, Colômbia e Peru foram menos entusiastas em relação ao CDS. Ugarte (2010) defende que o aceite colombiano em participar do organismo se deveu mais ao receio do isolamento regional do que aos trabalhos de diplomacia. Contudo, o autor não despreza a influência dos EUA na negativa inicial da Colômbia em participar do *Conselho*. O Peru também possui boas relações com Washington, mas enxerga o CDS como um mecanismo importante para a prevenção e superação do conflito territorial com o Chile. A partir da percepção peruana, surgiu a proposta de firmar um Pacto de Não Agressão entre os membros da UNASUL.

Embora negligencie as aspirações de Paraguai e Uruguai na criação do CDS, Ugarte (2010) traz contribuições e reflexões sobre os interesses de Guiana e Suriname no estabelecimento do organismo. Para o autor, ambos os países parecem procurar sair do asilamento virtual em relação ao resto da América do Sul.

Saint-Pierre (2009) também analisa a criação do CDS como resultado dos interesses brasileiros. O autor abre espaço para discussões sobre a importância do órgão não apenas para o Brasil, mas como uma necessidade histórica compartilhada pelos demais países sul-americanos, como Chile e Argentina, por exemplo.

O estudo se fundamenta em duas vertentes teóricas: aroniana e weberiana. Saint-Pierre (2009) busca nas ideias de “Paz e Guerra entre as Nações” as bases para argumentar sobre a necessidade de equilíbrio entre diplomacia e estratégia, diálogo e força. Em Weber, o autor busca fundamentos para analisar a dinâmica da política positiva e negativa, ou pesos e contrapesos, que Executivo e Legislativo exercem. Weber é utilizado para entender, principalmente, a dinâmica interna brasileira que levou à articulação de política externa e política de defesa.

Saint-Pierre (2009) propõe a seguinte hipótese: a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e o CDS são mecanismos complementares e articulados. O segundo atua em nível regional. O primeiro define os interesses e as estratégias que serão seguidas por Brasília em termos de defesa, bem como deixa relativamente claro o que o Brasil considera ameaças e quais os objetivos o País pretende alcançar. Todavia, o autor, em sua conclusão, deixa claro que é necessário mais tempo para visualizar se a execução do CDS será a concretização da END.

Não obstante, Saint-Pierre (2009) deixa em segundo plano o fato de que o Conselho de Defesa Sul-Americano foi instituído e aceito por 11 países além do Brasil. Nesse sentido, embora o objetivo do artigo fosse demonstrar como o CDS

articula-se à END, o autor não enumerou possíveis vantagens que tal articulação traria para os outros países da região. O estudo apresenta pontos consistentes de aproximação entre o organismo e as diretrizes brasileiras, no entanto, falha em não considerar possíveis ganhos ou interesses dos demais Estados sul-americanos com o arranjo cooperativo.

Para o autor, desde meados de 2007 havia notícias sobre a possível criação de um órgão regional de defesa. Além disso, Saint-Pierre (2009, p. 3) destaca a atuação do ex-presidente Lula da Silva na criação do *Conselho*, que promoveu concertos entre as “gramáticas militares e diplomáticas”. Por outro lado, a criação do CDS encontrou percalços, principalmente a resistência da Colômbia. Mesmo com o engajamento do Ministro da Defesa do Brasil, não foi possível conseguir apoio imediato para o estabelecimento do órgão.

A votação para criação do CDS foi adiada, frente a iminência da derrota. Saint-Pierre (2009) aponta um consenso sobre as causas do fracasso inicial da proposta brasileira: (1) falta de clareza sobre o conteúdo, escopo e alcance da proposta; e (2) a percepção negativa dos países sul-americanos quanto ao tema, compreendido como uma proposta imperialista e impositiva.

Saint-Pierre (2009) chama atenção para a natureza do órgão, que se afasta de uma aliança militar tradicional. Ao contrário, o CDS propõe uma tentativa de integração do pensamento de defesa, bem como busca promover diálogos sobre as necessidades comuns de defesa dos países sul-americanos. O autor destaca que as “percepções, ameaças e desafios compartilhados justificam a criação de mecanismos específicos de defesa, de modo a reforçar, antecipar e intensificar os instrumentos hemisféricos que se mostraram inadequados, omissos ou inúteis” (SAINT-PIERRE, 2009, p. 18). Uma clara alusão à ineficiência da OEA.

Para Saint-Pierre (2009), na América do Sul, existe uma comunidade epistêmica (acadêmicos, especialistas, militares e políticos) que já discute questões militares e de defesa. A criação do CDS, portanto, dinamizaria os debates, além de funcionar como um espaço para a concretização de políticas de defesa na região. Contudo, o autor destaca uma preocupação importante: o perigo do CDS se tornar palco para o imperialismo brasileiro e, conseqüentemente, tornar-se um organismo técnico-militar fadado à paralisia.

Nesse sentido, o autor sugere duas condições para o sucesso do CDS: 1) coerência entre as políticas exteriores, de modo que promova a articulação entre

Forças Armadas e diplomacia dos países da região; e 2) consolidação do controle político e democrático tanto das Forças Armadas, quanto da diplomacia. Saint-Pierre (2009) conclui que, independente de maiores ações, o estabelecimento de uma instituição multilateral sul-americana para a área de defesa é matéria de extrema importância. Isso demonstra a relativa maturidade da região para a promoção de consensos e acordos sobre questão tão delicada, em que a defesa não é vista como apenas um passo no caminho da integração, mas como as bases fundamentais desse processo.

## 6.2 O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO RESULTADO DA TRANSIÇÃO DE MODELOS DE REGIONALISMO E GOVERNANÇA

Sanahuja (2012) fundamenta sua análise sob a ótica do “Regionalismo pós-Liberal”, que funciona como uma tentativa de ir além do regionalismo aberto empreendido durante toda a década de 1990 na América do Sul. Para o autor, os novos arranjos cooperativos sul-americanos - incluindo a UNASUL e seus órgãos - não buscam se enquadrar em categorias predefinidas de regionalismo. Eles se afastam de classificações como “zonas de livre comércio” ou “mercado comum”. Tal peculiaridade pode ser observada a partir de 2005, indicando o redirecionamento e a reinterpretção do regionalismo da América do Sul, para ocupar o espaço sul-americano em um contexto de afastamento dos EUA. Em 2006, por exemplo, os ex-presidentes da Argentina e da Venezuela, Néstor Kirchner e Hugo Chávez, respectivamente, encontraram-se com Lula da Silva para debater a criação de um organismo semelhante em força e função à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), uma espécie de OTAN do Sul. O maior entusiasta dessa proposta foi o ex-presidente venezuelano, mas que enfrentou relativa resistência da região, que veio a ser definitivamente superada após a criação do CDS.

Para exemplificar as características do Regionalismo pós-Liberal, Sanahuja (2012) faz uma breve comparação entre alguns arranjos cooperativos sul-americanos (UNASUL e Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - ALBA). Encontram-se as seguintes características em comum: 1) retorno da política às relações exteriores e das políticas de desenvolvimento, em detrimento ou

diminuição das questões estritamente econômicas; 2) volta da “agenda desenvolvimentista”, uma espécie de agenda pós - Consenso de Washington; 3) retorno do Estado como fomentador das relações econômicas e do desenvolvimento; 4) busca de maior autonomia em relação ao setor privado (mercado) e aos EUA; 5) ênfase na agenda de integração “positiva”, que busca a criação de instituições e mecanismos para cooperação em âmbitos diferentes do econômico; e 6) preocupações com gargalos na integração, sobretudo no que diz respeito à infraestrutura regional.

Sanahuja (2012) destaca que no Regionalismo pós-Liberal não há contradição entre nacionalismo e regionalismo. Ao contrário, ambos são encorajados. Geram-se discursos e políticas “neo-nacionalistas” e, conseqüentemente, a reavaliação de princípios como a soberania nacional (SERBIN, 2010).

A criação do CDS é vista sob o mesmo prisma do estabelecimento da UNASUL. Ou seja, a politização dos arranjos cooperativos na América do Sul para além das questões econômicas. Embora reconheça a existência de outros antecedentes importantes, Sanahuja (2012) argumenta que a tensão entre Colômbia, Venezuela e Equador foi a principal força motriz para o estabelecimento do CDS. Por outro lado, o autor enfatiza a tendência sul-americana, no início do século XXI, de se afastar da ordem neoliberal / regionalismo aberto. Sanahuja (2012) também destaca a primazia da proposta do Brasil e sua ambição em consolidar a liderança regional. Nesse sentido, o CDS também é visto como parte de uma estratégia mais ampla de tornar o país emergente em ator global.

O autor não negligencia a atuação de forças contrárias à proposta brasileira, destacando o papel de Hugo Chávez e sua agenda bolivariana. Sanahuja (2012) argumenta que o CDS parece ser uma estratégia de Brasília de regionalizar as propostas chavistas, redesenhando-as e tornando-as compatíveis com o projeto regional do Brasil. Dessa forma, Brasília tenta construir consensos e suavizar posições mais radicais chavistas. Tal situação possibilitou que o Brasil alcançasse - ainda que limitadamente - dois objetivos: 1) reduzir a influência militar norte-americana na região; e 2) manter relações cordiais com a superpotência. Contrabalancearam-se autonomia e moderação.

Sanahuja (2012) chama a atenção para outros entraves à aprovação da proposta brasileira para o CDS, que foi prontamente rejeitada pela Colômbia, em

2008. Além da Colômbia, o Peru também demonstrou desconfiança quanto à proposta original do Brasil. Foi necessário o engajamento pessoal do ex-presidente Lula da Silva, bem como do ex-Ministro da Defesa Nelson Jobim, para buscar o apoio dos países sul-americanos, o que ficou conhecido como diplomacia militar.

O autor destaca o papel do Conselho de Defesa Sul-Americano como consolidador da Zona de Paz da América do Sul. Contudo, faz alertas sobre o perigo da securitização dos recursos naturais, posto que sua defesa é objetivo prioritário do CDS. Sanahuja (2012) também faz críticas à abordagem do CDS para os principais problemas da região (tráfico de drogas e crime internacional organizado), que tem se isentado de atuar nessas questões. Este ponto específico demonstra certa incongruência na crítica do autor. Se, por um lado, Sanahuja (2012) alerta para a securitização de temas dentro do CDS; por outro, não apresenta a mesma preocupação ao tratar o narcotráfico, mesmo diante de um cenário de evidente fracasso da Guerra às Drogas. Nesse sentido, o autor ignora os recentes – e pequenos – avanços da UNASUL em retirar o problema das drogas do âmbito da defesa, e reproduz a perspectiva militarizada no tratamento do tráfico de drogas.

Sanahuja (2012) conclui enfatizando a agenda progressista do Conselho de Defesa Sul-Americano e salienta que o órgão é um dos mais ativos da UNASUL, cujos planos de ação têm priorizado o desenvolvimento de uma indústria regional de defesa. No entanto, a reativação da indústria militar regional não ocorre na velocidade e consistência necessárias, levando a esse setor ser ocupado por países como China e Rússia.

Flemes e Radseck (2009) também analisam a construção do CDS como um ponto de transição do regionalismo sul-americano. No entanto, os autores apoiam sua análise no *framework* teórico da Governança de Segurança. Dessa forma, é possível estudar contextos securitários marcados pela fragmentação. Os autores argumentam que na América do Sul coabitam uma série de acordos e tratados bilaterais e trilaterais, além de organizações regionais e hemisféricas, que direta ou tangencialmente tratam de questões de segurança e defesa.

Ao analisar a governança de segurança da América do Sul, Flemes e Radseck (2009) utilizam, principalmente, as ideias de Krahnemann (2003) e Adler e Greve (2009). Eles partem da hipótese de que os diferentes sistemas de governança de segurança se sobrepõem e coexistem na América do Sul; e o CDS representa o mais recente esforço da região para construir uma comunidade de segurança. Para

os autores, “o CDS reduz o número de alianças independentes entre os Estados da região e aumenta a influência de Brasília nas políticas de segurança” (FLEMES; RADSECK, 2009, p. 16).

Flemes e Radseck (2009, p. 7) definem governança regional de segurança como o conjunto de “estruturas formais e informais de autoridade, que coordenam, gerenciam e comandam respostas coletivas às ameaças à segurança dos Estados em uma determinada região”. Os autores, assim, delimitam sua análise da governança de segurança a um âmbito mais restrito, o regional.

Flemes e Radseck (2009) argumentam que o estabelecimento do CDS em moldes suavizados não foi por interferência do Brasil, mas por necessidade. Para os autores, a intenção original brasileira era criar um mecanismo de defesa semelhante à OTAN. No entanto, encontrou-se forte resistência, principalmente, da Colômbia em relação ao modelo orientado para defesa coletiva.

Os autores enfatizam a importância do CDS para o Brasil e levantam três possíveis causas (não excludentes) do interesse do país sobre o órgão, a saber: 1) o Brasil como o ator dominante no CDS, de modo a consolidar seu *status* de potência regional e cooptar apoio para a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; 2) uma ação reativa do Brasil à possibilidade de estabelecimento de forças militares comuns na ALBA, ideia promovida por Hugo Chávez; e 3) o CDS como instrumento de exclusão dos EUA e do México das questões securitárias sul-americanas.

Flemes e Radseck (2009) concluem seu estudo destacando o avanço da América do Sul na construção de seu próprio esquema de governança de segurança. Além disso, salientam a importância da UNASUL e seus órgãos para emancipar a região da hegemonia norte-americana. Por outro lado, eles chamam a atenção para o aumento da presença militar dos EUA, principalmente na Colômbia, como um desafio à consolidação dos arranjos cooperativos sul-americanos. Por fim, os autores discutem a necessidade de mais ações dos órgãos regionais para avaliar a robustez da América do Sul em gerenciar seus problemas de segurança.

### 6.3 A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO SOB O EIXO DO INSTITUCIONALISMO

Saint-Pierre e Silva (2014) analisam a construção e desenvolvimento institucional do CDS. Além disso, os autores fazem um debate importante sobre conceitos e ideologias que compõe o pano de fundo da criação e funcionamento do CDS.

Um dos maiores méritos desse estudo é definir os papéis e impactos recíprocos que os recentes arranjos cooperativos sul-americanos exercem um sobre o outro. Os autores dão destaque à dinâmica UNASUL (e CDS), ALBA e Aliança do Pacífico no jogo de equilíbrio regional. A ALBA é percebida como um órgão de clara orientação ideológica à esquerda (ou, em termos mais radicais, bolivariana), cuja vocação também inclui a defesa de seus membros. Por outro lado, a Aliança do pacífico apresenta um perfil estritamente comercial e econômico, mas também pode ser visto sobre o prisma da influência norte-americana na região. É nesse contexto que se insere o CDS. Embora sofra o peso das disputas ideológicas, não há evidências de riscos à existência do *Conselho*.

Contrariando outros estudos, o foco dos autores não é na atuação do Brasil dentro do CDS. Os demais membros, principalmente Chile e Argentina, têm levado a cabo os limitados avanços dos últimos anos. Nesse ponto, tem-se destaque para atuação da atual presidenta do Chile e ex-presidenta *pró-tempore* da UNASUL, Michelle Bachelet, no desenvolvimento do órgão. Em sua última campanha eleitoral, Bachelet (apud SAINT-PIERRE; SILVA, 2014, p. 221) afirmou que sua política de Defesa Nacional objetivaria “gerar uma Comunidade de Segurança na América do Sul que garanta a paz e elimine definitivamente a ameaça da guerra, sendo o Conselho de Defesa da UNASUL a instituição para avançar nesta matéria”.

Ainda que não desprezem os avanços do CDS, os autores chamam a atenção para a *presidential-based performance*, em que o voluntarismo presidencial fundamentou as ações do CDS, prejudicando o grau de institucionalidade do organismo. Tal situação fragiliza o órgão e o deixa vulnerável aos humores e rumos dos governos regionais.

Se, por um lado, o Brasil foi fundamental para a criação do CDS, por outro, o Chile foi decisivo para o vigor do organismo. Foi Bachelet que determinou a criação de um Grupo de Trabalho para elaborar o plano de implementação da proposta. O Ministro da Defesa do país andino, Garcia Pinto, liderou esse esforço e realizou quatro reuniões, em Santiago, para discutir a arquitetura institucional do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Saint-Pierre e Silva (2014) apontam como resultado desse esforço inicial o diagnóstico sobre a necessidade de uma definição clara e comum do que é “defesa” para os países sul-americanos. Nesse ponto em específico, contrapuseram-se duas visões: uma liderada pela Colômbia (mais militarizada) e outra pela Argentina (mais politizada). Os autores chamam a atenção para o fato de que o CDS, na verdade, teria que lidar com isso logo ao início, uma vez que é esperado que o conceito de defesa de cada país no CDS fosse uma extensão de suas definições políticas internas.

Os autores também dão destaque à Venezuela no desenvolvimento institucional do CDS. O país ficou responsável pela identificação das ameaças e desafios comuns à América do Sul. Todavia, o esforço foi limitadamente frutífero, uma vez que as realidades sul-americanas profundamente heterogêneas ditaram as dificuldades em estabelecer um panorama de ameaças comuns.

Saint-Pierre e Silva (2014) também destacam a participação da Argentina no CDS. Buenos Aires foi responsável por coordenar esforços e apoio para a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED / CDS), com sede na capital argentina. Também, o país platino articulou-se dentro do CDS para garantir a criação de um mecanismo que fomentasse a confiança e transparência, a saber: o Registro de Gastos de Defesa Sul-Americano.

Dessa forma, os autores concluem seu estudo enfatizando os poucos anos de funcionamento, a baixa institucionalidade e o excepcional (e, talvez, passageiro) voluntarismo dos países sul-americanos em levar adiante a implementação do Conselho de Defesa. Contudo, os autores deixam claro que, depois de quase dez anos de criação, o estabelecimento de um arranjo integrativo não é *per se* um reflexo ou evidência da autonomia decisória da região. Ao contrário, os titubeios recentes quanto ao andamento desses processos de integração podem indicar o enfraquecimento institucional de órgãos importantes para a consolidação da América do Sul como área autônoma e pacífica.

Ao discutir ao desenvolvimento institucionais da UNASUL e seus órgãos, Medeiros et al (2017, p. 104) defende a hipótese de que a administração Lula da Silva pouco engajou-se na institucionalização do organismo como um todo por seu “desejo de, por um lado, distanciar a PEB para arenas e temas globais e, por outro lado, ancorar tal distanciamento em uma lógica estatocêntrica”.

A estratégia estaria vinculada ao interesse de manter os resultados positivos na arena econômica e comercial do Brasil com América do Sul, além de fomentar um ambiente estável no que concerne à Zona de Paz Sul-Americana. Nesse sentido, “o padrão de engajamento limitado e instrumental da PEB frente aos processos de integração seria reproduzido com a Unasul [e seus órgãos]” (MEDEIROS, et al., 2017, p. 104).

Especificamente sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano, os autores destacam o processo de tomada de decisão, cujo desenho institucional prevê que todas as decisões sejam tomadas em consenso. Ou seja, os 12 países-membros têm o poder de veto dentro do organismo. Portanto, o CDS teria sua capacidade gerencial esvaziada, em que não haveria poder de agência, convertendo-o e uma espécie de fórum de debate e instância de cooperação para políticas de segurança e defesa. Com isso, Medeiros et al (2017, p. 116) aponta para os objetivos da proposta minimalista da instituição, que possui “pouco ou nenhum poder vinculante, consiste numa estratégia racional do Brasil para manter a cooperação regional ao passo que afirma a volição de distanciar a sua política externa para outras agendas”.

No entanto, é importante ressaltar o contexto de crise na criação do CDS, um momento de crise aguda na região andina, reativação e possibilidades de instalação de bases militares norte-americanas na América do Sul. Dessa forma, o período apresentava pouco espaço para arranjos cooperativos em matéria de defesa mais arrojados, a exemplo da proposta venezuelana (uma espécie de OTAN do SUL), que foi prontamente rejeitada por boa parte dos países sul-americanos, inclusive o Brasil.

Se por um lado Medeiros et al (2017) apresentam críticas justas à tímida institucionalização do CDS, por outro, os autores reconhecem mudanças importantes de Brasília em relação à América do Sul. Isto é, a disposição de arcar com os custos políticos e econômicos da integração regional, agora, em um assunto sensível como defesa. Todavia, os autores chamam atenção para a peculiaridade da estratégia brasileira, que arcou com os custos de negociação e liderança, mas procurou delegar as tarefas e encargos da consolidação do organismo a outros países, principalmente Argentina, Chile e Equador.

#### 6.4 IMPORTÂNCIA (E CRÍTICA) DO LÍDER BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO DO CDS

Na década de 2000, emergiram ou se intensificaram questões favoráveis à criação de consensos na América do Sul em diversas áreas, inclusive defesa. Dentre as quais se destacam: 1) a eleição de governos de esquerda com viés desenvolvimentista e com políticas externas menos direcionadas aos EUA; 2) a intensificação de conflitos sub-regionais e relacionados ao narcotráfico; e 3) a tentativa brasileira de consolidar seu papel de líder regional.

O Conselho de Defesa Sul-Americano foi instituído em 2008. No entanto, não se configura uma aliança militar comum, mas um mecanismo de fomento ao intercâmbio na área militar entre os países-membros da UNASUL. A criação do CDS fundamentou-se na proposta brasileira de fortalecer instrumentos regionais de cooperação militar, na tentativa de afastar a atuação de forças extracontinentais (notadamente, EUA e União Europeia) das questões sul-americanas, principalmente diante do aumento das forças militares norte-americanas no Atlântico e Pacífico Sul, além da forte cooperação militar com países andinos (Colômbia e Peru).

Desde o início, o CDS teve que gerenciar os diversos interesses sul-americanos. Venezuela e Brasil tinham posições antagônicas quanto às funções e objetivos do órgão. Enquanto Caracas buscava um aparato institucional mais amplo, que permitisse operações militares semelhantes a alianças de defesa tradicionais, Brasília, por outro lado, estava disposta a promover uma perspectiva menos contundente, que favorecesse a criação de mecanismos consultivos e cooperativos a fim de fomentar a integração, a construção de confiança mútua e a transparência militar.

Portanto, a criação do CDS está fundamentada em três fatores inter-relacionados: poder, governança e desenvolvimento (MERKE, 2009). O poder está relacionado à segurança, na tentativa de promover estabilidade regional e alçar a América do Sul ao *status* de área autônoma (sobretudo em relação aos EUA). Já a governança tem o objetivo de organizar o espaço de defesa sul-americano, desenvolvendo estruturas normativas que possam gerir as tensões regionais, promover cooperação de defesa, diminuir incertezas e definir o papel dos militares e do uso da força na América do Sul. Por último, o desenvolvimento refere-se à

retomada brasileira (ainda que limitada) da agenda desenvolvimentista, em que a cadeia produtiva nacional de materiais militares poderia ser integrada a projetos regionais.

De maneira geral, três perspectivas tentam justificar a criação e o funcionamento do CDS (protagonismo brasileiro, transformações no regionalismo e institucionalismo). Embora estejam separadas, elas não configuram percepções excludentes. Ao contrário, é possível observar articulações e complementaridades entre os eixos, que compartilham um elemento essencial: o papel do Brasil na construção do CDS. Em menor ou maior grau, todas as pesquisas destacam a atuação brasileira em promover a criação do órgão. Se um eixo dá total ênfase neste elemento, os demais o utilizam como um dos fatores para o estabelecimento do *Conselho*.

Compreender a criação do CDS é explorar a articulação entre questões de defesa e as diretrizes da política externa brasileira – sobretudo no governo Lula da Silva. Brasília buscou ampliar possibilidades de ganhos e concretização do interesse nacional no estabelecimento do Conselho de Defesa. Dessa forma, o protagonismo brasileiro apresentou-se como uma procura voluntária (talvez, necessária) para a construção de sua imagem de *global player*, através da liderança regional que pudesse garantir uma região estável, ao mesmo tempo em que gerasse ganhos diretos ao projeto de desenvolvimento nacional.

#### **6.4.1 O Conselho de Defesa Sul-Americano na Administração Lula da Silva (2007–2010)**

O CDS foi instituído em dezembro de 2008, durante a Cúpula de Chefes e Chefas de Estado e Governo da UNASUL, realizada na Bahia, Brasil. Criado a partir de um longo processo de negociação, capitaneado pelo Brasil e com engajamento pessoal do ex-presidente Lula da Silva. A ideia de estabelecimento de um organismo de defesa na região não é fato novo. Em 2007, por exemplo, o governo chileno

apresentou uma proposta de organismo sobre o tema entre os países do MERCOSUL Ampliado<sup>44</sup>.

Em 2008, diante das instabilidades diplomáticas na região andina (Colômbia, Equador e Venezuela) e, posteriormente, a possibilidade de instalação de bases militares norte-americanas na Colômbia, em decorrência da estratégia de Guerra às Drogas, Lula da Silva apresentou a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Durante a Reunião Extraordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo, em 23 de maio de 2008, o ex-presidente afirmou:

Estou convencido de que é chegada a hora de aprofundarmos nossa identidade sul-americana, também no campo da defesa. Nossas Forças Armadas estão comprometidas com a construção da paz” (SILVA, 2008, p. 03).

Dessa forma, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) no âmbito da UNASUL para discutir o organismo. Além disso, antes da apresentação formal da proposta, Lula da Silva tinha designado o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, para visitar todos os países sul-americanos para esclarecer a proposta brasileira. Jobim afirmou que:

No começo de 2008, recebi do presidente Luís Inácio Lula da Silva a tarefa de iniciar negociações com autoridades governamentais da América do Sul, com o objetivo de criar, no âmbito da UNASUL, um todo para reunir os titulares dos ministros de defesa de todos os países de nossa região. A proposta brasileira foi o resultado das visitas que realizei pessoalmente a todos Ministros de Defesa do subcontinente, dos quais obtive manifestações de simpatia e apoio à ideia (JOBIM, 2009, p. 5).

O ex-Ministro realizou 11 viagens em um espaço de menos de 2 meses e apresentou a proposta aos Chefes de Estado e Ministros de Defesa dos países sul-americanos. O Quadro 10 mostra as datas de viagens e a reação dos países sobre o estabelecimento do CDS:

**Quadro 11** – Viagens do ex-Ministro da Defesa, Nelson Jobim, para apresentar a proposta brasileira de criação do CDS

País	Data	Resposta à proposta
Venezuela	Abril/2008	Apoio imediato à proposta
Guiana	Abril/2008	Apoio imediato à proposta

<sup>44</sup> MERCOSUL ampliado refere-se aos países-membros do MERCOSUL mais Chile e Bolívia.

<b>Suriname</b>	Abril/2008	Apoio imediato à proposta
<b>Colômbia</b>	Abril/2008	Avaliação posterior da proposta
<b>Equador</b>	Abril/2008	Apoio imediato à proposta
<b>Peru</b>	Abril/2008	Avaliação posterior da proposta
<b>Paraguai</b>	Maio/2005	Apoio imediato à proposta
<b>Argentina</b>	Maio/2005	Apoio imediato à proposta
<b>Chile</b>	Maio/2005	Apoio imediato à proposta
<b>Uruguai</b>	Maio/2005	Avaliação posterior da proposta
<b>Bolívia</b>	Maio/2005	Apoio imediato à proposta

Fonte: elaboração da autora com base em informações disponíveis no *website* do Ministério da Defesa.

A América do Sul, em geral, e o CDS, em particular, estão muito presentes nos discursos de Lula da Silva. Ao analisar 685 entrevistas dadas pelo ex-presidente, a América do Sul é mencionada 612 vezes; enquanto o CDS aparece 34 vezes. O CDS faz parte do processo de estreitamento das relações com a América do Sul, característica marcante da política externa brasileira empreendida durante a gestão do petista. O organismo também está associado à consolidação da América do Sul como área primordial de influência brasileira e ao aprofundamento dos processos integrativos em consonância com os interesses nacionais. Não por acaso, veem-se complementaridades entre a proposta do CDS e os objetivos da Estratégia Nacional de Defesa, ambos estabelecidos em 2008. Dessa forma, o CDS poderia funcionar como um mecanismo para maximizar as diretrizes de defesa do Brasil, como o desenvolvimento da indústria e mercado de defesa, a cooperação militar e manutenção da América do Sul como zona de paz. Todos estes objetivos estão presentes no CDS e na END.

Durante os três primeiros anos de funcionamento (2008 – 2010), o CDS teve seus primeiros avanços institucionais, sobretudo, decorrente do que Saint-Pierre e Silva (2014) chamam de voluntarismo presidencial. A criação do CDS, além de ser tratado durante duas Cúpulas Presidenciais da UNASUL, também necessitou de quatro reuniões de GT, que envolveu dois representantes de cada país, para construir consenso em torno da proposta. Nesse sentido, entre 2008 e 2010, foram realizadas, ao menos, 15 reuniões que envolviam o CDS. O Quadro 11 traz detalhes sobre os documentos produzidos pelos encontros.

**Quadro 12** – Lista de documentos produzidos em reuniões relacionadas ao CDS (2008-2010)

<b>Ano</b>	<b>Nome do Documento</b>	<b>Participantes</b>	<b>Objetivo Geral</b>	<b>Representante Brasileiro</b>
2008	Conclusões da Reunião Extraordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL.	Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL.	Ratificação de assuntos diversos, com destaque para o aceite da proposta brasileira de criação do Conselho de Defesa Sul-Americana.	Lula da Silva (Presidente da República)
2009	I Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL. (Declaração de Bariloche)	Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL.	Debates sobre assuntos de segurança e defesa na América do Sul; Divulgação da Declaração de Bariloche sobre a crise diplomática entre Colômbia e Venezuela decorrente do acordo colombiano para instalação de bases militares dos EUA.	Lula da Silva (Presidente da República)
2009	I Reunião Extraordinária de Ministras e Ministros de Relações Exteriores e de Defesa da UNASUL.	Ministros e Ministras de Relações Exteriores e de Defesa	Realizada após a Declaração de Bariloche, que solicitou um encontro entre ministros sul-americanos para discutir os problemas de defesa da região (em especial o problema na Colômbia) e elaborar mecanismos de fomento de confiança mútua e transparência em matéria de defesa na América do Sul.	Nelson Jobim (Ministro da Defesa)
2009	II Reunião Extraordinária de Ministras e Ministros de Relações Exteriores e de Defesa da UNASUL.	Ministros e Ministras de Relações Exteriores e de Defesa.	Mais uma reunião realizada à pedido da Declaração de Bariloche, também discutiu a formulação de mecanismos de fomento à confiança mútua e transparência em matéria de defesa na América do Sul. Inclui recomendações para atividades militares intra e extrarregionais e destaca a importância do gerenciamento do problema mundial das drogas.	Nelson Jobim (Ministro da Defesa)
2009	II Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL.	Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL.	Ratificação de assuntos diversos, com destaque para a ratificação das diretrizes centrais do CDS.	Lula da Silva (Presidente da República)
2009	I Reunião da Instância Executiva do CDS.	Executiva do CDS	Criação do plano de ação 2009-2010, com a	Não identificado

				definição dos quatro eixos de ação do organismo (Políticas de Defesa; Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz; Indústria e Tecnologia de Defesa; e Formação e Capacitação)	
2009	Plano de Ação do CDS 2009 – 2010	Executiva do CDS	do	Fruto da I Reunião da Instância Executiva do CDS, o documento contou com 17 pontos, dos quais o Brasil ficou responsável por 2 nos eixos de Cooperação Militar e Formação e Capacitação	Não identificado
2010	I Reunião Extraordinária do CDS	Ministros de Defesa	de	Apresentação do relatório de gestão 2009-2010; atualização dos prazos para finalização dos procedimentos e aplicação das medidas de confiança mútua; apresentar os preparativos para instalação do CEED; e apresentar o Memorando de Entendimento para construção da Força de Paz Conjunta “Cruz do Sul”.	Nelson Jobim (Ministro da Defesa)
2010	Resolução para Procedimentos de Aplicação de Medidas de Fomento à Confiança e Segurança	Ministros de Relações Exteriores	de	Aprovação do conjunto de procedimentos das medidas de fomento à confiança e segurança desenvolvidos pela executiva do CDS.	Celso Amorim (Ministro das Relações Exteriores)
2010	Plano de Ação do CDS 2010 - 2011	Executiva do CDS	do	Definir as ações a serem realizadas no período, de acordo com os 4 eixos de ação do organismos O documento contou com 21 pontos, dos quais o Brasil ficou responsável por 4 nos eixos de Cooperação Militar, Formação e Capacitação e Indústria e Tecnologia.	Não identificado
2010	Informe ao Conselho de Delegados e Delegadas da UNASUL.	Executiva do CDS	do	Apresentar as principais atividades cumpridas do plano de ação do CDS 2009-2010.	Não identificado
2010	II Reunião da Instância Executiva do CDS.	Executiva do CDS	do	Discussão de assuntos gerais do CDS, divididos em seis pontos: análise da situação do Haiti pós-terremoto; aplicação de medidas de fomento á	Alm. Wilson Barbosa Guerra (Delegado do Ministro da Defesa / Marinha do Brasil)

			confiança; criação do protocolo de paz, segurança e cooperação da UNASUL; análise do documento “Estratégia Sul-Americana, Livro Branco de Mobilidade Aérea”; análise do projeto do CEED; relatório de avanço do plano de ação 2009-2010.	
2010	III Reunião da Instância Executiva do CDS	Executiva do CDS	Discussão de assuntos gerais do CDS, divididos em oito pontos: <i>status</i> das medidas de fomento à confiança; análise da metodologia de medição de gastos de defesa; análise da proposta de uma secretaria técnica permanente para auxílio do CDS; relatório das ações do GT de elaboração do protocolo de paz, segurança e cooperação da UNASUL; análise dos temas que vão compor a agenda da IX Conferência de Ministros de Defesa das Américas; relatório das ações do GT para elaboração do documento “Estratégia Sul-Americana, Livro Branco de Mobilidade Aérea”; relatório do cumprimento do plano de ação 2009-2010 e propostas para o plano de ação 2010-2011; e designação do diretor do CEED e eleição do subdiretor.	Ten. Brig. Ar. Marco Aurélio Gonçalves Mendes (Secretário de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais / Força Aérea Brasileira)
2010	I Reunião Extraordinária da Instância Executiva do CDS	Executiva do CDS	Discussão de assuntos gerais do CDS, divididos em cinco pontos: <i>status</i> das medidas de fomento à confiança; análise do projeto de estatutos do CEED; relatório das ações do GT de elaboração do protocolo de paz, segurança e cooperação da UNASUL; relatório das ações do GT para elaboração do documento “Estratégia Sul-Americana, Livro Branco de Mobilidade Aérea”; relatório de	Alm. Wilson Barbosa Guerra (Delegado do Ministro da Defesa / Marinha do Brasil)

			avanços do plano de ação 2009-2010.	
2010	II Reunião Ordinária do CDS - Declaração de Guayaquil	Ministros da Defesa	Aprovação de assuntos gerais, com destaque para: 1) aplicação das medidas de fomento à confiança e segurança; 2) estatuto do CEED; 3) avaliação da proposta de secretaria ou assessoria técnica para o CDS.	Nelson Jobim (Ministro da Defesa)

Fonte: elaboração da autora com base em informações disponibilizadas nos *websites* do Ministério das Relações Exteriores, do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa e da UNASUL em espanhol.

Ao analisar os principais documentos produzidos no período, vê-se que o ex-presidente Lula da Silva teve participação direta em três momentos: 1) Reunião Extraordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL; 2) Declaração de Bariloche; e 3) II Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL. Na primeira ocasião, Lula da Silva apresentou a proposta de criação do CDS, cujo objetivo imediato era apaziguar as tensões diplomáticas entre Colômbia, Equador e Venezuela. A Declaração de Bariloche, por sua vez, foi instrumento importante para direcionar a ação do CDS, sobretudo, relativo à construção de confiança regional em um momento de acusações de intromissão norte-americana na América do Sul, devido à instalação de bases militares na Colômbia. O terceiro momento ajudou a dinamizar as atividades do CDS, que teve seu estatuto aprovado pelo Conselho principal da UNASUL, destoando do histórico sul-americano de lenta institucionalização dos órgãos.

Nesse período, além da atuação do ex-presidente, o órgão também se tornou prioritário para agenda do alto escalão ministerial do Brasil. Em cinco momentos, os Ministros de Defesa e Relações Exteriores estiveram presentes, demonstrando a importância estratégica do CDS para as políticas externa e de defesa do País. O Ministro da Defesa, em particular, ficou responsável pela prévia negociação do formato do órgão (ver Quadro 10). Nos demais momentos, sobretudo de caráter operacional, as reuniões tiveram a participação da alta hierarquia das Forças Armadas.

Tal período alcançou diversos resultados positivos para o organismo, tais como a rápida aprovação de seu estatuto, a construção e o cumprimento quase

integral de dois planos de ação (2009-2010 e 2010-2011), a conclusão da metodologia de medição de gastos de defesa e outros mecanismos de fomento à confiança e a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED).

Por outro lado, não houve o aperfeiçoamento de ferramentas que gerassem informação para o público. O *website* do organismo – uma das atividades planejadas – não foi construído e os dados relativos ao CDS eram acessados, inicialmente, pela página do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde ou (em menor volume) pela página oficial da UNASUL. Posteriormente, parte da informação pôde ser acessada no portal oficial do CEED. Isso dificultou a busca de documentos mais antigos do CDS, sendo necessário recorrer a outras fontes para mais bem compreender o que aconteceu durante os primeiros anos do órgão.

Além disso, informações sobre situação financeira, fatia do orçamento da UNASUL ou quaisquer informações orçamentárias não foram disponibilizadas, tornando o estudo limitado quanto à análise do dimensionamento da importância financeira do CDS, tanto para a UNASUL, em geral, e o Brasil, em particular. Acredita-se que parte dos esforços do CDS nesse período foi realizada sem orçamento formal, mas com recursos não financeiros (empréstimos de funcionários, cessão de espaços para reunião, por exemplo) doados pelos países-membros da UNASUL.

Além da apresentação da proposta do CDS, o país se destacou ao indicar o Garcia Pino, Subsecretário de Guerra do Ministério da Defesa do Chile, como presidente do GT de criação do CDS. A indicação brasileira foi aceita por consenso e ajudou a afastar impressões de que o órgão poderia ser utilizado para levar a cabo um projeto imperialista do Brasil, ainda presente no imaginário sul-americano. Nesse período, o Brasil foi atuante principalmente nas atividades relacionadas à formação e treinamento, o que evidencia o reconhecimento da região do *expertise* brasileiro, sobretudo da Escola Superior de Guerra, em assuntos relacionados à defesa. O país foi sede de diversos encontros e capacitações destinadas a militares sul-americanos. O Brasil também foi proeminente nas discussões sobre a implantação do CEED – juntamente com Argentina, Chile e Equador – e na elaboração das medidas de fomento à confiança e segurança.

Durante os três primeiros anos de funcionamento, o CDS apresentou vigor organizacional, tanto no sentido de sua institucionalização e realização de encontros periódicos do alto escalão, quanto em termos de atuação real nos problemas

securitários regionais. O órgão foi importante para o apaziguamento das tensões entre Colômbia e Venezuela durante os tempos áureos do Governo Chávez e da relação estreita entre Bogotá e Washington. Problemas na região andina dominaram a agenda do organismo e diversas ações foram tomadas, com destaque para a elaboração de medidas de confiança e segurança e a formulação do Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação da UNASUL.

A proposta brasileira do CDS conseguiu, em especial, três resultados positivos para a estabilidade da região. Em primeiro lugar, o órgão atuou com sucesso na solução da tensão fronteiriça entre Colômbia e Equador. O segundo resultado foi retirar a Colômbia do relativo isolamento político na região, visto sua proximidade aos EUA, enquanto a maioria dos sul-americanos mantinha uma posição de distância ou oposição. A atuação do CDS, além de apaziguar as tensões na fronteira da Colômbia e Venezuela, proveu garantias diante de intervenções extrarregionais<sup>45</sup> (principalmente EUA), também auxiliou no reconhecimento regional do problema das drogas e da necessidade de atuação conjunta. É o CDS que desenvolve diretrizes uniformes do que são os problemas de defesa da região e o que são problemas de segurança pública; bem como é o órgão que sugere a criação de um conselho específico para lidar com o problema das drogas.

Por último, a proposta brasileira ajudou a frear as iniciativas (sobretudo no âmbito da ALBA) venezuelanas de criação de uma força militar regional ao estilo “OTAN do Sul”. Desde o início, o Brasil destacou que esta não era a vocação do CDS, mas que os países da região poderiam atuar em missões de paz. A iniciativa da Força de Paz Conjunta “Cruz do Sul”, embora não finalizada, serviu para desestimular a ação do Governo Chávez em outros organismos latino-americanos.

O CDS também serviu para impulsionar a identidade sul-americana em meio aos militares brasileiros, que participaram ativamente das ações do órgão. Dessa forma, o *Conselho* pode ser visto como um instrumento “sul-americanizador” das Forças Armadas, trazendo para o âmbito da Defesa um aspecto fundamental da política externa de Lula da Silva. Além disso, o CDS impulsionou os anseios

---

<sup>45</sup> Nesta pesquisa, intervenções extrarregionais designam atividades militares perpetradas por potências situadas geograficamente fora da América do Sul, sejam elas com autorização ou não do país sul-americano envolvido. O conceito de intervenções extrarregionais está vinculado à não participação da região sobre a atuação de um ator estatal não sul-americano no continente, como instalações e operações de bases militares na América do Sul, por exemplo.

militares de reativação da indústria de defesa, também ratificada por outras estratégias nacionais, como a END mencionada anteriormente.

Dessa forma, o período Lula da Silva é compatível com o grande vigor político do CDS, que lidou com questões reais que ameaçavam a estabilidade regional. O órgão progrediu na criação de consensos e conseguiu superar divergências políticas e históricas entre os sul-americanos para se configurar como um dos maiores esforços recentes da região em alcançar sua autonomia e desenvolvimento no âmbito de segurança e defesa.

#### **6.4.2 O Conselho de Defesa Sul-Americano na Administração Rousseff (2011 – 2014)**

Em termos de política externa, o Governo Rousseff representou o fim da “fase de ascensão do país como potência emergente” (CERVO; LESSA, 2014, p. 149), momento em que país perdeu o protagonismo internacional de maneira acentuada. Ainda que tenha mantido formalmente as linhas gerais da política externa herdada de Lula da Silva, a Administração Rousseff não experimentou o mesmo êxito. Isso se deu por motivos domésticos e externos. A petista teve que lidar com aumento de pressões internas, oriundo principalmente de sucessivos escândalos de corrupção, desaquecimento da economia, protestos contra os megaeventos, por exemplo. Além disso, o cenário internacional mudou com o aprofundamento da crise econômica europeia, a tímida recuperação norte-americana, o baixo crescimento mundial da economia e o fortalecimento do Pacífico como nova região estratégica para as relações internacionais.

Nesse cenário, o Brasil limitou sua proatividade nas questões globais, salvo raros assuntos, a exemplo da Governança da Internet e Responsabilidade ao Proteger (RwP). Ambas as iniciativas foram de caráter reativo e foram timidamente levadas adiante pela administração Rousseff. A RwP foi uma tentativa de disciplinar “a aplicabilidade do primeiro [Responsabilidade de Proteger] ao associar segurança, direitos humanos e desenvolvimento” (CERVO; LESSA, 2014, 137).

Já em relação à Governança da Internet, a proposta foi lançada após a denúncia de espionagem por parte da Agência Nacional de Segurança norte-

americana. Segundo Cervo e Lessa (2014, p. 143), Rousseff reagiu de quatro maneiras:

o rompante da voz de protesto, a suspensão da visita de Estado que Rousseff faria aos Estados Unidos em 2013, um projeto de regime internacional para a Internet apresentado à ONU conjuntamente com outra vítima da espionagem, a Alemanha de Angela Merkel, enfim, aceleração do projeto Brics Cable, destinado a uma internet autônoma entre os países do BRICS.

Com a América do Sul não foi diferente. Ainda que estivesse como área prioritária em alguns discursos e nas linhas gerais da política externa da petista, o foco na região perdeu fôlego. Em 191 entrevistas, a América do Sul é mencionada apenas oito vezes, enquanto América Latina é mencionada 32 vezes. A UNASUL também perde importância e só é falada 42 vezes, bem abaixo das 72 menções ao MERCOSUL e 74 ao G20. O Conselho de Defesa Sul-Americano, por sua vez, aparece apenas uma vez nas entrevistas da ex-presidenta.

Durante o período Rousseff, a região ficou marcada pela explosão de problemas internos nos países sul-americanos, como a crise na Bolívia, no Paraguai – que gerou a suspensão do país no MERCOSUL e na UNASUL - e na Venezuela. Em todos os casos, a atuação brasileira foi tímida, ficando restrita à divulgação de declarações gerais ou evasivas, à atuação de baixo perfil nos órgãos regionais ou o silêncio constrangedor.

O Conselho de Defesa Sul-Americano não fez parte da narrativa da ex-presidenta. Pouco espaço foi dado nas entrevistas, bem como o órgão aparenta não ter sido pautado na agenda prioritária de Rousseff. Não é verificada conexão entre política externa e defesa, tão evidenciada na Era Lula. O Quadro 12 a seguir detalha os principais encontros ocorridos no âmbito do CDS, podendo ser notado que apenas um tem a participação direta da ex-presidenta.

**Quadro 13** – Lista de encontros no âmbito do CDS (2011-2014)

Ano	Nome do Documento	Participantes	Objetivo Geral	Representante Brasileiro
2011	V Reunião Ordinária da Instância Executiva do CDS	Executiva do CDS	Discussão de assuntos gerais do CDS, divididos em seis pontos: relatório de atividades do Plano de Ação 2010-2011; relatório sobre o avanço dos cumprimentos dos Procedimentos de	C-Alm. José Luiz Ribeiro Filho (Marinha do Brasil)

			Fomento à Confiança; relatório sobre o andamento dos trabalhos do GT de Metodologia de Medição de Gatos de Defesa; relatório do GT Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação; relatório do funcionamento do CEED; e discussão do Plano de Ação 2012.	
2011	VI Reunião Ordinária da Instância Executiva do CDS	Executiva do CDS	Discussão de assuntos gerais do CDS, divididos em nove pontos: relatório do Plano de ação 2010-2011; relatório da presidência pro-tempore; relatório sobre o andamento dos trabalhos do GT de Metodologia de Medição de Gatos de Defesa; relatório do funcionamento do CEED; relatório do GT Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação; relatório sobre o avanço dos cumprimentos dos Procedimentos de Fomento à Confiança; análise da proposta de criação de uma secretaria técnica permanente do CDS; desenvolver iniciativas para o Plano de Ação 2011-2012; e outros assuntos gerais.	Ten. Brig. Marco Aurélio Gonçalves Mendes (Força Aérea Brasileira)
2011	Informe do Estado de Cumprimento das atividades do Plano de ação 2010-2011	Executiva do CDS	Apresentação de um balanço geral das atividades do Plano de ação 2010-2011. Na ocasião, quatro tarefas tinham sido plenamente finalizadas e 17 ainda estavam em andamento.	Não identificado
2011	III Reunião Ordinária do CDS	Ministros da Defesa	Discussão de assuntos diversos sobre a execução das atividades dos Planos de Ação 2009 a 2011.	Nelson Jobim (Ministro da Defesa)
2011	I Reunião Extraordinária da Instância Executiva do CDS	Executiva do CDS	Reunião extraordinária convocada a pedido da III Reunião Ordinária do CDS, para aprovação de documentos relacionados ao CEED, como regulamento, plano de trabalho, orçamento e informe preliminar sobre	Gal. José Carlos de Nardi (Exército Brasileiro)

				conceitos de segurança e defesa na região.	
2011	II Declaração de Lima	Ministros da Defesa	da	Declaração para reconhecer os avanços do Plano de Ação e a institucionalização do organismo, além da aprovação do Plano de Ação do CDS para o ano de 2012.	Celso Amorim (Ministro da Defesa)
2012	VII Reunião Ordinária da Instância Executiva CDS	Executiva CDS	do	Discussão de assuntos operacionais diversos, tais como: relatório dos avanços do Plano de ação 2012, por país; relatório sobre o avanço dos cumprimentos dos Procedimentos de Fomento à Confiança; relatório do GT Protocolo de Paz, Segurança e Cooperação; relatório sobre o andamento dos trabalhos do GT de Metodologia de Medição de Gatos de Defesa; relatório do GT de desenho, desenvolvimento e produção do Avião de Treinamento Básico Sul-Americano (ATB); relatório do funcionamento do CEED; discussão do Plano de Ação 2013.	Chefe de Estado Maior Gal. José Carlos de Nardi (Exército Brasileiro)
2012	VI Reunião da Instância Executiva do CDS	Executiva CDS	do	Discussão de assuntos operacionais diversos, tais como: cumprimento da agenda do Plano de Ação 2012; relatório das atividades do CEED e apresentação do registro de gastos de defesa sul-americano.	Gal. José Carlos de Nardi (Exército Brasileiro)
2012	Plano de Ação 2012	Executiva CDS	do	Definição dos eixos de atuação do CDS para o ano de 2012. O documento teve um total de 26 pontos. O Brasil ficou responsável por três pontos e corresponsável por outros sete.	Não identificado
2012	VI Reunião Ordinária do CDS (III Declaração de Lima)	Ministros da Defesa e Executiva CDS	de e do	Discussão de assuntos operacionais diversos, aprovação com modificações do Plano de Ação 2012 e discussão do Plano de Ação 2013.	Gal. Carlos Cesar Araújo Lima (Exército Brasileiro)
2012	Ata da II reunião de	Executiva	do	Definições	Cap. M. G. Mauro

	Trabalho "Projeto de Regulamento do CDS"	CDS	Regulamento do CDS	José da Silva Gonçalves (Marinha do Brasil)
2013	Plano de Ação 2013	Executiva do CDS	Definição das ações do CDS para o ano de 2013. O documento teve um total de 23 pontos. O Brasil ficou responsável por cinco pontos e corresponsável por outros oito.	Não identificado
2013	VIII Reunião Ordinária da Instância Executiva do CDS	Executiva do CDS	Discussão de assuntos operacionais diversos, tais como: avanços do Plano de Ação 2013; relatório sobre o avanço dos cumprimentos dos Procedimentos de Fomento à Confiança e recomendações para o Estatuto do CDS; relatório do GT de desenho, desenvolvimento e produção do Avião de Treinamento Básico Sul-Americano (ATB); apresentação de projetos de iniciativas comuns; informes operacionais do CEED; entre outros.	Chefe de Estado Maior Gal. José Carlos de Nardi (Exército Brasileiro)
2014	Plano de Ação 2014	Executiva do CDS	Definição das ações do CDS para o ano de 2014. O documento teve um total de 25 pontos. O Brasil ficou responsável por sete pontos e corresponsável por outros três.	Não identificado
2014	X Reunião da Instância Executiva do CDS	Executiva do CDS	Discussão de assuntos operacionais diversos, tais como: avanços por país nas atividades do Plano de Ação 2014; relatório sobre o desenvolvimento do <i>website</i> para o CDS; relatório do GT de desenho, desenvolvimento e produção do Avião de Treinamento Básico Sul-Americano (ATB); relatório do GT de assessoramento permanente do CDS; relatório do GT de cyber defesa; aprovação do estatuto da ESUDE; entre outros.	Gal. José Carlos de Nardi (Vice-Ministro de Defesa / Exército Brasileiro)

2014	Reunião de Ministras e Ministros do Conselho de Defesa Sul-Americano (I Declaração de Cartagena)	Ministros de Defesa e Executiva do CDS	Reconhecimento dos avanços do Plano de Ação 2014, aprovação do estatuto da ESUDE para elevá-lo ao Conselho de Chanceleres etc.	C-Alm. Sérgio Ricardo Segioia Barbosa (Chefe Adjunto de Inteligência Estratégica / Marinha do Brasil)
2014	V Reunião Ordinária do CDS (I Declaração de Paramaribo)	Ministros de Defesa e Executiva do CDS	Assuntos gerais e aprovação da proposta de criação da ESUDE.	Gal. José Carlos de Nardi (Vice-Ministro de Defesa / Exército Brasileiro)
2014	Comunicado do CDS para Venezuela	Executiva do CDS	Comunicado de rechaço à escalada da violência durante o agravamento da crise venezuelana.	Não Identificado.
2014	XI Reunião da Instância Executiva do CDS	Executiva do CDS	Discussão de assuntos operacionais diversos, tais como: relatório final do Plano de Ação 2014; relatório dos GTs; preparação do Plano de Ação 2015; entre outros.	Gal. José Carlos de Nardi (Vice-Ministro de Defesa / Exército Brasileiro)
2014	Declaração da Reunião Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL.	Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL.	Declaração de assuntos gerais com destaque para a aprovação do estabelecimento da ESUDE no âmbito da UNASUL/CDS.	Dilma Rousseff (Presidenta da República)

Fonte: elaboração da autora com base em informações disponibilizadas nos *websites* do Ministério das Relações Exteriores, do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa e da UNASUL em espanhol.

No período de 2011– 2014, a participação brasileira no CDS adquiriu um perfil mais técnico. Em apenas um momento é possível observar a participação direta da ex-presidenta, na ocasião do estabelecimento da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE). De uma maneira geral, houve a diminuição da presença de figuras políticas, como Ministros de Estado. Mesmo em reuniões de Ministros de Defesa, havia o comparecimento de representantes que não o próprio ministro. Além disso, constata-se o predomínio de militares de alta patente oriundos do Exército Brasileiro, o que difere do período anterior, que foi dominado por militares da Marinha e Força Aérea.

O CDS conseguiu avançar em algumas áreas técnicas e institucionais, como a criação da ESUDE, consolidação do CEED e inauguração de sua sede, na Argentina. No entanto, tais avanços foram planejados nos planos de ações iniciais (2009 – 2011) e contaram com forte engajamento de Argentina e Equador para se realizarem. O CDS também incorporou novos GTs importantes, ainda que não

tenham produzidos resultados concretos, são fundamentais para a autonomia de segurança e defesa da região. A criação do GT para desenho, desenvolvimento e produção do Avião de Treinamento Básico da América do Sul e o GT de Cyberdefesa são atividades fundamentais para a melhoria da inteligência e formação da defesa sul-americana.

Quanto ao orçamento, não é possível rastrear o aporte financeiro ao organismo, visto que a UNASUL não divulgou esses dados. No entanto, observa-se o aumento do financiamento da organização por parte do governo Rousseff. Vale ressaltar que não é possível fazer uma comparação com o período Lula da Silva, devido à inexistência dessa informação tanto por parte da UNASUL/CDS quanto do governo brasileiro. A Tabela 06 apresenta o crescimento dos recursos brasileiros destinados à UNASUL.

**Tabela 06** – Financiamento brasileiro à UNASUL durante a Administração Rousseff (2011-2014), em reais

Ano Fiscal	Valor (R\$)
2011	3.601.250,00*
2012	3.957.831,00
2013	6.502.772,00
2014	7.194.040,00

Fonte: elaboração da autora com base em informações disponíveis no Orçamento da União e Orçamento Anual da UNASUL.

\* Valor ajustado com base na média da cotação do dólar em janeiro de 2011

Por outro lado, o CDS parece ter perdido seu vigor político, com baixa atuação nos problemas reais que ameaçam a estabilidade da região. O excesso de participação técnica combinado com baixa participação de atores com força política<sup>46</sup> parece ter limitado o alcance do organismo em atuar nas tensões do continente. Mesmo com a escalada da violência durante as crises no Paraguai, o aprofundamento dos problemas advindos dos crimes transnacionais – escancarados com crimes na fronteira do Brasil e Paraguai e Brasil e Bolívia - e a crise venezuelana, a ação do órgão foi bastante reduzida.

Se no caso paraguaio, o organismo não se posicionou, a crise da Venezuela apenas gerou, no final de 2014, depois da explosão da violência no país andino,

<sup>46</sup> É importante salientar o que são atores com força política; são aqueles em posição de tomada de decisão. Aqui não se trata de afirmar que a participação técnica ocorre em detrimento da efetividade do organismo, mas sim evidenciar como a baixa participação de atores em posição de decisão pode estar associada à diminuição do papel do CDS na resolução das principais questões regionais.

envolvendo problemas na fronteira da Colômbia e Equador, uma nota de repúdio à violência e pedido de paz. Nesse sentido, o CDS acabou acompanhando a diminuição da importância da UNASUL na mediação das crises regionais.

O período Rousseff, portanto, é ambíguo para o CDS. Por um lado, vê-se relativa movimentação para fortalecer suas bases institucionais, com a criação de braços organizacionais, sede física e discussão técnica. Por outro, o CDS foi pouco relevante diante das questões que efetivamente ameaçaram a estabilidade regional.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A liderança importa (HERMANN et al., 2001). As ações políticas estão vinculadas a uma série de fatores, como o contexto internacional e doméstico, o desenho das instituições, as capacidades materiais, o posicionamento relativo do Estado no sistema internacional, entre outros. Além disso, as características do líder também são elementos importantes no processo de tomada de decisão. O objetivo desta pesquisa foi analisar os perfis de liderança de Lula da Silva e Dilma Rousseff de maneira comparativa. Ao mesmo tempo, buscou-se perceber as diferenças na condução da política externa e os possíveis reflexos na interação regional, em especial no Conselho de Defesa Sul-Americano.

Trazer uma dimensão psicológica às Relações Internacionais não foi tarefa fácil, principalmente na combinação de Política Externa Brasileira e atuação em organismos regionais. Em partes pela falta de estudos brasileiros que versassem sobre a temática; mas também pelas limitações da própria técnica, cuja utilização em pesquisas sobre contextos sul ou latino-americanos é limitada (ou inexistente). Todavia, este tipo de abordagem não é novo, existindo uma série de ferramentas de análise à distância das características do líder.

Esta pesquisa está fundamentada em estudos sobre liderança, em especial, norte-americana. Acredita-se que tal escolha não traga prejuízo, uma vez é possível encontrar similaridades entre o presidencialismo dos EUA e do Brasil no tocante ao protagonismo do Chefe de Estado e Governo nos assuntos de Política Externa e atuação em organismos regionais. Dessa forma, esta tese apresenta como a análise de líderes à distância pode ser uma ferramenta importante para o estudo sistemático do porquê, mesmo dentro de parâmetros similares, o Brasil produz resultados tão díspares.

É importante ressaltar que esta pesquisa não reivindica que as características da liderança é a única variável que determina o processo político. Ao contrário, este estudo reconhece a importância de outros elementos e buscou, apenas, evidenciar o componente “perfil de liderança”, uma vez que não é um assunto profundamente debatido na literatura brasileira. Nesse sentido, o estudo da liderança traz contribuições fundamentais para entender mudanças em contextos de relativa

continuidade, como é o caso das políticas externas de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

A análise do perfil de liderança foi baseada no modelo produzido por Margareth Hermann (2002a; 2002b). O resultado do perfil de Lula da Silva corroborou com a expectativa, mostrando-se um líder aberto e carismático, que enxerga o ambiente internacional como uma arena de oportunidades. Por outro lado, Rousseff apresentou-se como líder diretiva, agindo dentro dos limites legais e reativa. Para entender as mudanças e continuidades na PEB de Lula da Silva e Rousseff, foram adicionadas à análise de perfil de liderança as premissas de Charles Hermann (1990), que fornece algumas categorias que contribuem para alterações de política externa, inclusive o fator líder.

Diante da ausência de grandes alterações no contexto dos dois ex-presidentes petistas, confirmou-se o aspecto da liderança como um fator importante para os resultados da PEB. Lula da Silva foi proativo e buscou ampliar e aprofundar as relações exteriores brasileiras. Por outro lado, Rousseff foi reativa e burocrática em lidar com a política externa, seja ela em sentido global, seja para a América do Sul.

A diplomacia presidencial foi uma estratégia importante para a condução da Política Externa Brasileira contemporânea. Embora seu uso tenha sido destacado no governo Cardoso, é na administração de Lula da Silva que ela toma grandes proporções. O petista utilizou-se demasiadamente deste instrumento para implementar sua agenda para as relações exteriores do Brasil. Ele empenhou-se pessoalmente em uma série de temas, como combate à fome, reforma do Conselho de Segurança da ONU e integração regional – com destaque para a criação da UNASUL, em geral, e do CDS, em particular.

Rousseff, por outro lado, parece ter abandonado a diplomacia presidencial, representando uma quebra de paradigma na PEB, que tinha se utilizado desta estratégia por mais de 15 anos. A diminuição da importância da diplomacia presidencial na gestão da petista, por si só, não é algo criticável. Ao contrário, é importante reconhecer os excessos da diplomacia presidencial e o perigo de torná-la uma ferramenta para um projeto político pessoal, e não um instrumento de uma estratégia de Estado. Todavia, no caso de Rousseff, a diplomacia presidencial foi substituída pela desconexão do Brasil com o mundo. Nesse cenário, não houve uma escolha consciente com o objetivo de fortalecer a política pública ou uma política de

Estado de longo prazo em detrimento da promoção pessoal; mas parece ter sido a simples negligência com a região e abandono de um projeto consistente e protagonista das relações exteriores brasileiras. O saldo foi uma política externa em declínio (CERVO; LESSA, 2014), reativa, sem brilho, em uma espécie de fim do projeto de *global player* para tornar-se *player* de segunda categoria.

Em assuntos importantes à Política Externa brasileira, os petistas também apresentam fortes diferenças. O tema da América do Sul, muito presente nos discursos, entrevistas e estratégia de Lula da Silva, quase desapareceu no governo de Rousseff. A defesa e assuntos ligados à violência também são assuntos importantes para as políticas doméstica e externa do Brasil. Durante o governo Lula da Silva, temas de defesa tiveram destaque, inclusive com a combinação de defesa e política externa, traduzido na criação do próprio Conselho de Defesa Sul-Americano.

Na administração de Lula da Silva, o CDS foi impulsionado, com importante atuação nas crises regionais. O organismo apresentou força política, intervindo em problemas que impactaram na estabilidade da região, em especial nos conflitos na região andina. Também nesse período, o CDS produziu estudos e documentos fundamentais para sua institucionalização, além de ter recebido a participação de funcionários de alto escalão, como Ministros de Defesa, Ministros de Relações Exteriores e o próprio Presidente da República.

Já no governo Rousseff, por outro lado, o CDS passou a ter um caráter mais técnico, produzindo resultados importantes para sua institucionalização, como a inauguração da sede e da Escola de Defesa da UNASUL. Todavia, o balanço do período é passível de maior análise. Do ponto de vista institucional, deram-se passos importantes; mas o organismo praticamente não foi acionado nas crises da região, em especial as tensões de fronteira entre Colômbia e Venezuela decorrente da crise venezuelana. Nesse sentido, o CDS teve impacto político limitado. Em relação à participação brasileira no organismo, é clara a mudança do perfil dos representantes oficiais. Houve pouca inclusão de profissionais do alto escalão (ministros, por exemplo), a quase ausência da ex-presidenta, e o aumento da participação de funcionários de baixa patente (ou técnicos) nas reuniões do Conselho de Defesa Sul-Americano. De certa maneira, isso representa a menor prioridade dada ao organismo durante o período Rousseff.

De maneira geral, Rousseff parece ter abandonado a temática de defesa, em especial o Conselho de Defesa Sul-Americano, influenciando para a perda de relevância do organismo nas crises regionais, ainda que tenha alcançado alguns avanços técnicos. A ex-presidenta, portanto, pareceu se preocupar mais com o ambiente interno ou ligados aos países emergentes (BRICS e G20) do que com a América do Sul.

Dessa forma, os perfis de liderança de Lula da Silva e Dilma Rousseff aqui apresentados são úteis para desenvolver uma avaliação sistemática das personalidades na compreensão da Política Externa Brasileira. Observa-se que estudos orientados à personalidade podem contribuir para o entendimento da tomada de decisão em política externa e integração regional.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, RJ, v. 31, n. 1, p. 3-55, 1988.

ADLER, Emanuel.; GREVE, Patricia. When Security Community meets Balance of Power: Overlapping Regional Mechanisms of Security Governance. **Review of International Studies**, 35, 1, p. 59-84, 2009.

ADORNO, T. W. et. Al. **The authoritarian personality**. New York: Harper & Brothers, 1950.

ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **The Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. 2ª ed. Nova York: Longman, 1999.

ALLPORT, G. W. **Personality**: A psychological interpretation. New York: Henry Holt, 1937.

ALMEIDA, P. R.. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília/Brasil ano 47, n.1, p. 164-184, 2004.

ALMOND, G. A. **The American people and foreign policy**. New York: Harcourt Brace, 1950.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **Política externa e política de defesa no Brasil**: síntese imperfeita. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, n. 91, p. 23-52, jul. 2011.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

ARROSA SOARES, Maria Susana (2005). Autonomia e interdependência nas Relações Internacionais na América Latina. In: XXV Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia e Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 15, 2005, Porto Alegre. **Anais eletrônicos**. Porto Alegre. ALAS & UFRGS, 2005. Disponível em: <[http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/Alas/Maria%20Susana%20A.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Maria%20Susana%20A.pdf)>. Último acesso em: 20 dec. 2017.

BARBER, James David. **The Presidential Character**. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

BARENBAUM. N. B.; WINTER, D. G. History of Modern Personality Theory and Research. In: JONH, O. P.; ROBINS. R.W.; PERVIN. L. A. (ed.) **Handbook of Personality: Theory and Research**. 3ª ed. Londres: The Guilford Press, 2008.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 36-71, June 2002. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100002&lng=en&nrm=iso)>. Último acesso: 27 Dez. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292002000100002>.

BRASIL. Casa Civil e Presidência da República. **Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional**. 2004. Disponível em: <[http://www.casacivil.gov.br/camaras/camaras\\_set/cam\\_rel\\_ext\\_def\\_nac](http://www.casacivil.gov.br/camaras/camaras_set/cam_rel_ext_def_nac)>. Último acesso em 20 dec 2017.

BRASIL. **Decreto no 5.484**, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Último acesso em 20 dec 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Último acesso em 26 dec 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balço da política externa: 2003/2010**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 14 dec. 2017.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: IPRI – Ed. UnB, 2002.

BURGES, Sean W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations**, 22, 1: 65-84, 2008.

BURNS, J. M. **Leadership**. Nova York: Open Road Integrated Media, 1978.

BURNS, J. M. The power of leadership. In: MUGHAN, A.; PATTERSON, S. C. (eds.). **Political leadership in democratic societies**. Chicago: Nelson-Hall, 1992.

BYMAN, D.; POLLACK, K. Let us now praise great men: Bringing the statesman back in. **International Security**, 25 (4), 107-146, 2001.

CARDOSO, F. H. **Diários da presidência**, 1995-1996. vol 1. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, Vol. 30, No. 2, 117–140, 2009.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

CERVO, Amado L.; LESSA, Antonio Carlos. O declínio: a inserção internacional do Brasil (2011 -2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília/Brasil, v.57, nº.2, pp.133-151, 2014.

COOPER, Joseph; BRADY, David W. Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn. **American Political Science Review** 75 (June): 411-26, 1981.

CORNETET, J. M. C. **As Políticas Externas de Lula da Silva e de Dilma Rousseff: uma Análise Comparativa**. 2014. 52f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

DAGNINO, Roberto. **A indústria de defesa no governo Lula**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

DANESE, Sérgio F. **Diplomacia Presidencial**. História e Crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DATAFOLHA. **FHC encerra mandato com reprovação maior do que aprovação**, 2002. Disponível em: <  
<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2002/12/1222326-fhc-encerra-mandato-com-reprovacao-maior-do-que-aprovacao.shtml>>. Acesso em: 10 dec. 2017.

DERIVERA, J. H. **Psychological dimension of foreign policy**. Ohio: Merrill, 1968.

DEROLLE, P. G. What happened to Brazil's Foreign Policy during Dilma Rousseff's first mandate? **Modern Diplomacy**, mar. 2015. Disponível em: <  
[http://modern diplomacy.eu/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=586:what-happened-to-brazil-s-foreign-policy-during-dilma-rousseff-s-first-mandate&Itemid=642](http://modern diplomacy.eu/index.php?option=com_k2&view=item&id=586:what-happened-to-brazil-s-foreign-policy-during-dilma-rousseff-s-first-mandate&Itemid=642)>. Último acesso em: 20 dec. 2017.

DIRENZO, Gordon. **Personality and Politics**. New York: Doubleday, 1974.

DROGBA, D. D. Effect of various factors on militarism-pacifism. **Journal of Abnormal and Social Psychology**, 26, 141-53, 1931.

DURBIN, E. E., BOWLBY, M. **Personal aggressiveness and war**. London: Kegan Paul, 1939.

EIRAS, André Luis Silva. **Autonomia pela assertividade: a política externa brasileira do Partido dos Trabalhadores (2003-2010)**. 2013. 107 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, 2013.

ELSTER, J. **Political Psychology**. Nova York: Cambridge University Press, 1993.

EMMONS, R. A. Motives and Life Goals. In: HOGAN, R.; JOHNSON, J.; BRIGGS, S. (ed.), **Handbook of Personality Psychology**. San Diego: Academic Press, 1997.

EVANS, C. L. **Leadership in Committee: A Comparative Analysis of leadership Behavior in the United States Senate**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

EWEN, R. **An introduction to theories of personality**. 7<sup>a</sup> ed. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 2010.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**. São Paulo: Editora Globo, 2000.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: CHEIBUB, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FLEMES, Daniel; RADSECK, Michael. Creating Multilevel Security Governance in South America. **GIGA Institute of Latin American Studies**, 09, 117, 2009. Disponível em: < <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-flemes-radseck.pdf> >. Último acesso em: 26 dec. 2017.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FUCCILLE, Alexandre. O Brasil e a América do Sul: (re) pensando a segurança e a defesa na região. **Rev. Bra. Est. Def**, 1, 1: 112-146, 2014.

FUCCILLE, A.; BARRETO, L.; GAZZOLA, A. E. T. (2016). Diplomacia e Defesa no governo Lula da Silva (2003 - 2010): o diálogo tardio. **Nuevo Mundo**. Mundos Nuevos [En ligne], Questions du temps présent, mis en ligne le 10 octobre 2016, Disponível em: < <http://nuevomundo.revues.org/69531> >. Último acesso em: 26 dec. 2017.

FUCCILLE, A.; MARIANO, M. P.; RAMANZINI Jr, H.; ALMEIDA, R. A. R. de. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colombia Internacional** (92): pp. 43-72, 2017. DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.02](https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.02). Último acesso em: 26 dec. 2017.

GEORGE, A. L. **Presidential decision making in foreign policy**: The effective use of information and advice. Boulder: Westview, 1980.

GREENSTEIN, F. I. **Personality and politics**: Problems of evidence, inference, and conceptualization. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GREENSTEIN, F. I. **The presidential difference**: Leadership style from FDR to Clinton. New York: Free Press, 2000.

GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. A Presidência na linha de Frente da Diplomacia. **Carta Internacional**, n. 35, jan, 1996.

HAYNIE, S. L. Leadership and Consensus on the U.S. Supreme Court. **Journal of Politics**, Vol. 54, No. 4 (Nov., 1992), pp. 1158-1169, 1992.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HERMANN, M. G. Explaining foreign policy behavior using the personal characteristics of political leaders. **International Studies Quarterly**, 24, 7-46, 1980.

HERMANN, M. G. Assessing personality at a distance: A profile of Ronald Reagan. **Mershon Center Quarterly Report**, 7(6), 1--8, 1983.

HERMANN, M. G. Personality and foreign policy decision making: A study of 53 heads of government. In: SYLVAN, D. A.; CHAN, S. (eds.). **Foreign policy decision-making: perceptions, cognition, and artificial intelligence**. New York: Praeger, 1984.

HERMANN, M. G. The Power of Perceptions in Foreign Policy Decision Making: Do Views of the Soviet Union Determine the Policy Choices of American Leaders? **American Journal of Political Science** 30:841-75, 1986a.

HERMANN, Margaret G. Effects of Speech and Interview Materials on Profiles of Leaders at a Distance: A Validation Exercise. **Report prepared for Defense Systems**, 1986b.

HERMANN, M. G. Assessing the foreign policy role orientations of sub-Saharan African leaders. In: WALKER, S. G. (Ed.), **Role, theory and foreign policy analysis** (pp. 161-198). Durham, NC: Duke University Press, 1987.

HERMANN, M. G. Syria's Hafez Al-Assad. In: KELLERMAN, B.; RUBIN, J. Z. (Eds.), **Leadership and negotiation in the Middle East** (pp. 70-95). New York: Praeger, 1988.

HERMANN, M. G. Political psychology as a perspective on the study of politics. In: MONROE, K. M. (ed.), **Political Psychology** (pp. 43-63). New Jersey: Erlbaum, 2002a.

HERMANN, M. G. Assessing Leadership Style: Trait Analysis. In: Jerrold M. Post (ed.), **The Psychological Assessment of Political Leaders: With Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton**, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 178-212, 2002b.

HERMANN, Margaret G.; PRESTON, Thomas.; KORANY, Baghat.; SHAW, Timothy M. Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals, *The International Studies Review*, Vol. 3, No. 2 (Summer 2001), pp. 83-131, 2001.

HIGGINS, E. T.; SCHOLER, A. A. When is Personality Revealed? A Motivated Cognition Approach. (3<sup>a</sup> ed) In: JONH, P. O.; ROBINS, R.W. (ed) **Handbook of Personality: Theory and Research**. Nova York: The Guilford Press, 2008.

HOUSE, R. L; SPANGLER, W D.; WOYCKE, J. Personality and charisma in the U.S. presidency: A psychological theory of leader effectiveness. **Administrative Science Quarterly**, 36, 364-396, 1991.

JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Revista Estudios Internacionales**, 49: 91-130, 1979.

JERVIS, R. **Perception and misperception in international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1976.

JERVIS, R. Leadership, Post-Cold War Politics, and Psychology. **Political Psychology**, 15:769-77, 1994.

JOBIM, N. A. Presentación del Ministro de Defensa de Brasil. In: **El Consejo De Defensa Suramericano de la UNASUR: Crónica de su Gestación**, 2009. Disponible em: < <http://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf> >. Último acceso em: 26 dec. 2017.

JOHN, O. P.; NAUMANN, I. P; SOTO, C. J. Paradigm Shift to the Integrative Big Five Trait Taxonomy: History, Measurement, and Conceptual Issues. 3<sup>a</sup> ed. In: JONH, O. P.; ROBINS, R.W.; PERVIN, L. A. (eds.) **Handbook of Personality: Theory and Research**. 3<sup>a</sup> ed. Nova York: The Guilford Press, 2008.

JOHNSON, R. T. **Managing the White House: an intimate study of the presidency**. New York: Harper & Row, 1974.

KELMAN, H. C. Social-psychological approaches to the study of international relations: Definition of scope. In: KELMAN, H. C. (ed.), **International behavior: A social-psychological analysis**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965.

KERSHAW, J. **Hitler, 1889-1936**. Hubris: New York Norton, 1999.

KROSNICK, Jon A.; MCGRAW, Kathleen M. Psychological Political Science Versus Political Psychology True to Its Name: A Plea for Balance. In: MONROE, K. R. (ed). **Political Psychology**. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2002.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LAMPREIA, L. F. **Aula inaugural do ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil**, no Instituto Rio Branco. Brasília, 27 de agosto de 1997. Disponível em: < [http://www.itamaraty.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe.asp?ID\\_DISCURSO=1530](http://www.itamaraty.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1530) >. Acesso em: 17 dec. 2017.

LASSWELL, H. D. **World Politics and Personal Insecurity**. London: The McGraw-Hill Book Company, 1935.

LASSWELL, H. D. **Psychopathology and politics**. New York: Viking, 1930.

LEAL, C. I. S. Por Uma Estratégia de Defesa e Segurança de Longo Prazo para o Brasil. In: PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R. da. SILVA, R. D. P. da (org.). **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

LEVY, J. S. Political Psychology and Foreign Policy. In: SEARS, D. O.; HUDDY, L.; JERVIS, R. (ed). **Oxford handbook of Political Psychology**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

LIMA, Raphael Camargo. **A articulação entre Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Uma grande estratégia inconclusa**. 2015. 259f Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença. In: LAMOUNIER, B. (org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: IDESP, 1991.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do senhor presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional, em Brasília. In: AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P.; LULA DA SILVA, L. I. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/Funag, 2003.

LUPIA, A. Who Can Persuade Whom? Implications from the Nexus of Psychology and Rational Choice Theory. In: KUKLINSKI, J. H. (ed), **Thinking About Political Psychology**. Nova York: Cambridge University Press, 2002.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MALAMUD, Andrés. O Presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em Perspectiva Comparada. **Análise Social**, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais Da Universidade de Lisboa, v. XXXVIII, n. 168, p. 715-742, 2003.

MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosul: An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, 40(1): 138–164, 2005.

MALAMUD, Andrés. La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo? **Iberoamericana: América Latina**, España e Portugal, n. 41, p. 174-179, 2001.

MARTINS FILHO, J.R. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a Pré-história do acordo com a França. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 1, n. 4, p. 283-306, jul./dez., 2010.

MATTES, M.; LEEDS, B. A.; CARROLL, R. Leadership Turnover and Foreign Policy Change: Societal Interests, Domestic Institutions, and Voting in the United Nations. **International Studies Quarterly**, 59, pp. 280–290, 2015.

MCCRAE, Robert R.; COSTA Jr, Paul T. The Five-Factor Theory of Personality. In: JONH, O. P.; ROBINS, R.W.; PERVIN, L. A. (ed) **Handbook of Personality: Theory and Research**. 3ª ed. Londres: The Guilford Press, 2008.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; TEIXEIRA JUNIOR, Augusto Wagner Menezes; REIS, Elton Gomes dos. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 25, n. 61, p. 97-123, Mar. 2017. Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782017000100097&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000100097&lng=en&nrm=iso) >. Último Acesso em: 30 dez. 2017.

MERKE, F. América do Sul e agenda de segurança hemisférica: o desafio das assimetrias. In: **Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 17-22, 2009.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 35, n. 1, p. 11-41, janeiro/junho 2013.

MIRANDA, S. P. de.; RIBEIRO, C. A. L. A América do Sul na política externa de Dilma Rousseff: continuidades e rupturas. In: I Seminário Internacional de Ciência Política, Porto Alegre, RS. **Anais** (on-line). Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em: < <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/PERRONE-MIRANDA-2015-A-Am%C3%A9rica-do-Sul-na-pol%C3%ADtica-externa-de-Dilma-Rousseff.pdf> >. Acesso em: 20 dec. 2017.

MONROE, K. M. (ed.), **Political Psychology**. Nova Jersey: Erlbaum, 2002.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações: a Luta pelo Poder e pela Paz**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2003.

NEACK, L. **The new foreign policy: power seeking in a globalized era**. 2ª ed. Lanham: New millennium books in international studies, 2008.

NINA, Alexandre. Action against hunger and poverty: Brazilian foreign policy in Lula's first term (2003-2006). Working Paper n. CBS 83-07, **Centre for Brazilian Studies**, 2006.

O'DONNELL, Guillermo; LINCK, Delfina. **Dependencia y autonomía**. Formas de dependencia y estrategias de liberación. Buenos Aires, Amorrurtu, 1973.

ODFA (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS). **Informe no 50**, set., 2002. Disponível em: < <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/9d128d164a59bc35390e5cd841f9fd2f.pdf> > . Último acesso em 10 dec. 2017.

ODFA (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS). **Informe no 63**, jan., 2003. Disponível em: < <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/8d42d487df9c7fbaa178a7617eadce43.pdf> >. Último acesso em 10 dec. 2017.

ODFA (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS). **Informe Brasil no 259**, jul., 2007. Disponível em: < <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/78265ad383467d8d7501827663f21fd2.pdf> > . Último acesso em 12 dec. 2017.

OLIVEIRA, H. A. de. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Eliezer R. de. A estratégia nacional de defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas. **Interesse Nacional**, n. 5, ano 2, 2009, p.71-83.

OTTA, L. A. Não sei se cabe aos militares gostar', diz Lula. **Estadão**, 05 ago. 2011. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-sei-se-cabe-aos-militares-gostar-diz-lula,754810> >. Último acesso em 12 dec. 2017.

PARAGUASSU, L. "Perfil: Presidente arredia à política, Dilma é cassada ao sucumbir a julgamento político". **Reuters Brasil**, 31 de agosto de 2016. Disponível em: < <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN1162H2> >>. Último acesso em 12 dec. 2017.

PINHEIRO, Daniela. A Afilhada Rebelde: as relações tumultuadas de Dilma com Lula e o PT. **Revista Piauí**, nº97, pp.18-27, outubro 2014.

PRESTON, T. **The President and his inner circle: Leadership style and the advisory process in foreign policy making**. New York: Columbia University Press, 2001.

PRETO, Alessandra F. **O Conceito de Diplomacia Presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa**. 2006. 101 f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP, 2006.

RASLER, Karen A.; THOMPSON; William R.; CHESTER, Kathleen M. Foreign Policy Makers, Personality Attributes, and Interviews: A Note on Reliability Problems. **International Studies Quarterly**, v. 24, n. 1, pp. 47-66, 1980.

REIS, R. P.; ZARPELON, J. A diplomacia presidencial de Dilma. **Gazeta do Povo**. Opinião, 27 mar. 2012. Disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/a-diplomacia-presidencial-de-dilma-8qf2fjx1thbqksz3g9x37y5hq> >. Último acesso em: 20 dec. 2017.

REQUIÃO, R. Por teimosia, Dilma não conseguirá reverter impeachment. **BBC Brasil**, 18 mai. 2016. Disponível em: < <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36314897> >. Último acesso em: 20 dec. 2017.

REVISTA EXAME. **Dilma foi de boa gestora a incompetente a opinião pública**. Maio 2016. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/brasil/depois-de-fama-de-bou-gestora-dilma-deixa-planalto-sob-ataques-de-incompetencia/> >. Último acesso em: 20 dec. 2017.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. **Novos Estudos**, 87, pp. 35-38, jul. 2010a.

RICUPERO, R. Carisma e prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010. **Política Externa**, vol 19, nº 1, jun/jul/ago 2010b.

ROSENAU, James (Org.). **Domestic Sources of Foreign Policy**. Londres: Collier-Macmillan Limited, 1967.

SAINT-PIERRE, Héctor Luís; SILVA, Diego Lopes da. “Percepções de Segurança Regional no Âmbito da UNASUL: O Conselho Sul-Americano de Defesa”, in Luis Fernando Ayerbe (org.), **Territorialidades e Entrecruzamentos Geopolíticos na América Latina**, São Paulo: Cultura Acadêmica, v. 1, p. 220-244, 2014.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “La Defensa em la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa”. **Real Instituto Elcano**, área de segurança e defesa, 2009. Disponível em: < [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt50-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt50-2009) >>. Acesso em: 20 dec. 2015.

SANAHUJA, José Antonio. Post-Regionalism in South America: the case of UNASUR. **EUI Working Paper**, 2012/05. Disponível em: <[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20394/RSCAS\\_2012\\_05.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20394/RSCAS_2012_05.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 22 dec. 2015.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Rev. Bras. Polít. Int.** 50 (2): 42-59, 2007.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. **Relações Internacionais**, Lisboa, no. 44, pp. 25-35, 2014.

SARAIVA, M. G.; GOMES, Z. S. B. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Estudios Relaciones Internacionales**, 50, pp. 81-97, 2016.

SERBIN, A. De despertares y anarquias de laconcertación regional. **Foreign Affairs Latinoamérica**, 10, 3: 6-12, 2010.

SILVA, André Luiz Reis da. Segurança e Desenvolvimento na Projeção Internacional do Brasil (2003 – 2013). In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. “Política e comércio exterior”. In: BOLÍVAR, Lamounier; FIGUEIREDO, Rubens (eds). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

SILVA, J. L. W. **As duas faces da moeda: a política externa do Brasil monárquico**. Rio de Janeiro: Univerta, 1990.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Está na hora de chamar a paz de justiça social**. 58ª Assembleia Geral da ONU, 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2409200312.htm>>. Último acesso em: 26 dec. 2017.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Pronunciamento do Excelentíssimo senhor presidente da República do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de Alto Nível da FAO sobre Segurança Alimentar, Mudanças Climáticas e Bioenergia**. Roma, Itália. 03 de junho de 2008. Disponível em: <[www.biblioteca.presidencia.gov.br/...presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/.../2008/03...2...](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/...presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/.../2008/03...2...)>. Último acesso em: 26 dec. 2017.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações – UNASUL**, 2008. Disponível em: < <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=125&accion=detalle&cat=DI&title=discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinaria-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-de-nacoes-sulamericanas-unasul>>. Último acesso em: 26 dec. 2017.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso em comemoração do Dia do Diplomata**, 2006. Disponível em: < [http://www.itamaraty.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_%2520DISCURSO=282](http://www.itamaraty.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_%2520DISCURSO=282)> . Último acesso em: 15 dec. 2017.

SILVA, Luíz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate Geral da 62ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque-EUA, 25 de setembro de 2007. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-09-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-62a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/view>> . Último acesso em: 15 dec. 2017.

SIMON, H. A. Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with political Science. **American Political Science Review**, 79: 293-304, 1985.

SOARES, S. A. **Controles e autonomia**: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999). São Paulo: Ed. UNESP, 2006.

SOARES, Samuel Alves. A Defesa na Política Externa da Era Lula: de uma Defesa elusiva a uma liderança proclamada. In: FREIXO, Adriano de; et al. (Org.). **A Política Externa Brasileira na Era Lula**. Rio de Janeiro: Apicuri, pp. 71-88, 2011.

STEEL, R. Endgame. **New York Review of Books**, 12, pp. 15-22, março 1969.

STOCKER, Pâmela Caroline.; DALMASO, Silvana Copetti. Uma questão de gênero: ofensas de leitores à Dilma Rousseff no Facebook da Folha. **Estudos Feministas**, vol. 24, n. 3, setembro-dezembro, 2016, pp. 679-690.

STRACHEY, J., Editor's Note to Freud's Paper: Psycho-analytic Notes on an Autobiographical Account of a Case of Paranoia (Dementia Paranoides) (1911). In: STRACHEY, James. et al. (eds.). **The Standard Edition of the Complete Psychological Works of Sigmund Freud**, Volume XII, London: The Hogarth Press and the Institute of Psychoanalysis, 1958.

UGARTE, José M. El Consejo de Defensa Suramericano: balance y perspectivas. **Fundação Friedrich Ebert**, 2010. Disponível em: < [http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER\\_Ugarte\\_Mayo\\_2010.pdf](http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf) >. Último acesso em: 26 dec. 2017.

UNASUL (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS). **Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR**, 2008. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/DEC.2008.CDS.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2008.CDS.pdf) > Último acesso em: 26 dec. 2017.

USP (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO). **Curso de Especialização “lato-sensu” em Psicologia Política, Políticas Públicas e Movimentos Sociais**. Disponível em: < <http://each.uspnet.usp.br/site/especializacao-psicologia-politica.php> > . Último acesso: 3 dec. 2016.

VARAS, Augusto. Brazil in South America: from indifference to hegemony. **Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior**, 2008. Disponível em: [http://fride.org/download/COM\\_Brazil\\_Sudamerican\\_ENG.pdf](http://fride.org/download/COM_Brazil_Sudamerican_ENG.pdf) >. Acesso em: 26 dec. 2015.

VAZ, A. C.; CALVET, I. La política de Defensa brasileña: diagnósticos, propuestas, y perspectivas para la cooperación regional. In: **Programa de Cooperación em Seguridad Regional Friedrich Ebert Stiftung**, Police Paper 10, p. 1-8, set. 2006.

VIEGAS FILHO, J. **Discurso de Posse do Ministro da Defesa**. Folha de São Paulo, 2 jan. 2003. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44360.shtml> >. Último acesso em 10 dec. 2017.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, p. 273-335, julho/dezembro, 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. de.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social – USP**, nov. pp. 31-61, 2003.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.53, n. spe, p. 91-114, 2010.

VISENTINI, P; G. F. Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna?. **Jornal da Universidade**, Porto Alegre/Brasil, p.10, novembro 2013. Disponível em: < [http://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju\\_165\\_-\\_novembro\\_2013/10](http://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju_165_-_novembro_2013/10) >. Último acesso em 10 dec. 2017.

VISENTINI, P. G. F. De FHC a Lula Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 2, jul.-dez 2005.

WALTZ, Kenneth N. **O Homem, o Estado e a Guerra**: uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004, 331p.

WATSON, Adam. **A evolução da sociedade internacional**: uma análise histórica comparativa. Brasília: UnB, 2004.

WEBER, Max. **A política como vocação**. Ensaios de Sociologia. 4ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: UNB, 1999.

WILHELMY, M. **Política Internacional**: enfoques y realidades. Buenos Aires: GEL, 1988.

WINTER, D. G. Leader Appeal, Leader Performance, and the Motives Profiles of Leaders and Followers: A Study of American Presidents and Elections. In: **Jornal of Personality and Social Psychology**, vol 52, nº 1, pp. 196-202, 1997.

WINTER, D. G. Measuring the Motives of Political Actors at a Distance. In: POST, J. M. (ed) **The Psychological Assessment of Political Leaders with Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton**. Michigan: The University of Michigan Press, 2003b.

WINTER, D. G. Personality and Political Behavior. In; SEARS, D. O.; HUDDY, L.; JERVIS, R. (ed). **Oxford handbook of Political Psychology**. Oxford: Oxford University Press, 2003a.

## APÊNDICE A – QUADRO DE PALAVRAS POR TRAÇO

QUADRO DAS PALAVRAS PROCURADAS (EM PORTUGUÊS) POR TRAÇO						
Necessidade de Controle (Crença na Habilidade de controlar Eventos)	Necessidade de Poder e Influência	Necessidade de Associação	Alta Complexidade e Conceitual	Baixa Complexidade e Conceitual	Desconfiança	Nacionalismo (viés de grupo)
administrar	abater	abraçar	altamente	absolutamente	adversário	autoafirmação
adotar	acumular	acatar	amplamente	apenas	agressão	autonomia
adquirir	acusar	aceitar	aproximadamente	definitivamente	alerta	autônomo
afirmar	afetar	acompanhar	atualmente	difícilmente	ameaça	autossuficiência
agir	agredir	acordo	bastante	jamais	assustado	autossuficiente
alcançar	arcar	acrescentar	eventual	nunca	ataque	bandeira
alterar	arrecadar	agregar	extraordinariamente	sempre	atenção	brasil
ampliar	assegurar	ajudar	habitualmente	único	cautela	brasileiro
analisar	atacar	aliar	inicialmente	sem_dúvida	desconfiança	conquista
aperfeiçoar	atentar	apoiar	possivelmente	com_certeza	disputa	desenvolvimento
aplicar	atingir	aproximar	talvez	certeza	dúvida	doméstico
aportar	atrair	articular	tender		fracasso	fronteira
apresentar	atrapalhar	caminhar	teoricamente		frustração	geopolítico
aprimorar	aumentar	candidatar	pode_ser		incerteza	grandeza
aprofundar	avançar	ceder	provavelmente		mágoa	hegemonia
aprovar	beneficiar	coalizão	eventualmente		preocupação	imperialismo
assumir	brigar	colaborar	às_vezes			independência

atuar	cobrar	combinar				independente
autorizar	comandar	comparecer				interesse
avaliar	combater	compartilhar				liderança
buscar	competir	compatibilizar				nação
calcular	concorrer	complementar				nacional
causar	conquistar	completar				nacionalização
começar	conter	compor				nacionalizar
conceder	controlar	concordar				país
concretizar	convencer	confiar				potência
conseguir	defender	consultar				protecionismo
consolidar	demandar	contar				protecionista
construir	demarcar	contribuir				soberania
convocar	derrotar	convidar				soberano
criar	desafiar	conviver				territorial
cuidar	desconfiar	cooperar				território
dar	deter	coordenar				
decidir	disputar	democratizar				
definir	dominar	dialogar				
deliberar	eliminar	dividir				
desenvolver	enfrentar	globalizar				
desvendar	enriquecer	incluir				
detectar	estabelecer	integrar				
determinar	explorar	interligar				
distribuir	forçar	juntar				
elaborar	fortalecer	ligar				
emprestar	ganhar	manter				
encaminhar	garantir	mobilizar				

encerrar	governar	negociar				
estimular	intensificar	pactuar				
executar	interessar	participar				
exercer	interferir	partilhar				
fazer	intrometer	pertencer				
financiar	invadir	reconstruir				
fomentar	liderar	recorrer				
formar	lutar	recuperar				
formular	mandar	reeleger				
gerenciar	manter	refazer				
implantar	marcar	relacionar				
induzir	nacionalizar	repartir				
iniciar	obter	repassar				
injetar	operar	restabelecer				
instalar	perseguir	retomar				
instituir	poder	reunir				
introduzir	politizar	socializar				
libertar	possuir	somar				
lidar	preservar	unificar				
melhorar	pretender	unir				
motivar	prevalecer	universalizar				
mudar	proteger	vincular				
organizar	provocar	associar				
orientar	punir	reestabelecer				
pautar	radicalizar					
planejar	receber					
plantar	reforçar					
pleitear	resistir					
possibilitar	submeter					

preparar	subordina r					
prever	superar					
prezar	suportar					
priorizar	suprir					
proceder	ter					
programar	tirar					
projetar	tomar					
promover	ultrapass ar					
propor	valorizar					
proporcion ar	vencer					
reafirmar	vetar					
realizar	influenciar					
regulament ar	impactar					
regular						
regularizar						
resolver						
responsabi lizar						
sancionar						
selecionar						
ser						
solucionar						
suspender						
sustentar						
transforma r						
treinar						
viabilizar						
visar						

**QUADRO DAS PALAVRAS PROCURADAS (EM INGLÊS) POR TRAÇO**

<b>Necessidade de Controle (Crença na Habilidade de controlar Eventos)</b>	<b>Necessidade de Poder e Influência</b>	<b>Necessidade de Associação</b>	<b>Alta Complexidade Conceitual</b>	<b>Baixa Complexidade Conceitual</b>	<b>Desconfiança</b>	<b>Nacionalismo (viés de grupo)</b>
to administer	to knock down	to embrace	highly	absolutely	adversary	self-affirmation
to adopt	to accumulate	to abide by	widely	only	aggression	autonomy
to acquire	to accuse	to accept	about	definitely	alert	autonomous
to claim	to affect	to go along	currently	difficultly	threat	self-sufficiency
to act	to attack	to agree	enough	never	scared	self-sufficient
to catch up	to charge	to add	eventual	never	attack	flag
to change	to collect	to aggregate	extraordinarily	always	attention	Brazil
to enlarge	to secure	to help	usually	unique	caution	Brazilian
to analyze	to attack	to ally	initially	no doubt	mistrust	conquest
to perfect	to reach	to support	possibly		dispute	development
to apply	to attract	to approach	perhaps		doubt	domestic
to contribute	to disturb	to articulate	tend		failure	border
to present	to increase	to walk	theoretically		frustration	geopolitical
to improve	to advance	to give way	Can be		uncertainty	greatness
to deepen	to benefit	coalition	most likely		hurt	hegemony

to approve	to fight	to collaborate	eventually		concern	imperialism
to assume	to charge	to match	sometimes			independence
to authorize	to command	to appear				independent
to evaluate	To combat	to share				interest
to search	to compete	to be compatible				leadership
to calculate	to conquer	to complete				nation
to cause	to contain	to compose				national
to begin	to control	to trust				nationalization
to grant	to convince	to consult				nationalize
to materialize	to defend	to rely				country
to get	to demand	to contribute				power
to consolidate	to demarcate	to invite				protectionism
to build	to defeat	to live				protectionist
to summon up	to challenge	to cooperate				sovereignty
to create	to suspect	to coordinate				sovereign

to take care	to hold	to democratize				territorial
to give	to dispute	to dialogue				territory
to decide	to master	to share				
to define	to eliminate	to globalize				
to deliberate	to face	to include				
to develop	to enrich	to integrate				
to uncover	to establish	to interconnect				
to detect	to explore	to get together				
to determine	to force	to link				
to distribute	to strengthen	to mobilize				
to elaborate	to win	to negotiate				
to lend	to ensure	to participate				
to refer	to rule	to belong				
to close	to intensify	to rebuild				
to encourage	to interest	to resort				
to run	to interfere	to recover				

to exercise	to intrude	to reelect				
to do	to break into	to redo				
to finance	to lead	to distribute				
to foment	to keep	to pass along				
to form	to mark	to reestablish				
to formulate	to nationalize	to resume				
to manage	to get	to socialize				
to implant	to operate	to unify				
to induce	to chase	to join				
to start	to politicize	to universalize				
to inject	to possess	to connect				
to install	to preserve	to reestablish				
to institute	to intend					
to introduce	to prevail					
to release	to protect					
to deal	to tease					
to motivate	to punish					
to	to					

organize	radicalize					
to guide	to receive					
to rule	to reinforce					
to plan	to resist					
to plant	to submit					
to plead	to subordinate					
to enable	to overcome					
to prepare	to stand					
to predict	to supply					
to appreciate	To have					
to prioritize	to draw					
to proceed	to take					
to schedule	to veto					
to design	to influence					
to promote	to impact					
to propose						
to provide						
to reaffirm						
to accomplish						

h						
to regularize						
to solve						
to hold						
to sanction						
to select						
to be						
to solve						
to suspend						
to sustain						
to transform						
to train						
to make feasible						
to aim						