

A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa e a Construção do Ministério da Defesa no Governo Lula (2003–2010)

Magnus Kenji Hernandez Hübler Hiraiwa¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre política externa e política de defesa no Brasil considerando os impactos da gradual consolidação do Ministério da Defesa (MD) durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003–2010). A despeito dos desafios impostos pela penosa construção do recém criado Ministério, indica-se que houve avanços na articulação entre política externa e política de defesa no Brasil. A própria construção do MD, apesar das adversidades que precipitou, foi fundamental para a consecução desses avanços, à medida que a articulação entre ambas as políticas era visivelmente mais frágil enquanto a nova agência ainda não possuía suficiente solidez e em seus momentos de maior crise ou estagnação - o que se traduzia em sua incapacidade de elaborar políticas públicas de forma efetiva e na desarticulação com sua contraparte, o Ministério das Relações Exteriores.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Política de Defesa. Ministério da Defesa. Governo Lula.

¹ Graduando do 8º semestre de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

O presente artigo tem como objetivo elucidar a relação entre *política externa* e *política de defesa* no Brasil considerando os impactos da gradual consolidação do Ministério da Defesa (MD) durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). A justificativa social para este trabalho, que acompanha a análise, encontra-se na necessidade de elaborar políticas públicas em prol da realização das potencialidades nacionais brasileiras diante dos desafios da redemocratização e do mundo pós Guerra Fria, dentre os quais se insere a constituição do Ministério da Defesa (MD), o controle civil sobre as Forças Armadas e a coordenação entre a *política externa* e a *política de defesa*.

A *política externa* é definida neste trabalho como uma política pública que agrega os objetivos gerais, interesses, valores e regras que orientam as atividades e os relacionamentos de um Estado em suas interações com outros Estados. Nela está contida a *diplomacia*, uma de suas ferramentas, aqui entendida como a atuação externa dos governos em diversas agendas de compromissos pelas quais busca realizar seus interesses² (CERVO, 2008; ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, 2009). A *política de defesa*, por sua vez, também pode ser concebida como uma política pública e refere-se à regulação do uso do instrumento militar em condições de paz e de guerra, incorporando em seu arcabouço as Forças Armadas, uma estrutura integrada de comando e planejamento militar, a institucionalidade governamental para a defesa, a política declaratória e a prática concreta (PROENÇA; DINIZ; RAZA, 1999).

O artigo é orientado por duas questões principais: (a) como se articularam a política externa e a política de defesa no Brasil durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010); (b) qual foi o impacto do recém-criado Ministério da Defesa para a articulação entre política externa e política de defesa durante o período. Indica-se, como hipóteses, que (i) a articulação entre *política externa* e *política de defesa* no Brasil avançou durante o governo Lula, mas enfrentou o desafio da consolidação do Ministério da Defesa, paralelo à ação do insulado Ministério das Relações Exteriores (MRE) na condução da *política externa*; e que (ii) a institucionalização e consolidação do MD, a despeito das tensões que implicou em termos

² Considera-se a chamada diplomacia de defesa como componente da política de defesa.

políticos e organizacionais, foi um importante passo para aprimorar a articulação entre política externa e política de defesa no Brasil, significativamente mais frágil enquanto o MD ainda não possuía suficiente solidez e em seus momentos de maior crise ou estagnação – o que se traduzia em sua incapacidade de elaborar políticas públicas de forma efetiva no âmbito da defesa e na desarticulação com sua contraparte, o MRE. A metodologia utilizada é hipotético-dedutiva, fazendo uso de fontes primárias e secundárias para avaliar as considerações supracitadas.

O artigo se divide em quatro outras seções. A segunda seção discute o processo de institucionalização e consolidação do Ministério da Defesa durante o governo Luís Inácio Lula da Silva, destacando algumas das iniciativas realizadas no âmbito da defesa durante o período, bem como parte das tensões relativas ao processo; a terceira seção expõe as principais antinomias que determinaram a dinâmica entre a *política externa* e a *política de defesa* no período; a quarta seção avalia os encontros e desencontros entre a *política externa* e a *política de defesa*, considerando essas antinomias, o processo de construção do Ministério da Defesa, a posição do Itamaraty, a visão dos formuladores políticos e os constrangimentos estruturais subjacentes a essa interação. Por último, expõe-se as conclusões depreendidas da análise dessas questões.

2 A Construção do Ministério da Defesa

Hoje, em virtude do sucesso que alcançaram, os Ministérios da Defesa existem em mais de 80% dos 193 países do mundo com assento na Organização das Nações Unidas (ONU). Na América Latina, os Ministérios da Defesa são um conjunto bastante heterogêneo, dependendo do tipo de transição de cada país a partir da redemocratização (FUCCILLE; WINAND, 2018). No Brasil, se por um lado a criação do Ministério da Defesa, ao oferecer oportunidades para superar as persistentes prerrogativas militares herdadas do período autoritário, abriu a possibilidade da construção de uma direção política mais aprofundada e menos personalista no âmbito da defesa; por outro, resultou em um percurso em direção à consolidação repleto de percalços, constituindo um Ministério de elevada instabilidade em suas fases iniciais e, por conseguinte, de questionável capacidade de elaboração de políticas públicas em sua área temática.

A criação do Ministério da Defesa no Brasil remete ao contexto de reordenamento do Sistema Internacional e do advento da Reforma de Estado, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, quando houve uma progressiva retomada dos assuntos de defesa e segurança no Brasil. Tratava-se não apenas de um impulso momentâneo, mas do reconhecimento, na época, de que as capacidades militares são um requisito para a autonomia estratégica do país no sistema internacional e para a consolidação do modelo de desenvolvimento brasileiro (MARTINS; NUNES, 2017).

Em 1996, com a publicação da Política de Defesa Nacional (PDN), o Estado brasileiro reconheceu a necessidade de fixar os objetivos para a defesa da nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder e com o envolvimento dos setores civil e militar. Em 1999 foi aprovada a Lei Complementar nº 97, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas” (BRASIL, 1999). A principal realização da LC nº 97 foi a criação do Ministério da Defesa, resultante da percepção de que a sociedade civil deveria ser parte ativa da elaboração da defesa da soberania nacional, cujo passo lógico anterior foi a própria PDN, que criou uma demanda no sentido da institucionalização de uma burocracia capaz de dar consequência ao seu conteúdo e romper com o marasmo burocrático do período (MARTINS; NUNES, 2017; ALSINA JR., 2003). Ao MD caberia, outrossim, a responsabilidade pela integração operacional das Forças Armadas, observando as características e peculiaridades de cada força singular (FUCCILLE; WINAND, 2018).

A criação do Ministério da Defesa pode ser considerada um marco da política de defesa no Brasil. Com o MD, os princípios fundamentais da Constituição³ e as questões relativas ao controle civil sobre os militares começaram a ganhar força de lei e estrutura institucional. Em seus primeiros anos, contudo, o Ministério não logrou se constituir como um órgão de planejamento estratégico ou de articulação entre as Forças Armadas e a agenda governamental de *política externa*. Conformou-se uma situação na qual os militares, preocupados com seu bem-estar institucional, seguiram empenhados em manter algum grau significativo de influência dentro

3 Vale destacar que a LC nº 97 estabelece a relação entre soberania e desenvolvimento, bem como o papel das Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, de cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil (BRASIL, 1999).

das condições democráticas (FUCCILLE; WINAND, 2018; FUCCILLE, 2003; ZAVERUCHA, 2005).

Os primeiros anos do MD foram de fato bastante conturbados. Não apenas a criação da agência teria se dado, na prática, por motivos eminentemente instrumentais, vinculados mais ao favorecimento da candidatura do Brasil para o Conselho de Segurança do que ao controle civil, como as Forças Armadas herdaram muitas das suas prerrogativas dos anos anteriores⁴. A cadeia de comando atribuía funções tão limitadas ao ministro que relator do projeto no congresso, Benito Gama, afirmou até mesmo que o detentor do novo cargo seria uma espécie de “rainha da Inglaterra”, posta a aparente redução do poder meramente ao componente simbólico. Os dois primeiros ministros da pasta, Êlcio Álvares e Geraldo Quintão, ainda no governo FHC, tiveram que lidar constantemente com as pressões das Forças Armadas, embora as tenham absorvido de maneiras distintas (ZAVERUCHA, 2005).

É possível dizer que, pelo menos durante o primeiro mandato do governo Lula, o Ministério da Defesa manteve a falta de legitimidade e instabilidade herdadas do governo anterior. A média de permanência dos Ministros nos cargos foi de pouco mais de um ano, sendo ocupados por José Viegas Filho, José Alencar e Waldir Pires, respectivamente. Não convém expor longamente todas as iniciativas realizadas no âmbito da defesa durante o período, sob a pena de uma exposição desgastante e que pouco agregará ao que se pretende discutir. É imperativo, contudo, apontar a dinâmica geral de fluxos e contra-fluxos que caracterizaram cada um dos ministérios, relacionando-os com exemplos concretos para possibilitar a compreensão das características principais do processo em direção à consolidação do Ministério da Defesa. Alguns dos acontecimentos e iniciativas serão discutidas com maior abrangência na última seção, à medida que se relacionam com a elaboração e implementação da *política externa* brasileira.

Ao analisarmos a gestão de José Viegas Filho (1º de janeiro de 2003 a 8 de novembro de 2004), por exemplo, é possível destacar significativas discordâncias relativas ao emprego das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da

⁴ Dentre as quais podemos citar: o fato de que as operações não estavam sob o controle direto do MD; a manutenção do status jurídico dos antigos Ministros das Forças; e a manutenção da posição dos comandantes militares no Conselho de Defesa Nacional e da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo (ZAVERUCHA, 2005).

Ordem (GLO), divergentes posições relativas ao uso de recursos públicos⁵, casos de insubordinação, como a escolha do comandante para a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e – o estopim para a queda do ministro – interpretações divergentes sobre o regime militar brasileiro entre o comandante e os comandados (LIMA, 2015; COSSUL, 2019).

Neste último caso, após divulgação de imagens inéditas evidenciando tortura no caso Vladimir Herzog, entregues à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, o Exército – sem consultar o Ministério da Defesa – emitiu uma nota classificando de revanchismo a publicação de fotos de Herzog e enaltecendo o regime militar pela sua luta contra os “movimentos subversivos”. Após o ocorrido, o ministro José Viegas Filho pediu sua demissão através de uma carta na qual criticou a “persistência de um pensamento autoritário por parte dos militares, que segundo ele, estaria relacionado à anacrônica doutrina de segurança nacional” (COSSUL, 2019; OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004a, p.9; 2004c, p.5).

José Alencar (8 de novembro de 2004 a 31 de março de 2006), embora bem recebido pelos militares, optou por não tensionar as relações durante o seu período como ministro. Alencar deu continuidade a muitos dos projetos elaborados na gestão de Viegas e, ao contrário do antecessor, soube, com o apoio presidencial, equacionar as potenciais crises surgidas dentro do ministério. A bem da verdade, José Alencar constituiu um MD ponderado em suas relações civis-militares, mas – em contrapartida – carente de iniciativas próprias, a despeito da importante publicação da Política Nacional de Defesa (PND), em 2005. Um acontecimento importante no período foi a decisão da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados de unificação e centralização do orçamento da Defesa sob a alçada do MD, antes sob o controle separado das três Forças. Durante o fim de seu breve período no comando da pasta, José Alencar acumulou os cargos de

5 No caso do projeto de compra de novos caças em substituição aos Mirage IIIE-BR, que estavam em uso na FAB há 32 anos, a demanda da FAB era que a compra dos caças resultasse também em ganhos de transferência tecnológica para a Embraer – o que não foi totalmente atendido pelo ministro durante as negociações em relação ao modelo de licitação. Sob a pressão de lobbies das empresas, Viegas é depois acusado de defender a compra do caça russo Sukhoi 35 e ter contratado, sem licitação, uma empresa de consultoria de um amigo, o que pressiona o ministro em direção a sua saída (OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS, 2004a; 2004b).

vice-presidente, articulador político para a reeleição de Lula e Ministro da Defesa, o que prejudicou sua atividade como ministro (COSSUL, 2019).

A gestão de Waldir Pires (31 de março de 2006 a 25 de julho de 2007) foi, a princípio, recebida com alívio, mas seria transpassada pela questão dos recursos destinados à manutenção e aprimoramento das Forças e seus projetos, pressionando fortemente o MD. Outrossim, a permanência da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) trazia em seu esteio debates acerca da atuação das Forças Armadas na missão, já presentes de alguma forma na gestão de José Alencar, abordados com a devida atenção em outros trabalhos de foco distinto deste (COSSUL, 2019).

Embora cause estranheza o relativo imobilismo dos ministros diante da aparente anuência dos militares, é preciso apontar que tal anuência constituía praticamente uma condição *a priori* para a permanência no cargo. De fato, a manutenção do poder dos militares e a fragilidade do MD seria tamanha que Zaverucha (2005, p. 116) chega a apontar, na época, que a função do ministro da defesa no período é “mais uma espécie de despachante institucional das Forças Armadas perante o Presidente da República do que um representante do governo perante os quartéis” (MARTINS; NUNES, 2017; COSSUL, 2019).

Não obstante, é possível destacar alguns acontecimentos importantes, tais como a elaboração da Lei Complementar nº 117, em 2004; a publicação da Política Nacional de Defesa (PND), em 2005; a criação do Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB) pela Lei nº 11.631 de 2007 e a já citada participação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) (MARTINS; NUNES, 2017). A Lei Complementar nº 117 foi importante por ter relacionado a logística e a mobilização nacional, além de reafirmar o papel das Forças Armadas na formação da Base Industrial de Defesa (BID). A Política Nacional de Defesa (PND) de 2005, por sua vez, atualiza a Política de Defesa Nacional (PDN) instituída em 1996, aprofundando diversos conceitos adotados pelo Brasil⁶. Soma-se a isso a criação do Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), um conjunto de órgãos que atua de forma ordenada e integrada para planejar e realizar todas as

6 O documento possui três pontos principais: (i) a necessidade de reestruturação e reorganização das Forças Armadas; (ii) a busca de sinergia entre a política de defesa e o projeto de desenvolvimento socioeconômico do Brasil; (iii) a América do Sul e o Atlântico Sul como regiões prioritárias para a segurança do país (MARTINS; NUNES, 2017).

fases da mobilização e desmobilização nacionais, sob a égide do MD (BRASIL, 2005; BRASIL, 2017; MARTINS; NUNES, 2017).

A crise aérea de 2006⁷ culminou com a queda do ministro Waldir Pires e a ascensão de Nelson Jobim (25 de julho de 2007 a 04 de agosto de 2011), que assume a pasta incumbido da missão urgente de acabar com a crise e realizar uma reforma no sistema de controle de voos. De fato, a crise no setor aéreo revelou sobremaneira a fragilidade do MD brasileiro diante da miríade de questões envolvendo as prerrogativas militares no período⁸. Para alguns, é Jobim quem, de fato, consolida a pasta, buscando uma reestruturação e a adesão dos militares, entre os quais possuía bom trânsito e aceitação (COSSUL, 2019; LIMA, 2015).

A ação mais importante da gestão foi a publicação da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), em dezembro de 2008, através do Decreto nº 6.703 – documento responsável pelas diretrizes concretas de implementação da PND. A END divide-se em três eixos principais: a reestruturação das Forças Armadas, a reorganização da indústria de material de defesa e o futuro do serviço militar obrigatório⁹ (BRASIL, 2008; OLIVEIRA; BRITES; MUNHOZ, 2010). O documento também dá o passo inicial em direção ao que se consolidaria como o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), além de vincular as atividades da defesa e do desenvolvimento nacional, aproximando as diferentes agências através do binômio segurança-desenvolvimento.

Em 2010 é criado o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), reforçando o papel do ministro na cadeia de comando e centralizando a política de compras de material de defesa sob sua alçada. No mesmo ano foi alterada a Lei Complementar nº 97, de 1999, prevendo a elaboração de um Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que seria lançado em 2012, na gestão de Celso Amorim sobre a pasta. O LBDN tem uma característica de síntese, provendo transparência aos objetivos e finalidades do instrumento militar brasileiro, com previsão de revisão quadrienal (BRASIL, 2012; LIMA, 2015).

7 Uma série de colapsos no transporte aéreo que foram deflagrados após o acidente do voo Gol 1907 em 29 de setembro de 2006.

8 Para uma discussão mais aprofundada, ver Cossul (2019).

9 A END também estabeleceu ações para os três setores estratégicos: nuclear, espacial e cibernético; e definiu a orientação geral para o preparo dos militares baseada no trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença (BRASIL, 2008).

3 As Antinomias da Política Externa e da Política de Defesa no Governo Lula

A precária articulação entre *política externa* e *política de defesa* tem sido objeto de discussão no Brasil há pelo menos duas décadas. Saint-Pierre (2007), em tese associada também aos trabalhos de Alsina Jr., chama de “destino das paralelas” essa peculiar desarticulação entre *política externa* e *política de defesa*, em que cada uma projeta o país internacionalmente seguindo “lógicas” próprias, parecendo obedecer mais ao interesse corporativo das respectivas burocracias ou aos desígnios dos que se encontram no seu comando do que a uma política de Estado. Lima (2015) aponta dentre os principais entraves à interação entre a *política externa* e a *política de defesa* no Brasil: (i) a baixa percepção das ameaças militares ao país que, conseqüentemente, reduz a importância política da agenda de defesa nacional; (ii) o sistema político brasileiro, na forma de presidencialismo de coalizão, que tornam secundários os debates de menor apoio popular – o que não contribui para ampliar os já baixos apelos sociais das temáticas de defesa e de política externa; (iii) o grau de independência das Forças Armadas e do Itamaraty, que permitiu que ambas as burocracias gozassem de grande autonomia ao longo de sua história (a primeira de natureza política e a segunda de natureza instrumental); e (iv) os efeitos da transição do regime autoritário para o democrático no Brasil, em transição pactuada que atravancou o maior controle civil sobre as Forças Armadas, com estas cuidando para que suas instituições não fossem feridas e mantivessem algumas prerrogativas políticas, acirrando o isolamento entre civis e militares.

É razoável afirmar que a criação e consolidação gradual do MD foi importante não apenas para o avanço da integração das diferentes Forças; mas de outro modo como tentativa de aproximá-las do poder político, que *a priori* deveria definir os interesses nacionais basilares de sua ação e, a partir deles, deliberar *políticas externa* e *de defesa* em consonância mútua. Isso possibilitaria, pelo menos hipoteticamente, articulações mais amplas e uma maior aproximação entre as políticas públicas, cada qual elaborada nas agências que lhes correspondem. Em outros termos, resultaria em ganhos positivos tanto em termos de governança quanto de governo, atenuando a interferência dos interesses corporativos, sobretudo no âmbito da defesa, ao submetê-los a uma estrutura de comando clara, à luz do controle civil

e sob os auspícios da Constituição de 1988 e do Estado Democrático de Direito, subtraindo também algumas das prerrogativas militares herdadas do período anterior (FUCCILLE; WINAND, 2018).

Por outro lado, se for verdade que, afinal, o Ministério da Defesa pôde encontrar bases mais sólidas ao longo do governo Lula, é inegável que, considerados seus desgastantes primeiros anos, o processo foi marcado por consideráveis tensionamentos. Do ponto de vista do estudo das relações civis-militares, cabe uma digressão à tese de Samuel P. Huntington (1996), *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações Cívico-Militares*. O autor destaca que a clivagem entre as esferas civil e militar, bem como a resultante tensão entre as duas, são fenômenos de origem relativamente recente, associado à progressiva profissionalização das forças armadas¹⁰. É destacando a importância de um corpo profissional independente de oficiais, livre de sujeição partidária ou de classes, organizado de acordo com interesses próprios e desvinculado da política – ou antes, a submetido a esta – que Huntington aponta que um facilitador da profissionalização¹¹ é a existência de uma única fonte reconhecida de autoridade legítima sobre as forças militares como forma de evitar a captura do oficialato por parte de grupos de interesse políticos. Nesse sentido, as tensões entre os domínios civil e militar seriam fenômeno esperado perante um contexto de separação da guerra em uma esfera limitada pela política, subordinada a uma agência específica e reconhecida como legítima pelo conjunto de atores sociais – qual seja, um Ministério da Defesa sob o controle civil. No caso brasileiro, a criação e consolidação do MD como uma tentativa de superar a indefinição do papel das FAs parece ter trazido como consequência tensões de natureza similar, agravadas pelos interesses e visões distintas de cada esfera¹². O fenômeno pode ser visto também partindo da ideia de que nem sempre o controle civil objetivo coincide com profissionalismo militar, à medida que os militares podem optar por não se subordinar ao poder político, de forma que a profissionalização militar

10 Que até pelo menos a Revolução Francesa atendiam mais às necessidades da aristocracia do que ao desempenho eficiente da função militar (HUNTINGTON, 1996).

11 Os fatores para a profissionalização, para Huntington, são: a especialização tecnológica, o nacionalismo competitivo, o conflito entre democracia e aristocracia e a presença de autoridade legítima estável (HUNTINGTON, 1996).

12 É Huntington também que destaca que a dupla natureza da guerra em Clausewitz – como ciência autônoma e condicionada por propósitos exógenos – é uma concepção profissionalista, posto o fato de que delimita a particular disciplina da guerra e a autonomiza diante da estrutura total das atividades humanas. Em outras palavras, a guerra possui uma gramática própria, apreendida pelo oficialato; mas a guerra não possui lógica nem objetivos próprios, sendo estes definidos pelo estadista e, em última instância, pela política (HUNTINGTON, 1996).

constitui-se como condição necessária, mas não suficiente, para o estabelecimento do controle civil democrático (ZAUERUCHA, 2000).

Zauerucha (2000), de fato, aponta o Brasil como um caso intermediário no que diz respeito à natureza das relações militares após o processo de redemocratização, à medida que a transição do regime militar para a democracia não se completa e nem é um fracasso completo, tendo em vista que os militares continuaram mantendo áreas autônomas de poder político. Para Zauerucha, “o poder militar é politicamente autônomo quando os militares têm objetivos políticos próprios [...] e a capacidade institucional de executá-los em detrimento das regras democráticas que proíbam a consecução desses mesmos objetivos.” São considerações dessa natureza que levam o autor a interpretar o Brasil a partir do conceito de “democracia tutelada”, ponto intermediário entre uma democracia plena e o autoritarismo, na qual as FAs retiram-se da política cotidiana mas mantêm-se compromissadas a se colocar em oposição aos que tensionam seus valores e interesses. Daí o exemplo dado pelo autor da ameaça do ex-ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, no contexto da constituinte, às modificações relativas ao Artigo 142 da Constituição de 1988, reinserindo as FAs como mantenedoras da lei e da ordem na redação final da *carta magna*¹³. A modalidade da “democracia tutelada” constitui, desse modo, uma condição na qual ora os militares se ajustam aos civis, ora o inverso, configurando um equilíbrio instável de suas relações, cuja dinâmica ocorre à gosto das correntezas políticas.

Há, assim, no esteio da consolidação do Ministério da Defesa, uma antinomia subjacente à relação entre *política externa* e *política de defesa*. Por um lado, a mitigação do grau de independência das Forças Armadas e dos efeitos negativos da transição do regime autoritário para o regime democrático no Brasil, considerada a questão do controle civil sobre as FAs e o encolhimento das prerrogativas herdadas do período anterior – em outras palavras, a mitigação do terceiro e quarto entraves expostos por Lima para a articulação entre *política externa* e *política de defesa*. Por outro, os problemas que uma mudança dessa envergadura implica, tensionando as relações civis-militares, desestabilizando o recém-criado ministério e dificultando a elaboração e implementação de políticas públicas.

13 Para mais exemplos, ver Zauerucha (2000).

É possível verificar, ainda, outra dualidade importante – qual seja, o contraste entre o Ministério da Defesa, vinculado à reforma das Forças Armadas, que após anos de indefinição em relação à sua verdadeira atuação e dotadas de interesses próprios encontrar-se-ão sob os auspícios do novo ministério, constantemente atravancado por esses interesses; e a diplomacia insulada burocraticamente no Itamaraty, de larga bagagem histórica e institucional, constituída por quadros técnicos qualificados e um pensamento de grupo solidificado, com o segundo conduzindo em primeiro plano a política externa brasileira. Conforme Nunes (1997), em definição apropriada por Faria (2012) para discutir sobre esse aspecto característico do MRE,

[...] o *insulamento burocrático* é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (NUNES, 1997, p.34, destaque nosso).

Essas antinomias condicionaram de muitas maneiras o movimento entre *política externa* e *política de defesa* durante todo o período, o que ficará mais evidente à medida que analisarmos o caso concreto.

4 Encontros e Desencontros entre a Política Externa e a Política de Defesa Diante da Construção do Ministério da Defesa

Do ponto de vista do papel da diplomacia, é notável a pressão ao Itamaraty a partir da redemocratização e das mudanças ocasionadas pelo fim da Guerra Fria no sentido da superação de seu insulamento, o que aumenta a potencial articulação entre os diversos organismos no âmbito do executivo, dentre eles o MD. De fato, o MRE tem, nos últimos anos, multiplicado seus esforços de coordenação intra-governamental, no plano federativo, e de cooperação intersetorial com os agentes do mercado e da sociedade civil – além, é claro, do destaque à condução direta da

política externa por parte do Presidente da República (a diplomacia presidencial) representada na figura do ex-presidente Lula (FARIA, 2012). É certo, contudo, que o MRE continuou a manter a preponderância sobre a agenda de política externa, sendo este considerado um dos períodos mais brilhantes da diplomacia nacional e do prestígio do Itamaraty na condução das relações exteriores, de forma que, ainda que tenha ocorrido a articulação com outras agências, o MRE não perdeu sua autonomia institucional e capacidade de elaboração de políticas públicas.

A questão mais imediata para a discussão é saber qual foi a agenda diplomática implementada pelo Itamaraty durante o período, nos impelindo ao que Cervo considera os quatro objetivos externos da *política externa* do governo Lula: o liberalismo de mercado com regras de reciprocidade de benefícios, a expansão de negócios no exterior pela via do comércio e da internacionalização de empresas brasileiras e o reforço do poder para influir sobre o ordenamento global e os regimes setoriais (CERVO; BUENO 2015). Estes, por sua vez, se associam aos quatro eixos estratégicos de inserção internacional do Brasil, anunciados por Celso Amorim ainda no início do mandato: uma agenda comercial afirmativa e as parcerias diversificadas com países desenvolvidos e em desenvolvimento, a América do Sul e o compromisso com o multilateralismo na construção da paz (SILVA, 2010).

Ao contrário da matriz¹⁴ *desenvolvimentista* da Terceira e Quarta Repúblicas, a nova matriz da política externa, a *neodesenvolvimentista*¹⁵ – substituindo a matriz *neoliberal* – é mais fluida e multidimensional, derivada da atuação diplomática em múltiplos planos, dando maior flexibilidade e ampliando as possibilidades de combinação temática, de atores, cenários e interesses (SILVA, 2010). Aqui entram os *grupos de coalizão* e *grupos de geometria variável*, nos quais se articulam interesses específicos e através dos quais os países elaboram agendas conjuntas, manifestadas sobretudo nos fóruns multilaterais¹⁶ (SILVA, 2015).

14 Para Ricardo Sennes, “A noção de matriz diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional” (SENNES, 2003). Trata-se de uma forma de tornar inteligíveis os condicionamentos e opções estruturais que tendem a sofrer mudanças de médio ou longo prazo.

15 [...] o aprofundamento da integração regional (seguido de uma mudança de enfoque), a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação aos países subdesenvolvidos. Além disso, verifica-se a retomada de uma ofensiva diplomática através da construção de uma agenda de temas sociais (SILVA, 2010).

16 Dentre os muitos exemplos: o fortalecimento da cooperação Sul-Sul, no IBAS; o debate da multipolaridade, nos BRICS; a defesa do princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” nos fóruns ambientais

Considerada a direção política do Itamaraty, é interessante atentar para a tese do ex-chanceler Celso Amorim, acerca da relação entre *política externa* e *política de defesa*, que avança a favor de uma *Grande Estratégia*¹⁷ brasileira e de uma maior articulação entre ambas as políticas. Celso Amorim não apenas fora o Ministro das Relações Exteriores durante todo o governo Lula, como assumiu o Ministério da Defesa por um breve período, no início do primeiro governo de Dilma Rousseff (2011–2014), atuando, pois, como uma peça chave nas relações entre ambas as políticas aqui discutidas. Amorim aponta a complementaridade entre interesse nacional e a contribuição brasileira para a paz mundial, o que implica na relação direta entre a superação de nossas mazelas internas – sobretudo o subdesenvolvimento – e os obstáculos externos. Daí deriva, para o ex-chanceler, a necessidade de manutenção da estabilidade do sistema internacional e o reforço do multilateralismo, complementada pelo alinhamento entre a *política externa* e a *política de defesa* em prol da promoção do interesse nacional. Amorim não trata ingenuamente a importância da dissuasão e do poder militar, resgatando no Barão de Rio Branco e na diplomacia histórica brasileira os argumentos para respaldar sua visão acerca do papel das forças militares. Diante de um contexto de crise do multilateralismo, caberia ao Brasil reforçar sua defesa para a promoção da transição à multipolaridade e preparar-se para eventuais ameaças (RIBEIRO, 2018; AMORIM; FELDMAN, 2012).

Documentos como a Lei Complementar nº 117 (2004), a PND (2005) e a END (2008), as duas últimas elaboradas no âmbito do Ministério da Defesa, espelham a concepção de *Grande Estratégia* preconizada por Amorim e nos informam em parte os avanços que têm ocorrido na articulação entre *política externa* e *política de defesa*, que caminham de forma paralela à constituição da nova agência. A primeira por relacionar logística e mobilização nacional e reafirmar o papel das

(BASIC); a defesa da abertura dos mercados agrícolas (G20 Comercial); a ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (G-4) e um fórum de discussão sobre a crise e o sistema financeiro internacional (G-20 Financeiro) (SILVA, 2015).

17 Basil Liddell Hart define Grande Estratégia, como uma estratégia mais ampla, “para dar sentido a uma ‘política em execução’, [...] com o papel de coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, em direção à consecução do objeto político da guerra - objetivo definido pela política fundamental” (LE MOS, 2011; LIDDELL HART, 1967, p. 322, tradução nossa). A função desse nível, considerado superior à estratégia, seria calcular e desenvolver os recursos humanos e econômicos de uma sociedade para sustentar as Forças Armadas e cultivar recursos morais para manter o espírito voluntarioso de uma população. Acima de tudo, a Grande Estratégia deveria atuar como reguladora dos diversos instrumentos à disposição de um Estado - dentre eles a diplomacia (RIBEIRO, 2018).

Forças Armadas na formação da Base Industrial de Defesa (BID); as duas últimas por ter como um dos objetivos a busca de sinergia entre *política de defesa*, *política externa* e o projeto de desenvolvimento socioeconômico do Brasil através do binômio segurança-desenvolvimento. O Livro Branco de Defesa Nacional (2012), documento síntese dos desenvolvimentos do Ministério da Defesa durante a primeira década, também em consonância com os dois documentos anteriores, estabelece que as *políticas externa e de defesa* são “complementares e indissociáveis”, reiterando os ganhos positivos da ação conjunta entre o MD e o MRE (BRASIL, 2005, 2008, 2012; MARTINS; NUNES, 2017).

Tais documentos servem como uma espécie de fecho, oferecendo alguma coerência entre as ações de *política externa* e *política de defesa*, à medida que aproximam as agendas entre ambas as políticas na forma de uma orientação geral (mas definindo as especificidades relativas a cada política) e oferecem previsibilidade em relação às políticas elaboradas por cada órgão específico. Por outro lado, refletindo as problemáticas da constituição do MD, críticas e desconfianças foram evocadas tanto pelos militares quanto pela própria sociedade civil durante a sua construção. A exemplo do END, Jobim declarou que os representantes do Alto Comando das Forças não acreditavam muito em um documento estratégico elaborado principalmente por civis. Outros apontam que a END não foi suficiente para definir um claro projeto de Força para o Brasil ou sequer para estruturar as Forças Armadas no longo prazo (BRASIL, 2005, 2008, 2012; LIMA, 2015; MARTINS; NUNES, 2017).

Avaliando-se os acordos de cooperação em defesa celebrados no período, por seu turno, verifica-se que há uma expansão dos contatos bilaterais em relação à década anterior, quando ainda não existira o Ministério da Defesa. Segundo Lima, em trabalho sobre a articulação entre *política externa* e *política de defesa*:

No período 1990-2002, por exemplo, foram celebrados poucos acordos-quadro de cooperação em defesa nos moldes dos observados entre 2003-2014. O Brasil efetuou acordos-quadro com Cabo Verde, em 1994, e o Paraguai, em 1995. Os demais foram na área de Segurança, principalmente para evitar ilícitos transnacionais, com Argentina, Colômbia e Peru.

Já entre 2000 e 2002, após a criação do MD, houve diversos Memorandos de Entendimento e Cartas de Intenções para aprofundar a cooperação em

defesa. Os países principais foram Alemanha, Estados Unidos – sobre a transferência de armamentos –, Suécia, Reino Unido e Rússia. Muito embora tenham havido contatos bilaterais, não foram celebrados acordos-quadro de cooperação em defesa.

Nesse sentido, ao observar-se o volume de contatos a partir de acordos de cooperação entre 2003 e 2014, de fato, há um fortalecimento desse diálogo bilateral conduzido pelo Brasil (LIMA, 2015, p.141).

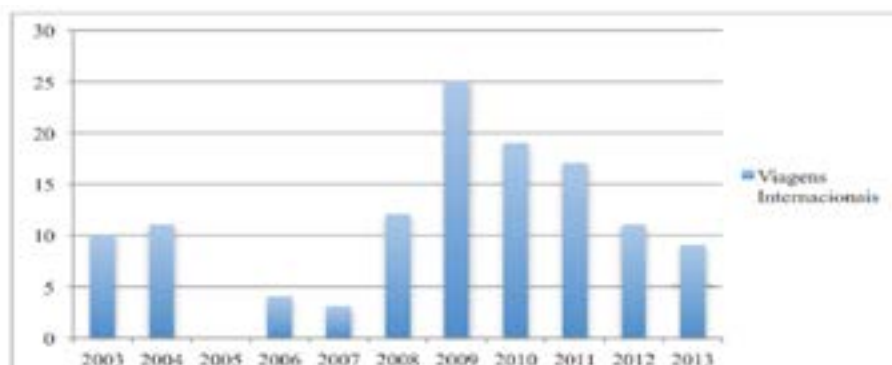
A natureza das parcerias parece estar ligada ao projeto de inserção internacional do MRE por meio de um de seus principais eixos diplomáticos: a cooperação Sul-Sul. Esse modelo de cooperação abriu a possibilidade de sedimentar iniciativas autônomas em temas globais antes reservados às potências preponderantes (LIMA, 2015; RICUPERO 2017). A área de defesa no Brasil parece ter realizado parte dessas possibilidades, destacando-se a diversificação substantiva das parcerias e o adensamento dos contatos com a América Latina e a África, bem como a associação com os grandes produtores de armamentos globais e com a China. A natureza dessas parcerias revela um critério de aproximação com o entorno estratégico e os grandes países emergentes, de forma coerente com a política elaborada pelo Itamaraty (embora não tenha sido o único critério a definir a expansão desses contatos, como aponta Lima). O caso é indicativo, inclusive, da progressiva capacidade de ação e elaboração de políticas públicas por parte do Ministério da Defesa ao longo do governo Lula. Cabe notar, nesse sentido, que é justamente no período 2007–2010, o de maior fortalecimento do MD, que ocorre a maior universalização e aprofundamento dos contatos, enquanto os períodos de crise ou estagnação do MD influenciaram negativamente a proatividade externa da pasta – correspondentes aos anos de 2005, durante a transitória e prudente gestão de José Alencar, que, no fim o período, acumulou os cargos de vice-presidente, articulador político para a reeleição de Lula e Ministro da Defesa; e 2006–2007, durante a crise do setor aéreo.

Quadro 1 – Acordos de cooperação no domínio de defesa por período, país e região (2003-2014)

Período	Países	Regiões
2003-2006	Argentina, Colômbia, Peru; Guatemala; África do Sul, Guiné-Bissau; França, Turquia, Ucrânia; Coreia do Sul, Índia	América do Sul (3) América Central (1) África (2) Europa (3) Ásia (2)
2007-2010	Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai; Guiana, República Dominicana; Estados Unidos; Angola, Guiné Equatorial, Moçambique, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal; Alemanha, Espanha França, Itália, Polónia, República Tcheca, Reino Unido, Ucrânia, Rússia, Sérvia; Timor-Leste	América do Sul (4) América Central (1) América do Norte (1) África (7) Europa (9) Ásia (1)
2011-2014	Antígua e Barbuda, Jamaica; Países Baixos, Rússia, Suécia, Ucrânia, China; Emirados Árabes Unidos	América Central (2) Europa (4) Ásia (1) Oriente Médio (1)

Fonte: LIMA, 2015, p. 147.

Gráfico 1 – Viagens internacionais dos Ministros da Defesa (2003-2013)



Fonte: LIMA, 2015, p. 148.

Destaca-se também a importância da revitalização do setor de defesa através da END e da base industrial de defesa, que garantiram ao MD um papel de promotor internacional dos produtos de defesa brasileiros. Tais iniciativas forneceram maior dinamismo e colaboraram positivamente para a expansão, universalização

e diversificação dos contatos bilaterais; e ainda a aproximação entre a Agência Brasileira de Cooperação, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), e o Departamento de Assuntos Internacionais, vinculado ao Ministério da Defesa, para melhor quantificar e auxiliar na promoção dos programas de intercâmbio em escolas militares brasileiras a países amigos (BRASIL, 2018).

O Brasil se distinguiu, ademais, nas missões de paz das Nações Unidas, associado ao eixo de *política externa* que compromete-se com o multilateralismo e com a construção da paz. Sob a égide do mecanismo multilateral, pode-se dizer que o Brasil conseguiu articular de forma bem sucedida a *política externa* e a *política de defesa*, redundando no sucesso da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e na posterior participação na Missão das Nações Unidas na Libéria (UNFIL)¹⁸. A ação nas missões de paz é destacada já no PNB, sendo reiterada pelo LBDN, em 2012 (BRASIL, 2005, 2008, 2012). Paralelamente, o caso da escolha dos comandantes encaminhados para a MINUSTAH revela a fragilidade do MD ainda na gestão Viegas, refletindo as tensões apontadas nas seções anteriores. No caso, o Comandante do Exército, o General Francisco Roberto de Albuquerque, teria desconsiderado a atuação de Viegas na escolha dos generais que comandariam as tropas brasileiras no Haiti. O ministro teria solicitado uma lista tríplice ao Comandante, que não teria sido entregue. Assim, a escolha do general Américo Salvador para comandar as tropas brasileiras, e a escolha do general Augusto Heleno Ribeiro para o comando-geral da missão teria sido feita pelo próprio chefe do Comando do Exército (COSSUL, 2015; OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS).

A despeito dos ganhos positivos ocasionados pelas participações nas Missões de Paz, é possível identificar, dentre os muitos debates subjacentes à nossa atuação, o que alguns críticos colocam como uma reversão das expectativas no que diz respeito ao papel que as Forças Armadas brasileiras deveriam desempenhar: o fato de que a participação das tropas brasileiras nas operações tem contribuído para a militarização da segurança pública e a policialização das forças armadas (MARQUES, 2018). A questão ecoa a persistente problemática do uso das forças militares no Brasil em prol da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), problema relativo à redação

18 O Brasil já participou de mais de 50 operações de paz e missões similares, tendo contribuído com mais de 50 mil militares, policiais e civis, priorizando países com os quais mantém laços históricos e culturais mais próximos (ITAMARATY, 2019).

da Constituição de 1988, objeto que, ao longo da década petista, se tornou grande motivo de disputas dentro e fora do Ministério da Defesa. Embora o Plano Nacional de Defesa (2005) já houvesse estabelecido que a Defesa Nacional é direcionada contra ameaças *preponderantemente* externas¹⁹, houve persistentes atritos durante todo o período, fenômeno indicativo da contínua indefinição do papel das Forças Armadas no Brasil. Por conseguinte, da fragilidade do próprio Ministério da Defesa ao ser incapaz de equacionar a questão (LIMA, 2015; JUNIOR, 2018).

No âmbito da América do Sul durante o governo Lula a cooperação brasileira ganhou maior corpo institucional. Aprofunda-se a concepção de integração hemisférica e se ampliam os canais de comunicação intrarregional, processo no qual o MD, mesmo na frágil gestão Viegas, terá um papel importante²⁰ (LIMA, 2015). É durante o governo Lula que a *política externa* fará do entorno sul-americano o seu centro, associando o destino econômico, político e social ao do continente. A integração regional é entendida como resultado de um esforço transversal de vários setores governamentais, que deveriam se alinhar na construção dessa política pública. Para além de um projeto de integração econômica, a maior institucionalização da América do Sul se deu na Comunidade Sul-Americana de Nações, que teve sua primeira reunião em 2005, e em 2007 muda seu nome para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). O Brasil tornar-se-ia através das ações brasileiras o fiador da integração, revelando o desejo de tornar-se o protagonista de um novo pólo de poder no Sistema Internacional.

O processo corresponde ademais às discussões anteriores acerca do uso das forças armadas em prol da criminalidade transnacional, à luz do Plano Colômbia, e as “novas ameaças”, interpretadas por alguns elaboradores políticos como uma forma de importar uma agenda estranha à América do Sul. É nesse sentido que o Brasil passa a elaborar uma agenda própria de segurança e defesa para a América do Sul, em um contexto no qual outros países, tais como a Argentina e a Venezuela, também apresentavam o interesse em aprofundar a cooperação em defesa na região através de outras fórmulas.

19 “Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” Consideração reiterada no LBDN, em consonância com as LCs nº117 (2005) e nº136 (2010) (BRASIL, 2005; 2010).

20 Em convergência com as diretrizes da política externa, Viegas coordenará duas reuniões inéditas de Ministros da Defesa da América do Sul em 2003 (LIMA, 2015).

A partir de 2007, a gestão de Jobim no MD retomou a dimensão multilateral da cooperação regional após o hiato da crise institucional, quando há uma estagnação das iniciativas do Ministério. As elaborações encontrarão seus termos sob a égide do projeto de Conselho de Defesa Sul-Americano, criado sob os auspícios da UNASUL, partindo das premissas do aprofundamento progressivo da interdependência socioeconômica regional e da constatação de que nenhum dos países sul-americanos têm condições de garantir sua própria segurança isoladamente (ROCHA, 2018). Diante de um cenário de desconfianças relacionadas a um suposto imperialismo brasileiro, bem como interesses específicos relativos à segurança preconizada por cada país, o MD brasileiro realizou um giro diplomático pela América do Sul, buscando angariar apoio ao projeto e obtendo sucesso na dissolução das resistências, construindo, como resultado, um mecanismo permanente de construção de confiança mútua capaz de facilitar a consecução dos objetivos mais amplos da UNASUL (LIMA, 2015). O destaque à importância da América do Sul foi reiterado nos principais documentos de defesa do período, aproximando as agendas de *política externa* e *política de defesa*, embora com prerrogativas específicas (BRASIL, 2005, 2008, 2012).

Igualmente, é notável que nos anos que se seguiram à reestruturação da política externa para a África durante o governo Lula, com destaque especial ao seu segundo governo, houve um sustentado e relevante crescimento de articulação entre ambas as políticas no Atlântico Sul e nas relações com os africanos. No período, ocorreu o adensamento das relações em defesa com o continente sob a condução do Ministério da Defesa, indicado pelos acordos de defesa, exercícios conjuntos, cooperação técnica, adidâncias militares, exportações, doações e financiamento de produtos de defesa, cooperação técnica e intercâmbios em escolas militares. Vale destacar novamente o trabalho de Lima (2015), que detalha a exposição acerca desses contatos.

5 Considerações Finais

O presente trabalho procurou analisar a relação entre *política externa* e *política de defesa* no Brasil no Brasil durante o governo Lula considerando o gradual processo de consolidação do Ministério da Defesa (MD). Ao ser agraciado com a

responsabilidade última da elaboração de políticas públicas em sua área temática, ao passo que se viu por vezes paralisado pelas crises internas, o Ministério da Defesa ganhou autonomia e poder para elaborações capazes de aproximar a *política de defesa* da *política externa*. Em outro sentido, foi justamente nos períodos de maior crise ministerial que a *política de defesa* teve maior dificuldade na elaboração de políticas públicas, o que impedia o avanço da articulação. Essa dinâmica contraditória reflete a antinomia fundamental que caracterizou os movimentos entre ambas as políticas durante o governo Lula: por um lado, a mitigação dos problemas estruturais que condicionam a articulação entre *política externa* e *política de defesa* no Brasil através da criação do Ministério da Defesa; por outro, os próprios problemas que a criação do MD provocou, traduzidos nas crises internas e as resultantes dificuldades na elaboração de políticas públicas que transpassam o período.

Um controle ministerial único associado à autoridade final efetiva – qual seja o povo pela via da democracia representativa – tem sido o ponto de partida para a reconfiguração do setor de defesa na América Latina e o canal fundamental no contexto democrático. No caso brasileiro, diante da histórica autonomia de planejamento militar das Forças Armadas brasileiras, aliado ao desinteresse civil nas questões de defesa, mesmo quase dez anos depois do fim do governo Lula ainda há um longo caminho até que o MD se torne suficientemente robusto a ponto de exercer a gestão plena o controle civil *de facto* sobre as Forças Armadas.

Não há fórmula pronta para a articulação entre *política externa* e a *política de defesa*, mas a tarefa parece envolver a superação da precária institucionalização do controle civil democrático e o fortalecimento do MD. Caso não aconteça, é possível que a agência permaneça o ponto nodal de um cabo de guerra entre o poder civil e as Forças Armadas até a admissão de um fracasso rotundo em sua tarefa, uma síntese custosa ou o eventual colapso sob o peso de suas próprias contradições. O resultado prático de um MD enfraquecido, em sua relação com a *política externa*, talvez continue sendo o *destino das paralelas* e uma *Grande Estratégia* inconclusa, incapacitando-nos de articular plenamente as possibilidades de ação externa em prol da consecução de nossas imensas potencialidades nacionais.

The Coordination between Foreign Policy and Defense Policy and the Building of the Ministry of Defense in the Lula Administration

Abstract: The purpose of this article is to clarify the relationship between foreign policy and defense policy in Brazil considering the consolidation of the Ministry of Defense (MD) during the administration of Luis Inácio Lula da Silva (2003–2010). We argue that there were advances in the articulation between foreign policy and defense policy in Brazil, despite the challenges posed by the laborious construction of the newly created Ministry. We consider the construction of the MD itself, regardless of the adversities it precipitated, fundamental to the attainment of these advances, as the articulation between both policies was noticeably weaker while the new agency was not yet solid enough and in its moments of major crisis - which translated in its inability to devise public policies effectively and in the disarticulation with its counterpart, the Ministry of Foreign Relations.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Defense Policy. Defense Ministry. Lula Administration.

Referências

ALSINA JR., João Paulo Soares. *A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso*. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 46, n. 2, p. 53-86, Dec. 2003.. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 17 set. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292003000200003>.

AMORIM, C.; FELDMAN, L. *O Brasil em um ciclo maior: a atualidade do Barão do Rio Branco*. In: PEREIRA (org). *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 2012. p. 213-230.

BRASIL. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005 - Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia

para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5484.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008 - Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional*. 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *Lei Complementar nº97, de 9 de junho de 1999*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 9 jun. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *SINAMOB*. Ministério da Defesa. Brasília, DF. [2017?] Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/mobilizacao-nacional/sistema-nacional-de-mobilizacao-sinamob>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *Parcerias e acordos em Defesa. Ministério da Defesa*. Brasília, DF. [2018?]. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/cooperacao-internacional/parcerias-e-acordos-bilaterais>. Acesso em: 20 abr. 2019.

CERVO, A. L. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, A.; BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

COSSUL, N. I. *Balanço da Política de Defesa Nacional Brasileira : de uma ação declaratória a um projeto estratégico*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI-UFRGS). Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/201184/001104807.pdf?%0Asequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 dez. 2019.

COUTO, L. *Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada da parceria com o entorno estratégico*. In: LESSA, A.C.; ATEMANI, H. (Org.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes* (vol. 2). Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

DA ROCHA, Antonio Jorge Ramalho, “*Política externa e política de defesa no Brasil: Cíveis e militares, prioridades e a participação em missões de paz*”, e-cadernos CES [Online], 06 | 2009, consultado a 23 junho 2019.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. *Foreign policy*. Encyclopædia Britannica, inc., 15 abr. 2009. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/foreign-policy>. Acesso em: 13 dez. 2019.

FARIA, C.A.P. *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, v.34, n.1, Rio de Janeiro, Jan./June 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100009. Acesso em: 20 abr. 2019.

FUCCILLE, Luís Alexandre. A criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente. *Security and Defense Studies Review*, [s.l.], v. 3, n. 1, 2003.

FUCCILLE, A.; WINAND, E.C.A. *Ministério da Defesa*. In: SAINT-PIERRE, H.L.; VITELLI, M.G. (Org.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

HUNTINGTON, Samuel. *O soldado e o Estado. Teoria e política das relações entre civis e militares*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996).

JUNIOR, D.P.S. *Garantia da lei e da ordem (GLO)*. In: SAINT-PIERRE, H.L.; VITELLI, M.G. (Org.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

LIDDELL HART, B. *Strategy*. 2ª Edição Revisada. Reimpressão, Meridian. Nova Iorque: Praeger, 1967.

LIMA, R. C. *A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa*. 2015. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/128080>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MARQUES, A. A. *Peace Missions and Civil-Military Relations: Reflections on the Brazilian Case*. Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations, v.7, n.14, jul./dec. 2018 [p. 242-262]. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/87995>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MARTINS, J. M. Q.; NUNES, R.C. *Política Externa, Política de Defesa e Modelo de Desenvolvimento no Brasil: Do Estado Desenvolvimentista ao Estado Logístico (1930-2017)*. Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations, v.6, n.12, jul./dez. 2017 [p.190-221]. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/download/78130/47689>. Acesso em: 20 abr. 2019.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. *Informe nº 120*. São Paulo: Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), Programa de PósGraduação San Tiago Dantas, abr. 2004a. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/128aa68df51f0fad6f3054e7caeab3b1.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2019.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. *Informe nº 130*. São Paulo: Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), Programa de PósGraduação San Tiago Dantas, jun. 2004b. Disponível em: <http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/b7e1fd0752cc5acbc76c9befd89878e3.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2019.

OBSERVATÓRIO CONE SUL DE DEFESA E FORÇAS ARMADAS. *Informe nº 148*. São Paulo: Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), Programa de PósGraduação San Tiago Dantas, out. 2004c. Disponível em: <http://>

unesp.br/gedes/produtos/arquivos/a165c12efcce0252cc334adee7a90151.pdf.
Acesso em: 16 dez. 2019.

OLIVEIRA, G. Z.; BRITES, P. V. P.; MUNHOZ, A. *O papel do Ministério da Defesa na política externa brasileira para a América do Sul*. Fronteira, Belo Horizonte, v.9, n.18, p. 49-66, 2º sem. 2010. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/6378>. Acesso em: 20 abr. 2019.

PROENÇA JR, D.; DINIZ, E.; RAZA, S. G. *Guia De Estudos De Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

RIBEIRO, E. H. *Grande Estratégia*. In: SAINT-PIERRE, H.L.; VITELLI, M.G. (Org.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

ROCHA, A. J. R.. *Conselho de Defesa Sul-Americano*. In: SAINT-PIERRE, H.L.; VITELLI, M.G. (Org.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

SAINT-PIERRE, H.. *A “revolução copernicana” nos estudos da defesa*. *Jornal UNESP*, Junho/2007, ano XXI, nº 223. Disponível em: <http://www.unesp.br/aci/jornal/223/opinio.php>. Acesso em: 27 jun. 2019.

SENNES, R. *As mudanças na política externa brasileira nos anos 1980*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

SILVA, A. L. R. *As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010)*. *Meridiano 47*, vol. 11, n. 120, jul.-ago 2010 [p. 18 a 24]. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/50924051_As_transformacoes_matriciais_da_Politica_Externa_Brasileira_recente_2000-2010. Acesso em: 20 abr. 2019.

SILVA, A. L. R. *Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010)*. *Contexto Internacional*, 37(1), 143-184. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292015000100143&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 abr. 2019.

WINAND, E.C.A.; RODRIGUES, M.O. *Diplomacia*. In: SAINT-PIERRE, H.L.; VITELLI, M.G. (Org.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

ZAVERUCHA, Jorge. *The fragility of the Brazilian Defense Ministry*. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 25, p. 107-121, Nov. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 set. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200009>.

ZAVERUCHA, Jorge. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.