

Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil: obstáculos e avanços

Articulation between foreign policy and defense policy of Brazil: obstacles and advances

*Isadora Caminha Coutinho*¹

Resumo: Estudos sobre questões relacionadas à interface entre política externa e política de defesa e atinentes à articulação entre elas são ainda pouco frequentes. Partindo do pressuposto de que a articulação possibilita a maximização dos ganhos na atuação internacional do Estado, considera-se que toda política de defesa deve estar vinculada à política exterior na busca de objetivos nacionais. O presente artigo busca refletir sobre o processo de articulação entre essas políticas e sua importância na ação internacional dos países para, em seguida, analisar essa temática no contexto brasileiro. O trabalho apresenta um panorama da evolução histórica de ambas as políticas brasileiras com o propósito de destacar características, obstáculos e avanços no processo de articulação entre elas. Sem negligenciar a concepção de que a política deve ser entendida como uma síntese de múltiplas determinações, destaca aspectos relacionados ao legado histórico, fatores ideacionais e questões institucionais e suas implicações na baixa articulação entre tais políticas emanadas pelo país. Tendo como objetivo central apontar as condições da articulação nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014), será realizada uma revisão bibliográfica a respeito da formulação das políticas externa e de defesa e da integração entre as duas pastas, e serão utilizados documentos oficiais disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e Forças Armadas. Com enfoque na esfera interna do Estado, o estudo não deixará de levar em conta a relação entre a conjuntura político-econômica nacional e os fatores externos advindos de transformações de natureza sistêmica.

Palavras-chave: Política externa; Política de defesa; Brasil.

¹ Mestra em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS). Graduada em Relações Internacionais pela mesma universidade. E-mail: isadoracout@gmail.com

Abstract: Studies on questions related to the interface between foreign policy and defense policy and related to the articulation between them are still scarce. Based on the assumption that the articulation makes it possible to maximize gains in the international performance of the State, it is considered that any defense policy must be linked to the foreign policy in the pursuit of national objectives. The present article seeks to reflect on the process of articulation between these policies and their importance in the international action of the countries, in order to analyze this theme in the Brazilian context. The paper presents a brief overview of the historical evolution of both Brazilian policies in order to highlight characteristics, obstacles and advances in the articulation process between them. Without neglecting the conception that politics should be understood as a synthesis of multiple determinations, it emphasizes aspects related to historical legacy, ideational factors and institutional issues and their implications in the low articulation between such policies emanated by the country. Aiming to indicate the conditions for articulation in the governments of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2014), a bibliographical review will be carried out on the formulation of foreign and defense policies and integration between the two agendas, and official documents made available by the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defense and the Armed Forces will be used. With a focus on the internal sphere of the State, the study will not fail to take into account the relationship between the national political-economic conjuncture and the external factors arising from systemic transformations.

Keywords: Foreign policy; Defense policy; Brazil.

1. Introdução

Nas relações internacionais, política externa e política de defesa constituem os principais instrumentos por meio dos quais se verifica o posicionamento e a atuação externa do Estado, o qual é considerado o principal ator no sistema internacional (Jackson e Sorensen, 2003). As decisões políticas do Estado fazem parte de um processo dialético que envolve a influência tanto de forças objetivas que atuam no sistema internacional – a estrutura, as capacidades e as relações de poder de um determinado período –, como também da dinâmica das forças internas, em determinada circunstância histórica e social (Brucan, 1974). O que estimula a atividade de um Estado são os chamados “interesses nacionais”, à compreensão dos quais ambas as políticas em questão estão condicionadas. Considera-se aqui, contudo, que esses interesses não são algo de caráter autoevidente, sobre os quais não há discrepâncias, no tempo e no espaço, entre

Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil: obstáculos e avanços | Isadora Caminha Coutinho | 192-213



distintos cidadãos nacionais, mas sim são objeto e resultado de conflito político interno aos Estados (Lima, 2000; Milani e Pinheiro, 2013).

Nessa perspectiva, a formulação e implementação dessas políticas se inserem na dinâmica das escolhas de governo, que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas e acordos entre representantes com demandas diversas, o que torna evidente o enquadramento das políticas externa e de defesa na dinâmica de elaboração de políticas públicas. Embora implementada fora das fronteiras nacionais, a política externa resulta e promove arranjos institucionais-burocráticos endógenos, bem como articulações políticas internas de variadas dimensões, sendo geradora de bens públicos (Milani e Pinheiro, 2013). Do mesmo modo, tendo em vista que a defesa nacional é um bem público a ser provido pelo Estado, a política de defesa, por sua vez, constitui política pública ao passo que sua realização somente é possível com a intervenção da força estatal; além de tratar de problemas específicos de impacto nacional, como o de garantir resposta, pela via militar, a agressões externas (Almeida, 2010).

Sem negligenciar essa abordagem, parte-se da ideia de que, na configuração existente do sistema internacional, a articulação entre as políticas em questão promove a maximização dos ganhos da ação internacional do país (Alsina Jr, 2009). O artigo proposto busca refletir sobre o processo de articulação e sua relevância na atuação internacional dos países para, em seguida, analisar essa temática no contexto do Brasil. O trabalho aborda brevemente a trajetória de ambas as políticas brasileiras nos anos republicanos, no intuito de destacar legados históricos e suas implicações em termos institucionais e ideacionais, e salientar obstáculos e avanços nessa arena. Como objetivo central, aponta as condições de articulação entre as políticas nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014). Por fim, sublinha mudanças nas possibilidades de articulação nesse período, sobretudo em função da coordenação e do esforço do Executivo central, que aproveitou as circunstâncias objetivas e subjetivas proporcionadas pela conjuntura nacional e internacional.

2. Articulação entre política externa e política de defesa

Alsina Jr. (2009) explora o termo articulação nessa área específica como a perseguição de metas comuns às duas políticas em questão, visando maximizar os ganhos – ou minimizar os prejuízos – da ação internacional do país. Para tanto, as políticas externa e de defesa devem contar com algumas características fundamentais:

[...] ambas necessitam estar centradas em uma base comum de entendimento a respeito do papel a ser exercido pelo Estado no plano internacional (entendimentos que devem emanar do poder político e estar respaldadas por ele, em acordo com as normas constitucionais); a partir dessa base comum, o planejamento das políticas setoriais decorrentes (da política externa e da política de defesa, com seus componentes naval, terrestre e aéreo) deve guardar aderência aos princípios gerais que o embasam, não havendo incompatibilidade entre eles (Alsina Jr, 2009, p. 79).

Lima (2010) observa que há condições necessárias e ideais para que se obtenha a articulação entre as políticas abordadas. A primeira condição seria a existência de uma definição política do Estado, a qual seria resultado das escolhas eleitorais da comunidade política dos responsáveis pela condução da política internacional no âmbito diplomático e militar. Ao se tratar de um regime democrático, tal definição política deveria especificar claramente os objetivos no plano externo e estabelecer os mecanismos institucionais necessários para a articulação e coordenação entre as burocracias e organizações responsáveis pelas funções diplomática e militar no âmbito internacional. A segunda condição seria a subordinação constitucional e política das duas burocracias em questão ao poder político legalmente constituído, sendo, portanto, a expressão da soberania popular. Reforça-se que, embora as políticas externa e de defesa sejam políticas públicas, similares às demais existentes, ambas contam com a delegação do corpo político às instituições específicas no ato eleitoral para a respectiva execução devido às suas características distintivas de atuação no cenário externo.

A partir desses pontos elencados, apreende-se que a articulação ocorrerá



entre duas políticas convergentes, formuladas a partir de trocas e diálogos entre seus formuladores – sendo eles o político, o militar e o diplomata –, destacando diversos pontos de contato entre elas. Assim, uma maior articulação pode acontecer a partir de um processo de construção de conhecimento mútuo entre as instituições e o poder político, o que levaria a uma visão compartilhada a respeito da realidade internacional e das possibilidades na atuação externa. Nesse sentido, a relevância de se promover tal sinergia entre as políticas a partir da articulação perpassa tanto o processo de tomada de decisão de um Estado como também os seus resultados em termos de atuação internacional, tendo em vista que tais políticas são concebidas na esfera interior de um país e projetam-se para a esfera exterior.

Quanto ao processo de tomada de decisão, a importância reside no fato de que haveria um compartilhamento de informações, demandas e interesses diversificados, garantindo uma maior possibilidade de se chegar a um consenso entre as organizações especializadas que tratam dessas agendas. Tal consenso é primordial tanto para definir procedimento e coordenação de ações quanto para a otimização dos recursos disponíveis. Em relação à coordenação de ações, tem-se como exemplo o fato de que não se pode conceber decisões equivocadas em assuntos de defesa que ponham em risco toda a gama de relações e compromissos internacionais de um país – afinal, protegê-los é um dos seus objetivos básicos. O papel de política declaratória da política de defesa está intrinsecamente ligado ao desempenho externo de um país, evidenciando que a existência de um descompasso entre as políticas externa e de defesa compromete a atuação do Estado no plano internacional. Há um vínculo necessário entre pensamento, decisão e ação no âmbito das questões de defesa e as percepções das conjunturas nacional e internacional, uma vez que o aspecto estratégico-militar, assim como o econômico, são partes integrantes do conjunto de forças que influenciam as decisões e a conduta externa de cada país (Proença Jr. e Diniz, 1996; Garcia, 1997).

Quanto à otimização de recursos, por sua vez, percebe-se que há uma maior eficiência na atuação internacional por meio da viabilização e promoção de ações



conjuntas e integradas, proporcionando que se atinja de forma mais plena os objetivos de inserção externa do país. Segundo Alsina Jr. (2009), a partir de uma integração entre as políticas, poder-se-ia, por exemplo, agir de modo mais eficiente em duas frentes: por um lado, a neutralização de eventuais pressões e ameaças militares provenientes do sistema internacional, isto é, aprimorar a capacidade de dissuasão; e, por outro, a ampliação das opções de política externa, além de angariar maior capacidade de barganha. Portanto, a articulação em questão garante resultados mais vantajosos no sentido da consecução dos propósitos aos quais elas se destinam, na medida em que se apoiam e se complementam.

Tal abordagem remete a uma perspectiva de execução ideal de um planejamento nacional para atingir um desempenho externo mais coerente e eficiente, trazendo a noção de uma grande estratégia. Como defende Amorim (2016, p. 133), “[...] Defesa e Relações Exteriores, militares e diplomatas, são os responsáveis mais diretos pela execução [da grande estratégia]”, ao passo que produzem de forma conjunta melhores resultados para a estratégia de ação internacional. Embora Amorim (2016) concentre ênfase na importância da conjugação e coordenação das políticas externa e de defesa na conformação de uma grande estratégia, reconhece a transversalidade de seu conceito, tendo como base fatores econômicos, sociais e culturais e a participação de diversos órgãos, áreas e recursos estatais. Corroborando essa visão, Stein (1993) afirma que a elaboração de uma grande estratégia, como uma política pública, tem à sua disposição variados instrumentos do Estado, sendo afetada não só pela configuração e desafios do sistema internacional, mas por questões internas, como fatores políticos e econômicos².

² A execução e elaboração de uma grande estratégia envolvem processos que tendem a proporcionar benefícios, tais como: auxiliar os departamentos específicos a desenvolver seus planos em concordância com a intenção geral nacional; ajudar os tomadores de decisão a enxergarem holisticamente suas iniciativas políticas e destacarem questões transversais; proporcionar uma base para priorizar a alocação de recursos; aprimorar a coordenação entre as agências, aumentar a sinergia e direcionar ações individuais e coletivas; melhorar a comunicação e a cooperação com outros Estados; encorajar tomadores de decisão a pensar sistematicamente sobre as consequências de longo prazo de suas ações; verificar a robustez das estruturas organizacionais, dos processos e recursos; facilitar aos cidadãos analisarem se as ações do Estado estão alinhadas

Tendo isto em conta, sublinha-se a existência de um processo dual: ao mesmo tempo em que a articulação entre as políticas em questão é importante para a formulação da grande estratégia, para a construção de consensos e compartilhamento de informações a partir de canais formais e fluidos de comunicação entre os atores envolvidos, pode-se considerar que a definição de uma grande estratégia é necessária na execução e à própria existência da sinergia entre as políticas externa e de defesa, instruindo aos seus formuladores e executores sobre os princípios gerais que devem ser empregados e permitindo maior coesão nos níveis de formulação e execução. Assim, uma grande estratégia pode estabelecer prioridades, avaliar as possibilidades e alinhar apropriadamente os recursos disponíveis para utilizá-los de modo mais coerente e eficiente possível. Envolvendo o conteúdo e o processo, serve como um conjunto de princípios orientadores da conduta externa do Estado, prevenindo para que não aja de forma desconexa, isto é, não mobilize políticas divergentes que possam prejudicar uma a outra, e possibilitando aproximação entre planejamento e ação, que promova e abranja um vasto consenso político-burocrático pautado pela tradução de objetivos nacionais.

3. O caso brasileiro: obstáculos e avanços

Desde a delimitação definitiva de suas fronteiras terrestres nos primeiros anos da República, o Brasil praticou o que se pode chamar de inserção externa baseada no pacifismo. Tal tipo de inserção, herança do fim do século XIX, teve reflexos nas trajetórias das políticas externa e de defesa do país, sendo crucial para entender as condições atuais dessas políticas e da articulação entre elas. Aspectos relacionados ao legado histórico influenciaram na baixa articulação entre essas políticas no Brasil, manifestada pela contribuição nula da defesa à atuação internacional. Considera-se que fatores ideacionais e questões institucionais

com os interesses e valores centrais da nação; promover pesquisas estruturadas e focadas nas áreas e questões centrais identificadas como prioridades nacionais; e, instruir a execução de uma liderança estratégica (Venkatshamy, 2012).

Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil: obstáculos e avanços | Isadora Caminha Coutinho | 192-213



permeiam esse quadro, o que denota a multiplicidade de aspectos envolvidos nesse estudo (Lima, 2010).

A política externa brasileira foi influenciada pelo seu forte componente institucional, com a proeminência de um poder burocrático, que acarretou na concentração do processo decisório pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Esse insulamento burocrático tendeu a afastar o Poder Legislativo, os demais ministérios, e a sociedade dessa arena política. É possível argumentar que, em função disso, encontraram-se elementos de permanência na condução nacional das ações externas brasileiras (Faria, 2012; Lima, 2000; 2005; Pinheiro, 2000). Contudo, é necessário atentar que as visões sobre a dinâmica internacional que os permeiam, e os meios para propriamente atingir os objetivos da atuação internacional configuram como motivos de divergências dentro do próprio corpo diplomático.

Destacaram-se duas correntes de pensamento dentro da instituição – sendo uma ou outra hegemônica, a depender do projeto político-econômico de cada governo no poder – que pautaram a elaboração da política exterior, mantendo na alternância um grau relativo de continuidade. Segundo Lima (1994), o corpo diplomático articulou dois paradigmas – o da aliança especial com os Estados Unidos, que enquadrava esse país como eixo da política externa brasileira, e o de cunho globalista, que enfatizava a importância da articulação e concertação entre os países em desenvolvimento –, os quais, por meio de diferentes diretrizes políticas, estariam alinhados às coalizões políticas de caráter liberal-conservadora e nacional-desenvolvimentista, respectivamente. Após o fim do período bipolar, com a configuração de uma nova ordem internacional e a volta da democracia na esfera nacional, permaneceram ainda mais explícitos os dissensos no interior do Itamaraty, além de que seu insulamento tem sido crescentemente superado.

A política de defesa brasileira, enquanto isso, seguiu uma trajetória bastante diferente. Somente nos anos 1990, com a divulgação do primeiro documento que instruiu uma política declaratória de defesa e com a criação do órgão setorial da pasta, o Ministério da Defesa (MD), nota-se um esforço em harmonizar os pontos

de vistas entre as Forças Armadas – Exército, Marinha e Aeronáutica, que têm como função garantir a segurança nacional em relação a eventuais ameaças externas e que, portanto, devem executar materialmente a função de defesa nacional – para se chegar a um consenso sobre questões gerais de segurança e defesa, subordinando-as de forma explícita às diretrizes constitucionais. Assim, esse quadro revela que a elaboração de uma política de defesa teve um histórico de baixa prioridade no país (Proença Jr. e Diniz, 1996).

De acordo com Alsina Jr. (2009), uma lógica circular se retroalimentou e condicionou a produção dessa política no Brasil. A percepção de país territorialmente satisfeito influenciou tanto na baixa securitização de eventuais ameaças externas quanto (e relacionada à) na avaliação realista da fraqueza dos meios militares brasileiros, induzindo ao delineamento de uma tradição não-confrontacionista e conciliatória de ação externa. Dessa forma, as FA se voltaram à manutenção da ordem interna do país³, principalmente no período pós-golpe civil-militar de 1964 (Lima, 2010; Rocha, 2011). No contexto democrático⁴, além de não se ter observado estímulos externos que possibilitassem legitimar qualquer demanda por mudanças na realidade material desse quadro, o funcionamento do sistema político também substanciou a falta de interesse do Poder Legislativo por essa política, em função do seu baixo apelo popular⁵. Ademais, a falta de parlamentares habituados a avaliar esse tipo de política também foi um aspecto que enfraqueceu a capacidade de formulação e fiscalização do Congresso Nacional, ao passo em que se estabeleceu um padrão de execução em que as decisões no plano da defesa ficavam relegadas aos próprios militares. Assim, a autonomia castrense em relação ao controle civil influenciou a condução da política de defesa

³ A agenda hegemônica dos EUA definiu parâmetros para as políticas dos países latino-americanos: a necessidade de atuar contra o chamado subversivo; o fato de que os EUA garantiriam a proteção contra qualquer ação militar de outra potência extracontinental; e de que desencorajavam grandes ganhos de poder por outros países no continente (Duarte, 2015).

⁴ Durante a ditadura militar, o Congresso Nacional não tinha poder de decisão sobre as questões militares, como, por exemplo, sobre o orçamento militar.

⁵ Por reflexo do impacto do regime militar na sociedade civil, o qual ampliou a discussão e a problematização a respeito da função real das Forças Armadas. Ainda, a burocratização, a hierarquização e a rigidez da instituição militar não facilitaram o desenvolvimento de conhecimentos por parte da população a respeito da temática de defesa nacional.

do país, a qual tendeu a se desenvolver de modo difuso (Alsina Jr., 2009; Flores, 2002).

Desse modo, a insuficiência na articulação entre a política externa e a política de defesa foi relacionada a questões interligadas: a baixa prioridade da política de defesa; a ausência de direção política, deixando a pasta da defesa aos cuidados dos militares e, assim, das dinâmicas corporativas de cada Força; o perfil não-confrontacionista da política externa, que contribuiu para o esvaziamento do uso da força no plano internacional em função da baixa securitização de ameaças externas; e, a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as políticas (Alsina Jr., 2009). As circunstâncias relacionadas às trajetórias institucionais do MRE e do MD fazem parte, igualmente, desse fenômeno. De um lado, o insulamento do Itamaraty prejudicava as interconexões com as demais pastas ministeriais (Faria, 2012; Lima, 1994). De outro, as dificuldades de coesão interna do MD denotavam as fragilidades do órgão, as quais eram também muito influenciadas pelas difíceis relações civis-militares, consequência do autoritarismo militar e da autonomia castrense (Zaverucha, 2005).

Importa reconhecer, contudo, que militares e diplomatas já mantinham canais de interlocução tanto formais quanto informais – troca de informações em conversas, palestras em cursos ministrados pelas academias militares e diplomática, consultas esporádicas. Em termos formais, pode-se destacar, além de adidâncias militares em embaixadas e a participação conjunta em conferências internacionais, as estruturas de interação no âmbito do Executivo, como a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN) e do Conselho de Defesa Nacional (CDN); e, no âmbito do Legislativo, as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e do Senado Federal (CRE). No entanto, houve um controle externo pouco efetivo e uma baixa regularidade e pouca fluidez de informações nesses meios de contatos entre os atores, sendo, portanto, interações insuficientes como sucedâneas de uma coordenação organizada capaz de imprimir direção integrada entre as políticas (Alsina Jr., 2009; Lima, 2012).

Configurando um paralelismo entre as trajetórias da diplomacia e da defesa, ambas foram guiadas por lógicas próprias que seguiram o interesse corporativo das respectivas burocracias. Dessa forma, percebe-se que as medidas tomadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que, em tese, contribuiriam para a aproximação entre as políticas em questão não foram suficientes para articulá-las (Saint-Pierre, 2006; Alsina Jr., 2009; Flores, 2002; Lima, 2010; Vaz, 2014). Embora tenha havido interesse pelo tema por parte do Executivo central, ele foi limitado por ser derivado da intenção de enquadrar as Forças em uma moldura institucional disseminada nas democracias do ocidente. Isto é, não houve uma agência política voltada especificamente para a mudança das condições das trajetórias paralelas de cada uma das pastas. Como salienta Alsina Jr. (2009), modificações concretas só poderiam ocorrer na presença de um firme comprometimento do Executivo e do Legislativo, além da sociedade, não bastando uma relativa diminuição da autonomia de ambas as corporações.

Ademais, essa conjuntura é também influenciada pela existência de divergências no campo ideacional. Em uma ordem internacional de caráter unipolar pós-Guerra Fria, a inserção externa dos governos Cardoso foi orientada por uma base ideacional que privilegiava a garantia da credibilidade perante o centro do sistema mundial nos marcos do neoliberalismo e da inserção no processo de globalização, delineando uma estratégia com traços do paradigma americanista de política exterior e na qual investimentos em defesa não faziam parte da agenda⁶. Nesse contexto, o governo estimulou a adesão do país a regimes internacionais na área de segurança com reflexos restritivos à defesa e ao desenvolvimento tecnológico nacional, e ampliou a ação brasileira nos mecanismos de defesa coletiva, não atribuindo valor suficiente à temática de defesa em esfera nacional (Alsina Jr., 2009; Lima, 2010; Vigevani e Cepaluni, 2007).

⁶ No contexto marcado pelo idealismo de um menor belicismo, de uma atuação mais eficaz das instituições internacionais e de maior atenção aos “novos temas” de segurança, os países desenvolvidos pressionavam outros Estados a reduzir orçamentos destinados às FA, diminuir efetivos militares, dismantelar indústria de defesa nacional e aderir aos regimes internacionais (Saint-Pierre, 2010; Pinto, 2015).



De modo geral, uma vez que não houve mecanismos operacionais de articulação satisfatoriamente eficientes ao longo dos anos, a sinergia entre os campos das políticas externa e de defesa ficaram muito dependentes de eventuais sintonias e compartilhamento de visões entre diplomatas, militares e políticos. Pode-se afirmar que as condições objetivas e subjetivas não se mostraram ideais para modificar o cenário de reduzido diálogo entre as políticas – sobretudo na ausência de esforço presidencial para que houvesse uma contínua perseguição de metas comuns na atuação internacional. É essencial entender que no caso brasileiro, como sublinha Lima (2010), não basta uma iniciativa política sem estar assistida por forte acompanhamento e coordenação da Presidência, pois, na falta desses, as resistências das respectivas corporações diplomática e militar tendem a se impor anulando o movimento político inicial.

A partir do governo Lula (2003-2010), o cenário de baixa interação entre as políticas foi relativamente modificado. A reconfiguração do contexto internacional e regional – relacionada às mudanças estruturais na economia global que beneficiaram os novos países emergentes, como o Brasil, e países da periferia –, e a nova conjuntura político-econômica brasileira – com a eleição de Lula e depois de Rousseff (2011-2014), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT) – foram fatores que deram base à mudança desse quadro. A elaboração e a condução das políticas externa e de defesa foram pautadas por novas percepções a respeito do sistema internacional, com novas prioridades e objetivos elencados na estratégia de ação internacional.

No âmbito ideacional, o programa do PT⁷ demonstrava maior aproximação com a corrente de pensamento autonomista do MRE, que defende uma projeção autônoma e proativa do país na esfera internacional, além do desenvolvimentismo

⁷ Emergência de uma interpretação acerca de assuntos internacionais que gravitava em torno da ideia de soberania nacional, associada à soberania popular e à solidariedade internacional, contra o imperialismo. Valorizava-se, sobretudo, alianças com a periferia para reduzir assimetrias existentes e reafirmar a autonomia nacional (Jakobsen, 2016). O nacionalismo assumiu relevo, relacionado à ideia de autonomia em relação às grandes potências, visando o desenvolvimento nacional (Jaguaribe, 2013). Em consonância com essa concepção, a política externa passou a ganhar ênfase enquanto instrumento capaz de impulsionar o desenvolvimento brasileiro (Vigevani e Cepaluni, 2007; Saraiva, 2013).

no campo econômico⁸. Com a ascensão dos autonomistas aos principais cargos executivos no período de 2003 a 2014⁹, houve uma inflexão na política externa às nuances do paradigma globalista. Ademais, sublinha-se a diplomacia presidencial como aspecto importante na condução dessa política na gestão de Lula, ao passo que houve vontade política da Presidência em se envolver nesses assuntos como meio estratégico de atuação internacional (Vigevani e Cepaluni, 2007; Berringer, 2015; Jakobsen, 2016). Já no governo Rousseff, em que os cenários interno e externo foram marcados por condições adversas, não se pode negligenciar algumas especificidades na condução da pasta – como a redução da diplomacia presidencial e do envolvimento da Presidência em assuntos internacionais¹⁰ (Saraiva, 2014; Milani, 2015).

Apesar dessas questões, observa-se que a linha de pensamento autonomista do MRE se aproximava do cerne do pensamento de grupos de militares. Delimitar o pensamento das corporações militares é uma tarefa que tem como base escassas informações sobre o oficialato e, assim, repousa em percepções aproximativas da média existente entre variados grupos que compõem a instituição, a qual é por si mesma complexa e politicamente heterogênea. Assim, ainda que seja necessário considerar diferenças, ressalvas e variações político-ideológicas, reconhece-se que o pensamento político internacional de grande parte dos militares esteve ligado a um projeto nacional-desenvolvimentista, no qual se destacam traços de

⁸ Após a Guerra Fria, configuraram-se duas correntes de pensamento – autonomistas e institucionalistas pragmáticos – com visões diferentes sobre a dinâmica da ordem internacional e sobre a estratégia de atuação internacional. Os institucionalistas pragmáticos compuseram a corrente que se fortaleceu e se consolidou durante o governo Cardoso (Saraiva, 2013).

⁹ No governo Lula, as nomeações de Celso Amorim (2003-2010), para ministro das Relações Exteriores, e de Samuel Pinheiro Guimarães (2003-2009), para Secretário-Geral do MRE, denotaram a reorientação que seria realizada na condução da política externa do país. Cabe notar ainda a nomeação de Marco Aurélio Garcia, importante dirigente do PT, para o cargo de Assessor Especial da Presidência para Assuntos Internacionais, no qual permaneceu durante a gestão de Rousseff. Neste governo, destaca-se a nomeação de Antônio Patriota (2011-2013) para chanceler, depois substituído por Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014).

¹⁰ Mudança das condições político-econômicas internas, agravadas por condicionamentos internacionais – relativo enfraquecimento do multilateralismo e um crescimento menos acelerado do conjunto dos países do mundo, pós-crise financeira mundial de 2008. Com relação aos constrangimentos internos, houve uma base de apoio menos sólida no Congresso, além de um contexto macroeconômico menos favorável. Com relação à política externa, percebeu-se uma retração internacional do Brasil, muito delineada pela falta de coordenação presidencial do MRE.

nacionalismo e autonomia no posicionamento visto como ideal para o país no quadro internacional¹¹. A nacionalização dos meios militares, a redução da dependência em relação aos países desenvolvidos, e a maior liberdade de manobra logística e operacional são reivindicações antigas de grande parcela dos militares com vistas a impedir a transferência dos centros de decisão para o estrangeiro e a garantir a soberania do país nos campos do desenvolvimento. Para isso, seria preciso que o Brasil se instrumentalizasse de meios e de capacidades militares de forma autônoma (Garcia, 1997; D'Araujo, 2013).

Tendo isso em conta, a convergência de visões entre o Executivo central, a instituição diplomática e as corporações militares substanciou o objetivo de autonomia na projeção internacional, além do reconhecimento conjunto da defasagem na qual se encontravam as capacidades defensivas do país. A maior preocupação com temas militares ganhou espaço na agenda política, mais expressivamente a partir do segundo mandato de Lula. A conformação desse panorama garantiu substrato inédito à ampliação de afinidades entre políticos, diplomatas e militares e, assim, a uma maior abertura castrense para o controle civil democrático da pasta de defesa entre 2007 e 2014¹² (Lima, 2010).

Em um cenário político e economicamente mais favorável, verificou-se a ampliação do espaço da defesa no orçamento da União, a aprovação de projetos que levaram a uma maior reflexão democrática, envolvendo a sociedade, sobre a

¹¹ Esse panorama foi percebido principalmente após a promulgação da Estratégia Nacional de Defesa, que salientou a necessidade de maior independência no campo da defesa em relação aos centros internacionais a partir de investimentos em ciência, tecnologia e inovação.

¹² Ainda que, no início do mandato de Lula, medidas necessárias com relação à pasta da defesa tivessem sido frisadas, não fizeram parte das prioridades governamentais entre 2003 e 2006 – período marcado por tensões político-militares, com a sucessão de três diferentes gestões. Esse cenário foi alterado a partir da indicação de Nelson Jobim (2007-2011) ao ministério. Destaca-se como fruto dessa gestão a Lei Complementar nº 136, a partir da qual houve um fortalecimento da autoridade do ministro da Defesa, o qual foi inserido na cadeia de comando, sendo intermediário entre as FA e o Presidente - considerando as circunstâncias logísticas das Forças e as decisões políticas na estrutura de defesa. Passou a ser o responsável pelas indicações dos comandantes de cada Força ao Presidente. Além disso, cada comandante perdeu a autoridade de indicar oficiais-generais para promoção e cargos (Brasil, 2010b). Para tanto, Jobim contou com sustentação política, conjuntura econômica diferenciada, além de maior afinidade pessoal com os militares (Amorim Neto, 2010). Em 2011, foi substituído por Amorim (2011-2014), que, mesmo em um contexto político-econômico menos favorável, contou com os reflexos positivos da gestão anterior e com o fato de ter maior afinidade com a corporação diplomática.

temática da defesa nacional¹³, e a concretização de avanços institucionais, modificando o quadro de fragilidade do MD¹⁴ (Amorim Neto, 2010; Martins Filho, 2010; Winand e Saint-Pierre, 2010). Destaca-se também o crescente processo de superação do insulamento do Itamaraty, em decorrência do fato de que muitas das iniciativas internacionais dos governos – além da percepção da necessidade de reformular as agendas e tendências observadas em matéria de defesa – exigiram alterações no funcionamento interno do órgão, promovendo maior interação com outros agentes governamentais e sociais (Faria, 2012; Saraiva, 2014; Milani e Pinheiro, 2013).

Há um aumento do papel do MRE na coordenação das Comissões Interministeriais e na sua relação com as assessorias internacionais dos demais ministérios (Jakobsen, 2016). O impulso dado à cooperação sul-sul, por exemplo, ampliou participação e interesse de atores externos ao MRE na formulação de política externa. Vinculada ao Itamaraty, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi relevante ao coordenar interconexões ministeriais, por exemplo, com empresas

¹³ Política Nacional de Defesa (2005, 2012), Estratégia Nacional de Defesa (2008; 2012), e Livro Branco de Defesa Nacional (2012) demonstraram importante avanço reflexivo na temática em questão. O lançamento da END, por exemplo, auxiliou na reflexão democrática e na transparência no provimento de bens públicos para a sociedade por meio dessa pasta. Seu processo de formulação envolveu debates com representantes de instituições e empresas. A determinação de que a revitalização da base industrial de defesa era um eixo estruturante induziu a pluralização de interessados nas formulações e ações futuras das novas políticas de defesa (D'Araujo, 2013).

¹⁴ O fortalecimento do MD pode ser percebido por meio da efetiva participação da ala civil do órgão na elaboração orçamentária de defesa junto com as Forças. Destaca-se também a instituição da Secretaria-Geral, órgão central de direção do MD, criada para dar organicidade à sua vertente civil, coordenar e planejar as atividades das demais secretarias (Brasil, 2014a). Também foi criado o Instituto Pandiá Calógeras, centro de pesquisas e de assessoramento civil do ministério, por meio da produção de análises, da promoção do diálogo com a academia e a sociedade civil e do estímulo à produção de conhecimento (Brasil, 2014b). Ainda, sublinha-se a criação do EMCFA, em correspondência direta com o ministro da Defesa e a Presidência, para auxiliar no planejamento estratégico e de emprego coordenado das FA (Brasil, 2010b) – essencial para facilitar e ampliar a articulação com a política externa. Importante considerar que o impacto efetivo das mudanças realizadas é relacionado não só com maiores atribuições direcionadas aos civis no MD, como também com a capacitação deles com relação à temática da defesa e com as revisões no treinamento e nas qualificações de oficiais militares – em função das alterações institucionais e também devido às maiores complexidades impostas pelas novas condições e relações externas do Brasil. Exemplos de iniciativas que contemplam tais questões e que vinculam os conhecimentos específicos, além de proporcionarem maior contato e diálogo entre civis e militares: a criação, em 2005, da Associação Brasileira de Estudos de Defesa e do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa); e, em 2012, do Curso Avançado de Defesa Sul-Americana na Escola Superior de Guerra.

estatais. Convém notar também que o MD esteve à frente das iniciativas na área, em estreita coordenação com a ABC, a partir de um acordo estabelecido entre ambos em 2009, o que permitiu a intensificação de acordos de cooperação militar e uma maior sistematização de parcerias e localização de demandas na área militar (Brasil, 2011).

Ainda, cabe sublinhar que houve mudanças organizacionais relacionadas às particularidades específicas de cada ministério, além de readaptações funcionais no interior de cada um, que viabilizaram canais de trocas e diálogos entre os formuladores das políticas. No que diz respeito à aproximação em relação aos assuntos internacionais no interior do MD, cabe destacar a criação em 2012 da Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE)¹⁵, subordinada ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) (Brasil, 2012). No Itamaraty, por sua vez, a criação em 2010 da Divisão da Paz e da Segurança Internacional (DPAZ)¹⁶ e da Coordenação Geral dos Assuntos de Defesa (CGDEF)¹⁷ (Brasil, 2010a). Ainda, para além dos órgãos setoriais, mas ainda no âmbito do poder executivo, é relevante apontar que, entre 2003 e 2010, verificou-se maior atuação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, além da criação de diversos grupos de trabalho, enquanto mecanismos *ad hoc* para tratar das temáticas específicas conjuntamente (Lima, 2012).

Quanto às relações entre essas pastas e o Poder Legislativo, foi observado um relativo aumento de interesse por parte dos parlamentares, como demonstrado pela criação da Frente Parlamentar da Defesa Nacional, em 2008 (Amorim Neto,

¹⁵ Proporciona estreito contato com o MRE, acompanha as conjunturas em âmbito político-estratégico, assessora o ministro da Defesa nas propostas de cooperação com outros países e participa de representações em organismos (Brasil, 2012).

¹⁶ Coordena a ação multilateral do Brasil com os organismos internacionais responsáveis por questões de segurança internacional, especialmente em matéria de operações de paz no âmbito da ONU, sendo o primeiro órgão dedicado a essas questões (Brasil, 2010a; Vaz, 2014).

¹⁷ Trata de temas relativos à cooperação em defesa e à participação brasileira em arranjos multilaterais no que se refere a mecanismos de consulta em diálogos político-militares. Acompanha visitas de delegações estrangeiras, bem como autoridades do MD ao exterior. É responsável por manter diálogo permanente com o MD e Comandos das FA sobre temas internacionais (Brasil, 2010a). Já que é subordinada à Secretaria-Geral do MRE, é o órgão mais próximo de instâncias de decisão, sendo mecanismo de coordenação interministerial (Brasil, 2015).

2010), e da instituição da Subcomissão Permanente dos Projetos Estratégicos das Forças Armadas, em 2012, ambos nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (Brasil, 2012). Entretanto, acredita-se que essas mobilizações de parlamentares foram antes de tudo medidas reativas, não permitindo negligenciar a ainda elevada falta de interesse e de conhecimento no âmbito do legislativo para tratar adequadamente, sobretudo, das questões de defesa nacional (Amorim Neto, 2010; Winand e Saint-Pierre, 2010).

Reconhece-se os avanços em termos institucionais e de ampliação de canais de contato formais e informais entre civis e militares, assim como especificamente de diplomatas e militares. As possibilidades de formulação de políticas convergentes se ampliaram, uma vez que a criação de uma agenda comum de atuação foi facilitada a partir do compartilhamento de informações, demandas e interesses. Possibilita-se, assim, o alcance de consensos entre diplomatas e militares, além de que a perseguição de metas comuns reforça eventuais demandas de ambos os ministérios perante o Legislativo (Vaz, 2014). Contudo, tais avanços observados foram possibilitados principalmente em função da sintonia conjuntural no âmbito ideacional entre os atores – a Presidência, os principais cargos do MRE e do MD, e as FA –, e não pela existência de uma estrutura estatal anteriormente estabelecida, com os mecanismos institucionais necessários para a articulação e coordenação entre as burocracias.

4. Considerações Finais

Pode-se, portanto, afirmar que houve uma aproximação entre o processo de formulação das políticas externa e de defesa, possibilitada não só pela convergência observada em âmbito ideacional entre os atores envolvidos, mas, principalmente e de forma determinante, pelo acompanhamento e coordenação ativa da Presidência, com destaque para a gestão de Lula. A constatação de que o Brasil passava a ocupar uma posição de relevância no cenário internacional e o entendimento de que a manutenção e a ampliação do protagonismo global brasileiro deveriam ser vetores essenciais da atuação internacional, baseados nos

princípios de autonomia e desenvolvimento nacional, permearam então a orientação conjunta dessas políticas.

Postula-se que houve definição política do Estado em que se manifestou a agência política do Executivo na dedicação de esforços à aproximação entre as políticas, como pôde ser visto pelas medidas concretas realizadas em âmbito institucional. Contudo, é necessário reconhecer suas limitações, tendo em vista que ainda não se pode assegurar que já exista um amparo institucional ideal a um ambiente de planejamento e decisão interministerial que atue com regularidade satisfatória. Ademais, o baixo contato entre essas temáticas e o Legislativo não parece ter sido efetivamente superado, o que denota um distanciamento ainda existente entre a sociedade e essas pastas.

Essas ressalvas permitem considerar que a articulação entre as políticas externas e de defesa no Brasil ainda se encontra dependente da configuração conjuntural dos quadros políticos e de suas afinidades com as corporações em questão. Em função disso, questões de caráter ideacional configuram-se, muitas vezes, como empecilhos para a superação da falta de conexão entre as trajetórias das políticas. Nesse sentido, cabe ter em mente que as forças objetivas que atuam no sistema internacional desigual e assimétrico, que dificultam a ascensão político-econômica de países semiperiféricos e periféricos, interagem com a dinâmica das forças internas, na qual prevalece o interesse de classes dominantes no poder – podendo constituir, assim, um obstáculo para conformação de um processo dual que envolve a construção de uma visão estratégica e a ampliação da sinergia entre os instrumentos de atuação internacional do Estado.

Referências

ALMEIDA, Carlos. Política de defesa no Brasil: considerações no ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, jun., 2010.

ALSINA JR, João Paulo. *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2009.

AMORIM, Celso. *A Grande Estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da*

Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil: obstáculos e avanços | Isadora Caminha Coutinho | 192-213

gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Brasília: FUNAG; UNESP, 2016.

AMORIM NETO, Octavio. O papel do Congresso nas questões de defesa: entre a abdicação e o comprometimento. In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA JR., João P. S. *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 436-448.

BERRINGER, Tatiana. *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba: Appris, 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. *Lei complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010*. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em: 7 dez. 2016

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. *Balanco da Política Externa 2003-2010*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 8 ago. 2014.

BRASIL. Câmara Legislativa. Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional. *Notícias*. Aprovada a criação da Subcomissão das Forças Armadas. Brasília, 10 ago. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/deputados-vaocompanhar-projetos-estrategicos-das-forcas-armadas>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estrutura organizacional*. Secretaria Geral. Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/institucional/ii-estrutura-organizacional/secretaria-geral>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

_____. *Instituto Pandiá Calógeras (IPC)*. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/estudos-estrategicos/instituto-pandia-calogeras-ipc>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretária-Geral das Relações Exteriores. *Relatório de Gestão do Exercício de 2014*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_acesso_info/auditorias_brasil/SG/2014>

/SG_RGESTAO_2014.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRUCAN, Silviu. *La disolucion del poder: sociologia de las relaciones internacionales y políticas*. Ciudad de Mexico: Siglo Veintinun, 1974.

D'ARAUJO, Maria Celina. Matices en las visiones sobre militares y sociedade e América del Sur. In: MARTÍNEZ, Rafael (org). *Las relaciones civiles-militares em sociedades em transformação: América Latina*. CIDOB nº 36, p. 8-20, 2013.

DUARTE, Érico. Brazil, the Blue Economy and the maritime security of the South Atlantic. *Journal of the Indian Ocean Region*, Adelaide, 2015.

_____. Segurança e Defesa. In: SPEKTOR, Mathias (Ed.). *10 Desafios de Política Externa Brasileira*. São Paulo: CEBRI, 2017, p. 73-84.

FARIA, Carlos. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.34, n.1, p.311-355, 2012.

FLORES, Mario Cesar. *Reflexões Estratégicas*. Repensando a defesa nacional. São Paulo: É Realizações, 2002.

GARCIA, E. V. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 40, n. 1, p. 18-40, 1997.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press, 2003

JAGUARIBE, H. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Brasília: FUNAG, 2013.

JAKOBSEN, Kjeld. *Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política externa brasileira*. Buenos Aires: Latin America Trade Network (LATN), FLACSO, 2005.

_____. Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos nacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S.; ALSINA JR., J. *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 401-418.

_____. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

Articulação entre política externa e política de defesa do Brasil: obstáculos e avanços | Isadora Caminha Coutinho | 192-213

_____. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LIMA, Marina Fonseca. *Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil*. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

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.

MILANI, Carlos. Política externa é política pública?. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 18, p. 56-75, abr./maio 2015.

_____; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 35, p. 11-41, 2013.

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

PINTO, Paulo. *Diplomacia e Política de Defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria*. Brasília: FUNAG, 2015.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. Considerações sobre uma política de defesa no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 22-31, 1996.

ROCHA, Antônio Jorge. Militares e Política no Brasil. *Texto de Discussão IPEA*, Brasília, v. 1, n. 1670, p. 7-56, 2011.

SAINT PIERRE, Hélio Luis. Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas. *Meeting of the Latin American Studies Association*. San Juan: Porto Rico, 15-18 mar., 2006.

_____. Grandes tendências da segurança internacional contemporânea. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sérgio.; ALSINA JR., João. *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 24-48.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Revista Relações Internacionais*, Lisboa, v. 44, dez. 2014.

_____. Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do

comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 37, p. 63-78, mar., 2013.

STEIN, Arthur. Beyond Realism: The Study of Grand Strategy. In: ROSECRANCE, Richard; STEIN, Arthur. *Domestic Bases of Grand Strategy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993, p. 3-21.

VAZ, Alcides. Agenda de sécurité et processus décisionnel dans la politique étrangère brésilienne. *Fondation pour la recherche stratégique*, Paris, 2014. (Note n. 6).

VENKATSHAMY, Krishnappa. The Problem of Grand Strategy. *Journal of Defence Studies*, New Delhi, v. 6, n. 3, p. 113-128, 2012.

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

WINAND, E. C.; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, p. 107-121, 2005.

Recebido em: 24/08/2018
Aprovado em: 26/09/2018
<https://doi.org/10.31990/agenda.2018.3.8>