

POLÍTICA EXTERNA, POLÍTICA DE DEFESA E MODELO DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA AO ESTADO LOGÍSTICO (1930-2017)

José Miguel Quedi Martins¹

Raul Cavedon Nunes²

Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre a Política Externa³, a Política de Defesa⁴ e o Modelo de Desenvolvimento do Bra-

¹ Professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutor em Ciência Política pela mesma instituição. Mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e especialização em Integração Regional e Mercosul pela UFRGS. Pesquisador do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT-UFRGS) e do Grupo de Trabalho de Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança do Centro Estudos Internacionais Sobre Governo (CEGOV/UFRGS). E-mail: jose.martins@ufrgs.br.

² Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma universidade. Pesquisador assistente do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) da UFRGS, e associado do Instituto Sul-Americano de Pesquisa e Estratégia (ISAPE). E-mail: rcavedonnunes@gmail.com.

³ Política Externa aqui é definida como a interação do Estado com os outros atores do Sistema Internacional principalmente em três âmbitos: político-diplomático, militar-estratégico e econômico (Oliveira 2005, 7-14). Há um debate importante na literatura de Relações Internacionais, e particularmente entre os autores do programa de pesquisa em Análise de Política Externa (Foreign Policy Analysis – FPA), acerca da definição de quais indicadores e atores devem ser levados em conta na análise das capacidades, das intenções e do processo de formulação e implementação da Política Externa de um país. Os trabalhos de Hudson e Vore (1995), Putnam (1988), Smith, Hadfield e Dunne (2012), Milani e Pinheiro (2013), Salomón e Pinheiro (2013), Pinheiro (2000), Sennes (2003), Cervo (2008), Figueira (2011), entre outros, são exemplos dessas tentativas de sistematização. Dentre os indicadores utilizados, pode-se dizer que há uma relativa unanimidade quanto ao papel central dos aspectos econômicos, militares e político-diplomáticos como balizadores da Grande Estratégia de inserção internacional dos países.

⁴ Ainda que existam divergências na literatura, o conceito de segurança e defesa são tratados

sil⁵ em perspectiva histórica (1930-2016). Neste sentido, a pesquisa utilizou uma abordagem baseada nos trabalhos de Cervo (2010), Sennes (2003), Silva (2010) e Oliveira M.F. (2005) que buscam analisar as características das fases da Política Externa Brasileira (PEB) que perpassam os limites dos mandatos presidenciais, pois encontram-se ligadas também aos constrangimentos políticos, econômicos e militares do Sistema Internacional. A partir de seus objetivos permanentes – soberania, cidadania e integração regional –, foram delineadas as matrizes de inserção internacional, e as formas pelas quais o Estado brasileiro buscou relacionar as três esferas de sua Grande Estratégia⁶.

A justificativa deste trabalho pode ser resumida em dois âmbitos: (1) acadêmico e (2) político-social. Em termos acadêmicos, a pesquisa pretende preencher uma lacuna existente entre dois programas de pesquisa no Brasil: (1) o estudo das relações entre Política Externa e Política de Defesa, e (2) a área da Economia da Defesa. No primeiro caso, os pesquisadores visam identificar as interações entre, na expressão de Raymond Aron (2002), “o soldado e o diplomata”, deixando em segundo plano as requisições da Base Industrial de Defesa, da esfera produtiva e da modernização tecnológica, ou mesmo adotando uma abordagem estritamente institucional, cultural e organizacional interna. Por outro lado, os autores da Economia da Defesa afastam-se da esfera política e das Relações Internacionais, buscando, nas palavras de Sandler e Hartley (2007), “aplicar os instrumentos da economia para o estudo da defesa”, particularmente no âmbito da globalização econômica. Este trabalho consiste uma tentativa de articular essas três esferas da Grande Estratégia do Brasil – Política, Economia e Segurança – no sentido de sublinhar sua importância na consecução do projeto nacional, da integração regional, das

aqui como análogos: trata-se da preservação da soberania do Brasil no Sistema Internacional pelo uso ou pela ameaça do uso da força (dissuasão). Neste trabalho, portanto, Política de Segurança e de Defesa dizem respeito à esfera da Estratégia e da Grande Estratégia, ou seja, relacionam-se com emprego dos meios de força do Estado para propósitos politicamente determinados (Diniz, Proença e Raza 1999).

5 A partir dos trabalhos de Fonseca (2015), Bresser-Pereira (2006), Herrlein Jr. (2014) e Coronel, Azevedo e Campos (2014), pode-se afirmar que a Estratégia ou Modelo de Desenvolvimento diz respeito a um projeto político de superação do subdesenvolvimento visando a modernização tecnológica, o aumento de capacidades produtivas industriais e de suporte econômico à política externa e à política de defesa do país no Sistema Internacional.

6 Segundo o Glossário das Forças Armadas do Brasil, Estratégia significa a “arte de preparar e aplicar o poder para conquistar e preservar objetivos, superando óbices de toda ordem”. A Grande Estratégia, por sua vez, assemelha-se ao que é denominado “Estratégia Nacional”, que define a sinergia da Estratégia Militar com as demais áreas do Poder Nacional: “Arte de preparar e de aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, alcançar e preservar os objetivos nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional” (Brasil 2007).

parcerias extrarregionais e da Cooperação Técnica Internacional (CTI)⁷.

A justificativa político-social consiste no aumento da competição política, econômica e militar internacional⁸, que demanda do Estado brasileiro a formulação de uma Grande Estratégia que articule estas esferas de planejamento. Internamente, a estagnação econômica soma-se às incertezas quanto às instituições políticas do país. Externamente, os novos documentos de defesa do Brasil, enviados ao congresso no início de 2017, refletem a retração da política externa brasileira, ainda que mantendo algumas características dos documentos anteriores, como a priorização do entorno estratégico (América do Sul e Atlântico Sul) (Brasil 2017). Além disso, há uma lacuna em relação ao projeto de desenvolvimento econômico, anteriormente pautado pela revitalização da Base Industrial de Defesa (BID) do país.

Após a análise histórica, o artigo conclui que o Estado brasileiro reagiu sistematicamente às mudanças políticas, econômicas e militares do Sistema Internacional e procurou obter uma sinergia entre a Política Externa, a Política de Defesa e a Estratégia de Desenvolvimento. O Estado Desenvolvimentista (a partir de 1930) e a barganha diplomática visavam entronizar o Centro de Decisão Econômico⁹ da 2ª Revolução Industrial, por meio da criação de empresas nacionais, a substituição de importações e a busca de uma relativa autonomia de um complexo militar-industrial brasileiro, buscou beneficiar-se de parcerias estratégicas internacionais. Este processo teve continuidade no governo de Juscelino Kubitschek, e também nos governos militares dos anos

7 A partir da sistematização do debate acerca do conceito realizada por Silva e Martins (2014), pode-se afirmar que a Cooperação Técnica Internacional (CTI) é caracterizada pelo intercâmbio de conhecimentos e de gestão com o fim de aumentar as capacidades tecnológicas de instituições e pessoas, e tem relação estreita com a geração de desenvolvimento e com o aumento de capacidades estatais.

8 Tal cenário é exemplificado por grandes acordos econômicos inter-regionais como a Parceria Transpacífica (TPP), o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (TTIP), o Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (AIIB) e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP). A eleição de Donald Trump nos Estados Unidos da América (EUA) expressa uma reação à ascensão econômica e militar de pólos de poder regionais como Rússia e China, que progressivamente adquiriram capacidade de atuação extrarregional. As ações contraditórias do país norte-americano na Ásia e no Oriente Médio demonstram o quadro de um Sistema Internacional multipolar, ainda que assimétrico.

9 O conceito de “centro de decisão” é central na obra de Celso Furtado: significa a capacidade de um país, por meio do domínio de tecnologias centrais em uma determinada etapa do desenvolvimento capitalista, fazer escolhas em termos de desenvolvimento, de política externa e de segurança (Oliveira 2012). Para Furtado (1962), a industrialização brasileira iniciada na década de 1930 teve como consequência “a transferência, para o próprio território nacional, do centro principal de decisões relacionadas com a vida econômica do país” (Furtado 1962). Na primeira metade do século XX, a conquista do centro de decisão econômico tinha como pré-requisito o domínio da siderurgia e da indústria petrolífera (Furtado 1962).

1960 a 1980. Impulsionados pelo I e II PND, a BID brasileira passou a despontar como exportadora de material bélico.

Após a crise econômica da década de 1980, o advento do Estado Liberal retraiu os investimentos na BID nacional, priorizando o combate à inflação, a abertura econômico-financeira e a adesão aos regimes internacionais. Os projetos estratégicos foram paralisados, dando-se prioridade para compras de oportunidade de material bélico. A partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, na esteira das reformas da Administração Pública¹⁰ brasileira, o Estado Logístico, voltou a buscar adquirir capacidades produtivas e militares da 3ª Revolução Industrial¹¹. Pode-se dizer que o Estado Logístico buscou sintetizar as demandas de autonomia (Estado Desenvolvimentista) e de modernização (Estado Liberal) por meio da atração de empresas de infraestrutura para a indústria de defesa e a formação de parcerias sul-sul, sul-leste e sul-norte, norteadas posteriormente pela Estratégia Nacional de Defesa (END, de 2008) e pelo Livro Branco de Defesa Nacional (2012). A crise deste modelo ocorreu a partir de 2013, já no Governo de Dilma Rousseff, e foi consolidada em 2015, com o início do processo de *impeachment* e a ascensão de Michel Temer à Presidência do Brasil em 2016.

O Estado Desenvolvimentista, a 2a Revolução Industrial e a Base Industrial de Defesa (1930-1985)

¹⁰ O Estado brasileiro passou, a partir dos anos 1990, por um novo processo de reforma em sua Administração Pública. Esse processo tem como marco a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 (1998), que instituiu a gestão associada de serviços públicos por meio dos consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados (artigo 241 da Constituição Federal). Até o momento, os consórcios são utilizados por municípios e estados da federação na área da Saúde e pela União Federal para segurança em grandes eventos, mas podem também servir como instrumentos da União Federal para otimizar recursos, infraestrutura, pessoal, entre outros, com vistas a alavancar investimentos produtivos civis e militares em parceria com os estados e municípios.

¹¹ O desenvolvimento do computador pode ser visto como o centro da Revolução Científico-Tecnológica (ou 3a Revolução Industrial): em 1970, a empresa norte-americana Intel lançou o primeiro microprocessador, e em 1975 a IBM inaugurou o IBM 5100, o primeiro computador pessoal produzido em grande quantidade (Conti 2006). É também na década de 1970 que foi criada a Classe Nimitz de super porta-aviões, o núcleo do poder aeronaval norte-americano que reúne até hoje todas as conquistas da 3a Revolução Industrial. O também chamado navio-aeródromo (NAe) sintetiza o acúmulo de capacidades científicas e tecnológicas em domínios que cruzam o espaço, ar e o mar e de repositórios que abrangem desde a planta propulsora até os sistemas embarcados. Assim, autonomia estratégica passou a estar ligada também ao domínio da produção de redes de comunicação (satélites, telecomunicações, radiofusão) e de computadores (semicondutores e supercondutores).

A 2ª Revolução Industrial demandou a criação no Brasil de diversos mecanismos de proteção da indústria nascente, dos recursos minerais do país, reformas tributárias e um processo de substituição de importações. O primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) incentivou a importação de bens de capital e a produção de bens finais ao invés da importação de bens de consumo e exportação de matérias-primas (Fonseca 2003). No âmbito institucional, foram criadas diversas instâncias de promoção e financiamento da indústria: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (1937), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa (1939), entre outros. No plano educacional e da qualificação da mão de obra, operou-se a partir de 1931 a reforma de Francisco Campos, visando criar cursos técnicos e profissionalizantes centrados em áreas voltadas à produção como engenharias, agronomia e contabilidade (Fonseca 2003).

O Estado Desenvolvimentista visava entronizar o Centro de Decisão Econômico da 2ª Revolução Industrial por meio da criação de empresas nacionais, a substituição de importações e a busca de autonomia de um complexo militar-industrial brasileiro. Assim, houve a criação de diversos mecanismos de proteção da indústria nascente, dos recursos minerais do país e reformas tributárias. Como exemplo, pode-se citar a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Usina de Volta Redonda (1941) e da Companhia Vale do Rio Doce em 1942. Não por acaso estas empresas nasceram no contexto da 2ª Guerra Mundial, e foram fruto da visão de Vargas e do Exército Brasileiro da necessidade da nacionalização das riquezas minerais nacionais estratégicas e da fabricação de armas e projéteis, que exigiam a produção de ferro e aço (Fonseca 2003).

Este desafio esteve presente durante toda a história do Brasil, e foi explicitado, por exemplo, na década de 1930 pela obra de Góes Monteiro denominada “A Finalidade Política do Exército”. O então General de Exército destacava a primazia da segurança e da soberania militar de um país, ou seja, o “instrumento de força da soberania nacional como espinha dorsal do organismo nacional” (Monteiro 1932). Além disso, afirmava que a Política de Defesa tem uma relação intrínseca com as demais esferas de planejamento do Estado:

A política geral, a política econômica, a política industrial e agrícola, o sistema de comunicações, a política internacional, todos os ramos da atividade, da produção e da existência coletiva, inclusive a instrução e a educação do povo, o regime político-social – tudo, enfim, afeta a política militar de um país (Monteiro 1932).

No plano estratégico, Góes percebia a necessidade de modernizar e ampliar as capacidades produtivas aos níveis da 2ª Revolução Industrial, baseada no aço e no petróleo. Isto, pois “a era da paz universal ainda é um mito para a humanidade e as nações continuam a preparar-se febrilmente para a próxima guerra” (Monteiro 1932). O aumento de capacidades militares demandaria do Estado brasileiro uma maior prontidão para mobilização militar. Daí a importância da indústria de defesa e de sua sinergia com a sociedade e com a estratégia de desenvolvimento: “da eventualidade de uma guerra, ser-nos-á preciso contar com a mobilização nacional praticável nas melhores condições, inclusive o aspecto econômico” (Monteiro 1932). Aqui pode-se identificar um fundamento do atual Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB) brasileiro, previsto pela Lei nº 11.631/2007 e regularizado pelo Decreto 6.592/2008. Góes Monteiro foi enfático sobre a preparação e formação de uma ampla reserva e de uma Base Industrial de Defesa:

Não se despreze a questão de preparação, formação e emprego das reservas e dos quadros de complemento, pela educação e instrução sistemática da população como pela utilização eventual das indústrias aplicadas à guerra (Monteiro 1932).

Assim, o governo de Getúlio Vargas a partir de 1930, teria como um dos eixos a busca da modernização militar e da constituição de uma base industrial de defesa aliada à estratégia de desenvolvimento. Simultaneamente à ocorrência das Conferências Pan-Americanas, no final da década de 1930 a Política Externa Brasileira passou a buscar vantagens econômicas e militares por meio de negociações bilaterais com os EUA. A posse de Oswaldo Aranha como Ministro das Relações Exteriores em março de 1938 foi um dos marcos dessa aproximação, assim como sua visita aos EUA realizada no ano posterior, conhecida como “Missão Aranha”. A pauta do encontro entre os ministros revelou a intenção norte-americana de firmar parcerias com o Brasil inclusive na questão militar (Carvalho 2014).

Em relação à cooperação na área militar, foram realizadas reuniões entre os Chefes do Estado-Maior das Forças Armadas dos EUA (George C. Marshall) e do Brasil (Góes Monteiro) em maio de 1939. A “Missão Góes”, neste sentido, foi essencial para o avanço das negociações que levariam à construção de bases norte-americanas no nordeste do Brasil em troca da assistência dos EUA no reequipamento das Forças Armadas brasileiras, até então abastecidas em grande parte pela Alemanha. As demandas de material bélico incluíam “156 peças de artilharia pesada, 196 canhões antiaéreos, 41 carros-de-combate, 252 viaturas blindadas e 722 armas automáticas” (McCann 1995 *apud* Carvalho 2014).

Em setembro de 1939, simultaneamente à declaração da neutralidade

brasileira frente a 2ª Guerra Mundial, o Congresso dos EUA aprovou a lei enviada pelo presidente Franklin D. Roosevelt que permitia o país vender armas para aliados (Carvalho 2014). Em pleno avanço alemão sobre o território francês, Vargas pronunciou discursos indicando uma possível manutenção da neutralidade brasileira e das relações comerciais com a Alemanha¹² (Cervo e Bueno 2010). O Brasil ocupava uma posição estratégica no sistema de defesa do Atlântico: os EUA desejavam operar no norte da África a partir de bases no nordeste brasileiro, o que foi visto por Vargas como uma oportunidade de barganhar o financiamento da siderurgia e do aparelhamento das forças armadas (Cervo e Bueno 2010).

Após as declarações do presidente brasileiro, os EUA dispuseram-se a financiar o projeto da Usina de Volta Redonda e da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), os primeiros passos da 2ª Revolução Industrial no Brasil, do reequipamento de suas Forças Armadas e a origem da Base Industrial de Defesa (Cervo e Bueno 2010). O acordo foi firmado em 26 de setembro de 1940 e envolveu um empréstimo de 20 milhões de dólares do *Export-Import Bank* dos EUA (Carvalho 2014).

Após a 2ª Guerra Mundial, os EUA tomaram a dianteira da economia internacional, consolidando o sistema de Bretton Woods, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e sendo responsável pela reconstrução da Europa Ocidental (para a contenção da União Soviética) e do Japão (frente a Revolução Chinesa de 1949). Devido à abundância de capitais externos no contexto da Guerra Fria, diversas regiões passaram a constituir núcleos de desenvolvimento nacional baseados em empresas monopolistas com o aporte do Estado e com a mediação das classes operárias (Costa 2008). O então Terceiro Mundo buscava realizar sua 2ª Revolução Industrial, baseada na metalurgia do aço, no petróleo e na eletricidade (Visentini 2003). O Brasil tornou-se o aliado preferencial dos EUA na América do Sul, o que levaria à adesão brasileira ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e à Organização dos Estados Americanos (OEA), criados em 1947 e 1948, respectivamente. O alinhamento estratégico seria traduzido no Acordo Militar Brasil-EUA de 1952, assinado no contexto da Guerra da Coreia (1950-1953).

Entretanto, nos anos 1950 o Atlântico Sul foi progressivamente perdendo valor estratégico em comparação ao Oceano Pacífico e ao Oceano Índico, o que afetou diretamente a capacidade de barganha do Brasil se comparada à da década de 1930. Segundo Penha (2011) e Luis (2013), o perigo de um confronto entre as superpotências no Atlântico Sul passou a ser improvável, e

¹² A Alemanha chegou a ultrapassar os EUA nas exportações para o Brasil em 1936, 1937 e 1938, correspondendo por até 25% das importações brasileiras, enquanto a participação norte-americana caiu de 30% para 24% neste período (Cervo e Bueno 2010).

os principais pontos de passagem e estrangulamento já estavam controlados pelas potências ocidentais, resultando em um agravamento da situação de marginalização da região sul-americana em relação à política mundial.

O Estado Desenvolvimentista¹³, neste sentido, passou a demandar uma política externa favorável ao protecionismo da indústria nacional nas instâncias de negociação como o GATT e a UNCTAD, e à defesa de um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento (Terceiro Mundo) quanto às normas de comércio internacional (Oliveira M.F. 2005). No âmbito regional, buscou-se a abertura de mercados para a promoção exportações de bens e serviços na América Latina, além da abertura de novas linhas de crédito para a compra de produtos brasileiros e de cooperação técnica e econômica com os países do Terceiro Mundo, sobretudo na África (Soares de Lima e Santos 2001 *apud* Oliveira M.F. 2005).

Neste contexto, o segundo governo Vargas (1951-1954) reafirmou o projeto nacional-desenvolvimentista. Portanto, tornou-se necessário ampliar as capacidades industriais e de infraestrutura de defesa: foram criados o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, futuro BNDES) em 1952 e a Petróleo Brasileiro (PETROBRAS) em 1953. Este projeto seria continuado pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e pelos planos de desenvolvimento subsequentes no regime militar. O Brasil, neste contexto, já não poderia pensar somente em um processo de substituição de importações, iniciado no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), mas também ampliar mercados e parcerias. Além disso, a partir de então, o Estado brasileiro percebeu que sua aliança com os EUA não estava rendendo os benefícios esperados anteriormente, e as transferências de equipamentos militares para o Brasil já não atendiam suas reais necessidades (Amaral 2013).

No plano militar, pode-se destacar a aquisição em 1957 do Navio Aeródromo (NAe) Minas Gerais (A-11), de origem britânica. As aquisições navais nesse período demonstram um passo importante na diversificação de parcerias internacionais¹⁴ a ser realizada pelo Brasil nas próximas décadas. De forma adicional, a compra do NAe Minas Gerais constituiu uma grande

13 No âmbito da política externa, Cervo (2003) define os seguintes objetivos do Estado desenvolvimentista: “a) introduzir a diplomacia econômica nas negociações externas; b) promover a indústria por modo a satisfazer às demandas da sociedade; c) transitar da subserviência à autonomia decisória com o fim de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais; d) implementar projeto nacional de desenvolvimento assertivo tendo em vista superar desigualdades entre nações; e) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências”.

14 Segundo Vidigal (1985), “as enormes dificuldades criadas pelos americanos para o fornecimento de navios atualizados e equipamentos sofisticados foram a causa principal dessa mudança de orientação”.

inovação do perfil de força da Marinha do Brasil, pois visou capacitar o país para realizar missões de apoio aéreo¹⁵ (Amaral 2013).

A partir do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e com continuidade nos anos 1960 e 1970, o Brasil reconheceu a necessidade de ampliar o mercado exterior para o aumento das exportações, a atração de capitais estrangeiros, e o aumento da reserva em dólares para a importação de máquinas e equipamentos. No plano da política externa houve a necessidade de acordos que amparassem as empresas nacionais, como é o exemplo da Operação Pan-Americana (OPA) em 1958 e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960 (Cervo; Bueno 2010). Empresas antes voltadas para o mercado interno passaram a exportar bens e serviços e inclusive realizar investimentos externos: Petrobras, Vale do Rio Doce, WEG, Embraer e Sadia são alguns exemplos. Em relação à construção naval, por exemplo, com o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o Brasil passou a ocupar a segunda posição no cenário mundial, e empregava nesse setor cerca de 39.000 trabalhadores (Moura 2008).

A indústria de defesa era um setor essencial para o Estado Desenvolvimentista e suas diretrizes de Política Externa. Como exemplos, pode-se citar a criação da Engesa Engenheiros Especializados S.A (1958) para a produção de tanques e carros de combate, a AVIBRÁS Aeroespacial S.A. (1961) para a produção de foguetes e mísseis, e a EMBRAER (1969) no segmento de aviação. Em 1970 o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) obteve licença da Grã-Bretanha (estaleiro Vosper Thornycroft) para a produção das fragatas da classe Niterói (projeto Vosper Mk10). Além disso, o país adquiriu caças supersônicos Mirage III da empresa francesa Dassault, e a Engesa iniciou a produção de veículos blindados de reconhecimento (EE-9 Cascavel) e de transporte (EE-11 Urutu). Em 1971, sob a licença da empresa italiana Aermacchi, a Embraer iniciou a produção aviões de treinamento a jato Xavante, e em 1972 foi implantado o primeiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA I) com tecnologia da empresa francesa Thompson-CSF e participação da empresa brasileira Esca Engenharia. Em 1973, o Brasil adquiriu caças supersônicos F-5 Tiger II da empresa norte-americana Northrop, e em 1975 houve a criação da Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL) (Abdi 2011).

15 Cabe relatar aqui as divergências existentes entre a Marinha e a Força Aérea acerca das responsabilidades sobre a aviação naval, o que foi acirrado com a aquisição do A-11 Minas Gerais. Tal impasse seria resolvido somente em janeiro de 1965, quando foi estabelecido que a FAB seria responsável pela guerra antissubmarino, enquanto a Marinha poderia dispor de helicópteros para qualquer finalidade” (Vidigal 1985). A solução adotada não agradou inteiramente ambas as partes, mas permitiu que “o navio aeródromo pudesse operar normalmente desde então, com aviões da FAB e helicópteros da Marinha brasileira” (Vidigal 1985).

Mesmo no âmbito da Doutrina Carter (1978), da Nova Guerra Fria com o Governo de Ronald Reagan (1981-1989) nos EUA, e da Guerra das Malvinas (1982), o Brasil manteve os investimentos em sua indústria de defesa até a metade dos anos 1980. Em 1978 foi criada a HELIBRAS, e a Embraer iniciou a produção dos aviões de treinamento básico turboélice Tucano. Em 1979 foi iniciado o Programa Nuclear da Marinha e, dois anos depois, o desenvolvimento e produção local pelo AMRJ das corvetas da classe Inhaúma, com suporte técnico do estaleiro alemão Marine Technik. Em 1981 a Embraer, em conjunto às empresas italianas Aeritalia e Aermacchi, iniciou o desenvolvimento dos caças subsônicos AMX; um ano depois foi criada a Engenharia de Projetos Navais (ENGEPRON), responsável pelas encomendas militares navais, e em 1982 também foi implantado o CINDACTA II. Em 1983 a Avibras iniciou a produção do sistema de artilharia de foguetes de saturação Astros II; dois anos depois, o AMRJ iniciou a produção dos submarinos da classe Tupi, sob licença do estaleiro alemão HDW (Abdi 2011).

As parcerias internacionais descritas, particularmente nos governos de Geisel (1974-1978) e Figueiredo (1979-1985) têm como base, segundo Sennes (2003) o princípio da diversificação de parcerias internacionais: (1) a aproximação com os países europeus (Alemanha, França e Inglaterra) e com o Japão para barganhar frente aos Estados Unidos da América (EUA), mas sem romper com o “Sistema Ocidental”, e (2) o aumento das relações econômicas e políticas com os países da América Latina, da África e do Oriente Médio, principalmente das exportações de produtos industrializados (Sennes 2003). Entretanto, na passagem dos anos 1980 para a década de 1990, esse processo seria interrompido com a ascensão do Estado Normal/Neoliberal e a crise econômica interna e externa.

A crise do Estado Desenvolvimentista e o advento do Estado Normal/Neoliberal (1980-1996)

A crise econômica dos anos 1980 – choque de juros, crises do petróleo, crescimento da inflação e aumento da dívida externa – levou à retração do modelo nacional-desenvolvimentista e da política externa do Brasil. Segundo Halliday (1989), houve um acirramento da Guerra Fria a partir do início do governo Reagan nos Estados Unidos. Isto é demonstrado por alguns indicadores: primeiro, o aumento dos gastos militares na modernização das Forças Armadas principalmente voltadas para emprego no Terceiro Mundo; além disso, houve forte concentração na produção de mísseis estratégicos nucleares, o que intensificou a competição estratégica com a União Soviética

(Halliday 1989). A segunda característica foi a própria ofensiva sobre o Terceiro Mundo, ou seja, a Guerra do Líbano em 1982, a invasão de Granada em 1983, e o apoio a grupos paramilitares em quatro países: Nicarágua, Angola, Afeganistão e Camboja (Halliday 1989). Esta ofensiva político-militar foi acompanhada de uma ofensiva econômica: a elevação das taxas de juros dos empréstimos internacionais e a intensificação da política de subsídios e de proteção comercial por parte dos EUA (Sennes 2003). Os países emergentes – principalmente aqueles com maior endividamento externo – foram os mais afetados nesse processo, que os colocou na defensiva diplomática.

No caso do Brasil, como reação à “Nova Guerra Fria”, no início da década de 1980 terá fim a histórica relação de inimizade e competição com a Argentina. Visentini (2013) afirma que a Guerra das Malvinas e o choque dos juros internacionais promovidos pelos EUA afetaram diretamente a percepção brasileira acerca da nova conjuntura:

a maneira como foi articulada e executada a derrota da Argentina e a implosão de seu regime militar reforçaram a percepção do governo e da diplomacia brasileira de que estava se processando uma rearticulação do sistema internacional fortemente negativa para a autonomia dos países de porte médio do Terceiro Mundo (Visentini 2013).

Em 1988, a Constituição Federal consolidou os objetivos fundamentais da PEB, estritamente relacionados com a Política de Defesa e ao Modelo de Desenvolvimento: (1) soberania (art. 1, inciso I), (2) cidadania (art. 1, inciso II), e (3) a integração regional (parágrafo único do Artigo 4º)¹⁶. A Soberania é a garantia da segurança do país no Sistema Internacional, e sua defesa é efetivada, em última instância, pelas Forças Armadas. O segundo fundamento, a cidadania, objetiva assegurar o acesso da população a direitos sociais, políticos e econômicos. Por fim, o parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal estabeleceu a integração regional como objetivo permanente da PEB,

16 O Brasil, desde o início do século XX buscou assegurar a paz na América do Sul pelos meios da cooperação securitária, da integração econômica e da diplomacia. Um exemplo foi a proposta do “Tratado de cordial inteligência política e de arbitramento entre os Estados Unidos do Brasil, a República do Chile e a República Argentina” em 1909, que deu origem ao Pacto ABC de 1915 (Heinsfeld 2009). Outras iniciativas sucederam: a Operação Pan-Americana (OPA) em 1958, a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) em 1978, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980, e as tratativas nos anos 1980 para a assinatura do Mercosul, em 1991. Essas iniciativas institucionalizaram um tipo de hegemonia coletiva na América do Sul, o que está associado ao conceito de hegemonia, na qual tanto a coerção quanto o convencimento – mediados pelos meios de pagamento – cumprem um papel estabilizador no Estado e, portanto, também ao nível continental (Arrighi 1996).

e cuja base atual é a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)¹⁷. Em 1985, ao mesmo tempo em que sofria retaliações norte-americanas no âmbito da Política Nacional de Informática, foi estabelecida uma comissão para estudar a integração entre Brasil e Argentina, que culminaria, em 1991, na criação do Mercosul.

Entretanto, a integração tomou os moldes de uma nova matriz de política externa do Brasil, condicionada em um momento de “triunfo” do neoliberalismo: “o eixo Brasília-Buenos Aires dos anos 1980, de viés relativamente autonomista e desenvolvimentista, ganhou colorações neoliberais” (Visentini 2013). A nova matriz de política externa, baseada na política econômica neoliberal¹⁸, substituiu a “autonomia pela distância” pela “autonomia pela integração”. Segundo esta estratégia o país deveria integrar-se à economia global, resolvendo seus problemas de desenvolvimento por meio da “adesão ativa à elaboração de normas e das pautas de conduta da gestão da ordem mundial” (Oliveira M.F. 2005).

Porém, as demandas internas quanto à política externa variavam: o setor agrícola defendia a liberalização dos mercados internacionais e a abertura de novos; o setor industrial se, por um lado, demandava apoio à inserção em mercados como Mercosul, América do Sul, África e países árabes, por outro lado queria proteção à concorrência de produtores como China, Estados Unidos e União Europeia, além de serem contra a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O setor financeiro (bancos e rentistas) demandava o alinhamento às diretrizes do sistema financeiro internacional, às políticas monetárias e fiscais rígidas quanto ao pagamento da dívida pública interna e externa. Segundo Oliveira M.F. (2005), pode-se afirmar que a política externa brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em grande medida, correspondeu às demandas do setor financeiro, principalmente a partir do Plano Real.

17 “A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (Unasul 2008).

18 As principais pautas desta agenda eram a liberalização das importações, a desregulamentação sobretudo do mercado de capitais, e as privatizações (Oliveira M. F. 2005). Este consenso foi consolidado a partir da eleição de Collor nas eleições de 1989, e também tinha como instrumentos a atração de capitais estrangeiros, o financiamento externo, o fim de subsídios, adoção de nova legislação sobre propriedade intelectual e a renegociação da dívida externa (Oliveira M. F. 2005).

Contudo, no final dos anos 1990, tanto a situação internacional quanto a brasileira havia sido modificada, e a estratégia de autonomia pela integração (neoliberal) teria suas fragilidades explicitadas. Em 1999 houve uma crise financeira no país, causada pelo abandono da âncora cambial e consequente desvalorização do Real. Isto demonstrou a vulnerabilidade externa da economia brasileira, levando o Presidente FHC a adotar uma postura diplomática crítica à globalização assimétrica (Silva 2010). A isto somaram-se o fracasso da Reunião da OMC em Seattle, o esvaziamento da ONU e o unilateralismo norte-americano, a securitização da agenda internacional pós-11 de Setembro de 2001 e as sucessivas crises financeiras e volatilidade, bem como o aumento do protecionismo econômico (Silva 2010). Por outro lado, a desvalorização do real aumentou a competitividade dos produtos brasileiros, e houve uma reestruturação produtiva em diversos setores, o que aumentou a produtividade das empresas assim como a modernização do setor agrícola orientado à exportação (Oliveira M. F. 2005).

Reforma do Estado, Paradigma Logístico e a construção da Política Nacional de Defesa (1996-2013)

Os anos 1990 corresponderam à crise do paradigma do Estado normal¹⁹ e ao ensaio do Estado logístico na PEB (Cervo 2003). Enquanto o Estado normal diz respeito à estratégia anteriormente designada como busca de autonomia pela integração às regras do sistema internacional, o paradigma do Estado logístico pode ser relacionado à busca da autonomia pela assertividade:

o reforço do núcleo duro nacional supõe, no padrão logístico, o repasse de responsabilidades do Estado empresário à sociedade. Não lhe repugna, contudo, o empreendimento estatal, conquanto este eleve seu desempenho ao nível de competitividade sistêmica global. Mas seu foco consiste, precisamente, em **dar apoio logístico aos empreendimentos, público ou privado, de preferência privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais (...)** protegendo empresas, tecnologia e capitais de matriz nacional, estimulando seu fortalecimento interno e sua expansão global, zelando pelo emprego e pelo bom salário dos trabalhadores, ampliando o bem-estar do consumidor (Cervo 2003, grifos próprios).

A origem do paradigma logístico está relacionada à Reforma Geren-

¹⁹ Segundo Cervo (2003), o paradigma do Estado normal caracteriza-se pela: submissão ao centro hegemônico do capitalismo, dissolução e alienação do núcleo central da economia nacional, além de transferência de renda ao exterior.

cial da Administração Pública brasileira, iniciada a partir de meados da década de 1990. Sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira, esta teve como documento norteador o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), formulado em 1995 no âmbito do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE). O PDRAE tinha como objetivo principal modernizar o aparelho burocrático brasileiro a partir dos princípios do gerencialismo como eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos (Bresser-Pereira 1995). Como decorrência, houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 (1998), que instituiu a gestão associada de serviços públicos por meio dos consórcios²⁰ públicos e convênios de cooperação entre os entes federados (artigo 241 da Constituição Federal).

No plano econômico, a Reforma do Estado seria acompanhada pela adoção do Novo Consenso Macroeconômico, caracterizado por metas de inflação, taxa de câmbio flutuante e superávit fiscal público (Resende 2010). Isto porque a implementação do PDRAE ocorreu em um contexto de reação do Estado brasileiro à crise econômica interna e externa iniciada nos anos 1980: crises do petróleo, alta inflação e desemprego, baixo crescimento econômico, aumento expressivo da dívida externa, e o acirramento do protecionismo econômico nos países centrais (Sennes 2003). Segundo o próprio preâmbulo do documento, “a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia” (Brasil 1995).

Neste sentido, buscando reduzir custos e aumentar sua capacidade de realização de políticas públicas voltadas ao atendimento ao cidadão, o documento propunha uma nova visão acerca da estrutura e das funções do Estado, baseado em quatro níveis: (1) o Núcleo Estratégico, (2) as Atividades Exclusivas, (3) os Serviços Não-Exclusivos, e (4) a produção para o mercado (Brasil 1995). O Núcleo Estratégico e as Atividades Exclusivas permaneceriam sob controle do Estado; a produção para o mercado ficaria a cargo do setor privado, e os Serviços Não-Exclusivos, como Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus, entre outros, fariam parte de um terceiro tipo de propriedade pública: a Esfera Pública Não-Estatal.

Deste modo, a partir dos princípios de eficiência, profissionalização da gestão pública e da competitividade, a Reforma do Estado buscava “transformar os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações

20 Até o momento, os consórcios são utilizados majoritariamente por municípios (na área da Saúde) e pela União Federal (para segurança em grandes eventos), mas podem também servir como instrumentos para o país otimizar recursos, infraestrutura e pessoal dos estados da federação e municípios com vistas a alavancar investimentos produtivos e a geração de emprego e renda (infraestrutura e indústria de defesa).

sociais, ou seja, em organizações públicas não-estatais financiadas pelo orçamento do Estado e supervisionadas através de contratos de gestão” (Bresser-Pereira 2001). Para além da Lei nº 8.666/1993, responsável pelas licitações, os principais instrumentos para a realização, condução e fiscalização desses contratos seriam as Agências Reguladoras²¹, as Agências Executivas (autarquias e fundações públicas), empresas públicas e as Organizações Sociais. Além disso, seria dada prioridade às carreiras estratégicas do Estado, que compunham o Núcleo Estratégico (Bresser-Pereira 1998).

No plano da política externa, houve no final dos anos 1990 e no início dos 2000 uma nova matriz de inserção internacional que operou (1) o aprofundamento da integração regional (com uma mudança de enfoque), (2) a retomada da tradição multilateral, (3) um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, (4) a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e (5) uma reaproximação com os países subdesenvolvidos, bem como (6) a manutenção de relações com os países desenvolvidos (Silva 2010). O governo brasileiro optou pela criação de parcerias políticas e econômicas diversificadas como, por exemplo, a China, que em 2002 já ocupava o 2º lugar como parceiro comercial do Brasil, além de Índia, Rússia e África do Sul (Oliveira M. F. 2005). A transição da estratégia da autonomia pela integração para a “autonomia pela assertividade” começara já no 2º governo FHC, mas será consolidada no Governo Lula, a partir de 2002.

É nesse contexto de reordenamento no Sistema Internacional – com o fim da Guerra Fria – e na PEB do Brasil – o advento do Estado Logístico – que houve uma progressiva retomada dos assuntos de defesa e segurança no Brasil, processo que teve reflexo na criação do Ministério da Defesa em 1999 e na promulgação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008. Como será visto a seguir, trata-se não somente de um impulso momentâneo, mas do reconhecimento de que as capacidades militares são um requisito para a autonomia estratégica do país no Sistema Internacional e para a consolidação do seu modelo de desenvolvimento. Desta forma, o Brasil busca aliar sua capacitação securitária à formação de uma economia nacional robusta e capaz de lidar com possíveis instabilidades externas, como previsto na Estratégia Nacional de Defesa (Brasil 2008b).

A construção da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional (1996-2012)

21 Exemplos: Agência Nacional do Petróleo (ANP) e Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Durante a década de 1990, houve um relativo desmantelamento das capacidades operacionais das Forças Armadas Brasileiras, resultantes do declínio acentuado no orçamento de defesa (Abdi 2013). Entretanto, já 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” (Brasil 1996). Apesar do então recente fim da Guerra Fria, identificava-se um “ambiente internacional multipolar indefinido e instável” devido à “falta de correspondência entre os centros de poder estratégico-militar, político e econômico” (Brasil 1996).

Desta forma, para lidar com a nova conjuntura internacional, 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). Uma das principais realizações da LC nº 97 foi a criação do Ministério da Defesa, fruto da percepção de que a sociedade civil deve ser parte ativa da elaboração da estratégia de defesa da soberania do país. A autoridade do Ministro da Defesa como parte do Poder Executivo foi incluído na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 23, do mesmo ano. Foi nesse contexto que ocorreu a compra do novo porta-aviões brasileiro, A-12 *São Paulo* (32.000 toneladas), pertencente à França e incorporado à Marinha do Brasil em 2001.

Com o Ministério da Defesa, os princípios fundamentais da Constituição começaram a ganhar força de lei e estrutura institucional. O inciso II do artigo 14º da LC nº 97 relaciona a garantia da soberania do Estado ao desenvolvimento socioeconômico do país: “o preparo das Forças Armadas é orientado pelos seguintes parâmetros básicos: (...) II – procura da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional” (Brasil 1999). Da mesma forma, o artigo 16º dispõe que “cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil” (Brasil 1999).

O emprego das Forças Armadas para resguardar a soberania e a cidadania tem como pré-requisito a logística nacional. Clausewitz separa teoricamente o uso da força, por um lado, das pré-condições à condução da guerra propriamente dita, ou seja, a logística. A logística diz respeito à criação, ao movimento e à manutenção das forças em combate: “todas as atividades da guerra que são pré-condições ao uso das forças combatentes” (Proença Júnior; Duarte 2005). O Brasil iniciou esta formulação no seu sistema doutrinário e legislativo com a Lei Complementar nº 117, em 2004, e com a criação do

Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB)²² pela Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007.

A LC nº 117 (2004) incluiu no artigo 13º da LC nº 97 (1999) um parágrafo específico que relaciona a logística e a mobilização nacional no Brasil:

o preparo [das Forças Armadas] compreende, entre outras, as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adiestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das Forças Armadas, de sua logística e mobilização (Brasil 2004).

Da mesma forma, tanto a LC nº 97 (1999) e quanto a LC nº 117 (2004) reafirmaram o papel das Forças Armadas na formação da Base Industrial de Defesa (BID). Em 2007, por meio da Lei nº 11.631, foi implementado o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), que objetiva realizar “o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante de agressão estrangeira” (Brasil 2007).

Em 2005 foi aprovada a Política Nacional de Defesa (PND, Decreto nº 5.484/2005), com três pontos principais: (1) a necessidade de reestruturação e reorganização das Forças Armadas; (2) a busca de sinergia entre a política de defesa e o projeto de desenvolvimento socioeconômico do Brasil; (3) a América do Sul e o Atlântico Sul como regiões prioritárias para a segurança do país” (Brasil 2005). A PND “tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País” (Brasil 2005).

A visão acerca da insegurança do Sistema Internacional foi destacada: “Neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos, configurando quadros de conflito” (Brasil 2005). Desta forma, o documento reconhece a importância da América do Sul e do Atlântico Sul como prioridades estratégicas da Política Externa e de Segurança do Brasil:

Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os

22 O SINAMOB foi regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 6.592, de 2008.

países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul. A ampliação e a modernização da infra-estrutura da América do Sul podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração. (...) prioriza a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima (Brasil 2005).

Por outro lado, desde a década de 1990 o Brasil percebeu a necessidade da defesa avançada a partir da América do Sul e do Atlântico Sul, podendo influenciar acontecimentos em outras regiões. Na PDN de 1996 é descrito como objetivo da defesa nacional “a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior”, a “salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira”, e “a projeção do Brasil no concerto das nações” (Brasil 1996). De forma mais direta, a PDN de 2005 objetiva “a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior” (Brasil 2005). Tal estratégia seria regulamentado pelo Decreto nº 6.592/2008, que regulamentou o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), a ser utilizado em casos de agressão estrangeira. Neste decreto, definiu-se “agressão estrangeira” como “ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, **ainda que não signifiquem invasão ao território nacional**” (Brasil, 2008a. Grifos próprios).

De forma análoga, a END é pautada “nos fundamentos, nos objetivos e nos princípios dispostos na Constituição Federal”, busca cumprir os objetivos constitucionais de garantir o desenvolvimento nacional, além de democratizar a economia de mercado e aprofundar a democracia, organizando o crescimento econômico socialmente incluyente (Brasil 2008b). Isto também está demonstrado pelos objetivos de reestruturação da indústria brasileira de material de defesa, da integração das bases industriais de defesa dos países da UNASUL, e da busca por tecnologias de uso dual, civil e militar (BRASIL, 2008b). A 18ª diretriz da END especifica a integração da América do Sul, sob os auspícios da UNASUL, como um de seus objetivos:

O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região (Brasil 2008b).

Nesse sentido, a Emenda Constitucional (EC) nº 45 de 31 de dezembro

de 2004 apresentou uma inovação doutrinária ao elevar ao caráter de Emendas Constitucionais os tratados e convenções sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional, além de submeter o Brasil “à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão” (Brasil 2004). Desta forma, o país prepara seu arcabouço jurídico interno para a integração regional, buscando cumprir o parágrafo único do Artigo 4º da Constituição, que versa sobre a integração da América do Sul, uma das prioridades apontadas pela END.

Ao problema das desigualdades regionais de defesa e desenvolvimento, a END busca dar ênfase de presença do Estado nas grandes bacias fluviais do Amazonas e do Paraguai-Paraná. Com este intuito, a END previu a elaboração dos Planos de Articulação e Equipamento, nos quais cada Força apresentaria suas demandas prioritárias de investimento. Os Planos tem o objetivo de “contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego” (Brasil 2008b). O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), publicado em 2012, detalhou as requisições dos Planos de Articulação e Equipamento das três forças (Exército, Marinha e Aeronáutica), que podem ser resumidos na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Política de Defesa: Principais projetos previstos ou em andamento						
Exército	Astros 2020	SISFRON	SISDABRA	Blindados	Fuzil IA2	Defesa Cibernética
Marinha	Duplicação da Esquadra	Submarinos	Vasos de Superfície (500, 1.800 e 6.500 ton)	Navios-aeródromo, logísticos e anfíbios	Mísseis anti-navio	SisGAAz – Vigilância da Amazônia Azul
Aéronautica	FX-2 – caças Gripen NG	HX-BR Helicópteros	VANTs – Veículos Aéreos Não Tripulados	KC-390 – Aeronaves de Transporte	Mísseis ar-ar, ar-terra e anti-navio	Satélite Geoestacionário
Fonte: Livro Branco de Defesa Nacional (2012)						

Neste sentido, em março de 2013, o Governo Federal emitiu o Decreto nº 7970, que regulamentou a Lei nº 12.598 (2012), estabelecendo “normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa” para “aumentar a capacidade tecnológica e produtiva da base industrial de defesa” (Brasil 2013). Esta lei consolidou o modelo de

buscas de parcerias entre empresas nacionais e estrangeiras para o desenvolvimento dos chamados Produtos de Defesa (PRODE)²³ e dos Produtos Estratégicos de Defesa (PED), identificados como “todo Prode que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional” (Brasil 2012a). A utilização dos mísseis cruzadores pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, por exemplo, constitui uma alternativa viável no curto prazo, de custos financeiros menos significativos e capaz de gerar um *spillover* tecnológico na economia do país (Brites; Martins; Silva 2013).

Em resumo, a Política Nacional de Defesa (1996, 2005 e 2012), a END (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012) abarcam as três esferas da guerra: Estratégia (objetivos políticos da preparação militar), Operações (hipóteses de emprego da defesa avançada) e Tática (sistemas de armas). Neste sentido, a definiu que o Poder Executivo encaminhará de quatro em quatro anos ao Congresso Nacional estes três documentos com as suas atualizações. Em 2013 os três foram aprovados no Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 373. Em 2017, a Presidência encaminhou ao Legislativo a atualização da PND, da END e do LBDN, cujas mudanças estão relacionadas às alterações na Política Externa e no modelo de desenvolvimento pós-2012.

A Atualização dos Documentos de Defesa do Brasil em um Contexto de Retração Econômica (2012-2017)

A partir da crise financeira internacional de 2007/2008, a conjuntura política e econômica interna e externa passou a se deteriorar. No Brasil, o início da exploração de petróleo na camada pré-sal (2010) acompanhou o recrudescimento da competição econômica e militar das grandes potências, e o modelo de desenvolvimento até então adotado começou a apresentar limites, refletidos na queda do crescimento do PIB do Brasil de 2,7% em 2011 para 0,9% em 2012. A crise política interna ocorreria a partir de 2013, com o início dos protestos contra a corrupção e o desencadeamento da Operação Lava-Jato em 2014, que desestruturaria as bases do governo de Dilma Rousseff, levada ao *impeachment* em 2016.

Simultaneamente, a partir de 2011, houve a estruturação do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) para sistematizar a atualiza-

23 Produto de Defesa (PRODE) é “todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo”.

ção dos documentos de defesa do Brasil (Brasil 2012). Este procedimento de revisão dos documentos é previsto pela Lei Complementar nº 97/1999 (art. 9º, parágrafo 3º) para um intervalo de quatro em quatro anos, quando o Poder Executivo (Presidência da República e Ministérios) encaminha a nova versão para a apreciação do Congresso Nacional. Entretanto, ainda que o SISPED esteja em sua fase inicial, a atualização dos documentos em 2016 apresentou um relativo descompasso em algumas áreas, como o diagnóstico sobre a situação econômica atual do país, que é apresentada como estável, e a contradição entre a crença em investimentos internos (sem base orçamentária) e a cooperação técnica internacional como soluções para a estagnação da BID.

A versão preliminar dos documentos de 2016/2017 traz claros elementos de continuidade da Política de Defesa do Brasil, como a priorização do entorno estratégico (América do Sul, Atlântico Sul, costa ocidental africana e a Antártica), a importância da relação entre Defesa e Desenvolvimento Econômico, particularmente por meio das tecnologias de uso dual, a busca do domínio do ambiente aeroespacial e do ambiente cibernético, a expansão da matriz energética e a participação em operações de paz da ONU. Por outro lado, há algumas mudanças e ausências nos documentos que chamam a atenção, principalmente em relação ao diagnóstico da atual situação internacional (multipolaridade), à visão sobre as características da guerra no século XXI (o conceito de Guerra Híbrida), e a não explicitação da previsão orçamentária para os grandes projetos estratégicos da Estratégia Nacional de Defesa, o que está ligado tanto à recessão econômica interna quanto à falta de estabilidade dos investimentos em defesa por parte do Poder Executivo.

No âmbito militar, pode-se observar que, apesar dos avanços legislativos e de investimentos para impulsionar a BID, ainda há uma grande distância entre as capacidades militares brasileiras e a das grandes potências do Sistema Internacional, como demonstrado pela Tabela 2 abaixo, que compara o poder naval de dez países. As capacidades militares navais constituem um importante indicador da polaridade de um Sistema Internacional, principalmente se partirmos do pressuposto de que uma grande potência deve ser capaz de influenciar os acontecimentos para além de sua própria região (Buzan e Waever 2003).

Tabela 2 - Submarinos, Meios de Superfície e Navios Anfíbios (2016)										
	ING	FRA	ITA	EUA	RUS	JAP	COR	CHI	IND	BRA
SUB	10	10	6	71	63	18	23	61	14	5
SUP	19	23	19	98	35*	47	59	74**	28***	14
ANF	3	3	4	30	19	3	2	3	1	1
Fonte: International Institute for Strategic Studies (IISS 2016).										
* + 46 corvetas capazes de lançar mísseis anti-navio e/ou antiaéreos.										
** + 115 corvetas e navios-patrolha capazes de lançar mísseis anti-navio e/ou antiaéreos.										
*** + 24 corvetas e navios-patrolha capazes de lançar mísseis anti-navio e/ou antiaéreos.										

Desta forma, tanto a PND quanto a END e o Livro Branco de 2016/2017 mantiveram a preparação militar brasileira baseada em capacidades e não em hipóteses de emprego específicas, visando superar as assimetrias existentes. Disto decorre a importância dos projetos estratégicos das três Forças (os PAEDs), que não sofreram alterações significativas. Uma diferença é a de que o esboço do novo LBDN não indica uma previsão orçamentária de longo prazo para sua execução (o que ocorreu no documento de 2012). Ainda assim, pode-se observar a manutenção dos projetos estratégicos, como o início do processo de conclusão dos submarinos convencionais da Classe Riachuelo (Portos e Navios 2018).

Além das mudanças conceituais, outra grande inflexão na Política de Defesa do Brasil parece estar relacionada à Política Externa. Após reafirmar a priorização da integração sul-americana e do entorno estratégico, a PND refere-se à América do Norte e à Europa como tradicionais relações que constituem áreas de interesse ao país. Simultaneamente, nenhum documento menciona os BRICS, algo que fazia parte da END de 2012. Entretanto, permanece a pergunta: o relativo afastamento dos BRICS e das relações sul-sul – que por si só é contraditório, já que depende economicamente dessas regiões – levará necessariamente o Brasil a um patamar elevado nas relações com os EUA e com os países europeus? A experiência do século XX indica que isto nunca ocorreu, a não ser quando o Brasil tornou-se estrategicamente importante para os EUA na 2ª Guerra Mundial, e Getúlio Vargas soube aproveitar a oportunidade para barganhar o financiamento da industrialização nos anos 1930 e 1940.

De fato, a adoção de um papel coadjuvante nas grandes decisões mundiais deriva da ausência de uma estratégia de Política Externa que torne o país

importante para as demais grandes potências. A recente tentativa da aliança Michel Temer-José Serra de construir uma “Nova Política Externa” significou apenas uma mudança política no âmbito regional para isolar a Venezuela, o abandono do multilateralismo (aparentemente resgatado pela atual gestão de Aloysio Nunes no Ministério das Relações Exteriores – MRE), e frustrada tentativa de impulsionar o Acordo Mercosul-União Europeia de livre-comércio.

Por fim, pode-se destacar a questão da sustentabilidade da Base Industrial de Defesa, um desafio que já está presente nos atuais documentos de defesa brasileiros, mas cuja resposta foi ajustada em sinergia às mudanças na política externa. A nova PND busca a cooperação com as nações mais avançadas tecnologicamente em sinergia a projetos nacionais, mas visa o baixo impacto orçamentário e desdobramentos positivos para a economia nacional, como por meio das exportações. Por outro lado, de forma contraditória, a nova END afirma que “o Estado deve utilizar seu poder de compra para garantir condições mínimas de sustentabilidade e de aprimoramento das capacitações da BID, de tal sorte que a cadeia de produção seja relativamente independente da política de exportação e de comercialização de produtos duais” (Brasil 2016).

Apesar desta contradição particular, um aspecto positivo é a busca por parte das Forças Armadas por impulsionar a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) conjuntos em áreas de interesse comum. Há neste ponto inclusive uma abertura para novas formas jurídicas para a gestão desses projetos, o que abre espaço para a interação entre o setor civil e militar, envolvendo empresas estatais, organizações públicas não-estatais e instituições privadas. A pesquisa em conjunto entre Exército, Marinha e Aeronáutica pode gerar bons resultados, como aqueles obtidos, por exemplo, no desenvolvimento dos mísseis cruzadores Tomahawk e Harpoon nos EUA (Werrell 1985).

Conclusão

O Estado brasileiro reagiu de forma sistemática às alterações o contexto internacional, buscando novos meios para consolidar os princípios de sua Grande Estratégia: soberania (segurança), cidadania (desenvolvimento) e integração regional. É importante notar que a integração regional não significou o abandono de parcerias extrarregionais, mas pelo contrário, fortaleceu o poder de barganha brasileiro no âmbito das alianças sul-norte (Estados Unidos e Europa), sul-leste (Nordeste e Leste Asiático) e sul-sul (África, Oriente Médio e Sudeste Asiático) (Visentini 1995). Estas tornam-se essenciais, principalmente em um momento de indefinição e crise política, econômica e militar

no Sistema Internacional, em que aumentam as zonas de tensão em diversas partes do mundo, como na Europa, no Oriente Médio e no Leste Asiático, onde estão envolvidos parceiros estratégicos do Brasil como Estados Unidos, China, entre outros.

A Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional foram respostas do Estado brasileiro à reestruturação política e econômica do Sistema Internacional do pós-Guerra Fria, num contexto de incertezas quanto sua polaridade (capacidades) e à polarização (alianças). A END sintetizou as demandas da sociedade brasileira pelo aprofundamento de sua capacidade industrial, seu nível tecnológico, geração de emprego e renda e disparidades regionais (por exemplo, na duplicação da esquadra da Marinha em direção à região norte-nordeste do país). Desta forma, é pressuposto da END que a garantia da cidadania está relacionada à capacidade de manutenção da soberania do Estado brasileiro, e que o setor acadêmico, industrial, militar e governamental são indispensáveis para a continuidade destes investimentos.

Neste sentido, é interessante observar que simultaneamente à estruturação do Ministério da Defesa (1999) e, posteriormente, da Política Nacional de Defesa (2005) e da Estratégia Nacional de Defesa (2008), houve também um grande consenso democrático lastreado um modelo de desenvolvimento baseado no aumento do consumo, na ampliação do Estado como prestador de serviços e a busca de ampliação da cidadania (Abrucio, Loureiro e Pacheco 2010). A partir do governo Lula, este modelo ganhou contornos desenvolvimentistas, principalmente em relação aos investimentos em infraestrutura e na indústria naval em torno da exploração do Pré-Sal.

Este consenso perdurou enquanto as condições externas – globalização econômica, altos preços das *commodities* e alto crescimento da China – eram favoráveis, mas a partir de 2013 este quadro foi alterado drasticamente. O recrudescimento das disputas econômicas, políticas e militares internacionais explicitaram as carências do modelo de desenvolvimento brasileiro até então adotado (Estado Logístico), principalmente em relação à sustentabilidade dos investimentos na Base Industrial de Defesa, que foram diretamente cerceados. A atual reavaliação dos documentos de defesa do Brasil (PND, END e LBDN) ocorre em um momento de indefinições quanto à situação interna e externa do país, um panorama desafiador para a formulação da estratégia nacional. Internamente, a recessão econômica e o aumento do desemprego, que dobrou nos últimos três anos chegando a 13,7%, ocorreram simultaneamente a uma crise político-institucional.

No plano internacional, a disposição (não concretizada) de Barack Obama de retirar os EUA do Oriente Médio e a posterior ascensão de Donald

Trump representaram o retorno dos pressupostos da Doutrina Monroe à política externa estadunidense. Em fevereiro de 2018 o Secretário de Estado Rex Tillerson realizou visitas a cinco países da América Latina e evocou a Doutrina Monroe como uma de suas referências (Gramer & Johnson 2018). Esta visita ao continente representa um *turning point* na política externa norte-americana para a região, que até então pautava-se por um relativo “afastamento diplomático” da região²⁴.

Neste contexto, a Política Externa Brasileira vive um momento semelhante ao do final dos anos 1980 e anos 1990: um novo processo de abertura econômica visando compensar o crescente deficit público, e a ausência de uma estratégia para lidar com um ambiente internacional cada vez mais hostil às pretensões do país. Há, portanto, duas lacunas importantes que deverão ser preenchidas nos próximos anos: a indefinição quanto à política externa, que apresenta uma inércia desde o segundo governo de Dilma Rousseff, e a falta de uma resposta concreta para o problema da sustentabilidade dos investimentos na Base Industrial de Defesa.

A viabilização de capacidades de mobilidade estratégica – principalmente em operações extrarregionais – é incompatível com um modelo de desenvolvimento que deseja cortar gastos governamentais e depender do mercado interno para comprar os produtos da BID. O Brasil não carece somente de uma Política de Defesa eficaz, mas que esteja em sinergia à Política Externa e a um modelo de desenvolvimento que busque modernização tecnológica e escala produtiva com competitividade internacional. A criatividade institucional para impulsionar os investimentos militares, a geração de *spin-offs* e produtos de uso dual estão previsto nos novos documentos estratégicos, e cabe aos formuladores de políticas públicas a tarefa de criar sinergias entre Defesa, Diplomacia e Desenvolvimento.

Como indicadores para futuros trabalhos, cabe estudar a possível eficácia e eficiência dos possíveis instrumentos do Estado Logístico para obter uma sinergia entre a Política Externa, a Política de Defesa e o Modelo de Desenvolvimento do país: (1) os Arranjos Institucionais Híbridos²⁵, e (2) os

24 Em 2013, o então Secretário de Estado John Kerry havia afirmado que o hemisfério não era mais dominado pelos EUA, aceitando a multilateralização das relações na região, naquilo que Khana (2008) havia denominado como o “fim da Doutrina Monroe” (Johnson 2013).

25 O arranjo institucional híbrido é um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Gomide; Pires, 2014; Fiani 2014). O termo híbrido designa um arranjo institucional formado por atores estatais, privados e do setor de serviços articulados por um Centro Estratégico. Os arranjos institucionais híbridos podem assumir diversas formas, como joint ventures, alianças estratégicas, cadeias de fornecedores, franquias, parcerias público-privadas (PPPs), parques tecnológicos, entre outros.

consórcios público-públicos e público-privados como esteio do Federalismo Cooperativo e da Cooperação Técnica Internacional (CTI). Uma hipótese a ser desenvolvida é a de que os consórcios público-públicos e público-privados possam constituir o esteio deste novo modelo, realizando o Federalismo Cooperativo e gerando uma associação efetiva entre Estado, setor privado e terceiro setor visando o desenvolvimento (modernização e escala produtiva) brasileiro e em conjunto a parceiros regionais e extrarregionais. Para a sustentabilidade desse novo modelo de desenvolvimento, as alianças de geometria variável são imprescindíveis para a obtenção de (1) modernização por meio de transferência de tecnologia e da CTI, e (2) da escala produtiva por meio da abertura de novos mercados.

O aparente congelamento dos grandes acordos internacionais por parte de Donald Trump, os sucessos da Rússia no Oriente Médio e o arrefecimento do crescimento chinês podem dar oportunidades ao Brasil para firmar acordos econômicos e estratégicos benéficos para sua BID. A Cooperação Técnica somente trará frutos se o Brasil angariar boas condições de barganha e instituições (sejam públicas ou privadas) aptas a absorver os conhecimentos adquiridos para a BID local. Por fim, cabe ressaltar a necessidade da diplomacia e da proatividade do Poder Executivo para abrir mercados aos produtos brasileiros de defesa, algo que pode dar escala à produção nacional (navios, mísseis, blindados, aeronaves, entre outros equipamentos). A atração de investimentos também demanda um apoio estatal para conquistar parceiros, como exemplificam os casos do acordo com a empresa francesa DCNS para a construção dos submarinos, e com a Suécia para a aquisição dos caças Gripen NG.

REFERÊNCIAS

- Abdi. 2011. *Diagnóstico Base Industrial de Defesa Brasileira*. Brasília: ABDI.
- Abdi. 2013. *Panorama da Base Industrial de Defesa: Segmento Naval*. Brasília: ABDI.
- Abranches, Sérgio Henrique Hudson de. 1988. “Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro”. *Revista Dados*. Vol. 31, No. 1, 1988, pp. 5-32. http://www.academia.edu/1956053/Presidencialismo_de_coalizao_o_dilema_institucional_brasileiro
- Arrighi, Giovanni. 1996. *O Longo Século XX*. São Paulo: Editora UNESP.
- Aron, Raymond. 2002. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Ed. UnB.
- Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

- Brasil. 2008. *Decreto nº 6.592*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm
- Brasil. 2008. *Decreto nº 6.703*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm
- Brasil. 2004. *Emenda Constitucional Nº 45*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm
- Brasil. 2013. *Informações Complementares Relacionadas no Anexo II do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014*. Volume 1. http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B-2CE99EB34DD6FF80460E31505D464A6.node1?codteor=1135758&filename=Tramitacao-PLN+9/2013+CN
- Brasil. 2012. *Lei nº 12.598*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm
- Brasil. 2012. *Livro Branco de Defesa Nacional*. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>
- Brasil. 1996. *Política de Defesa Nacional*. <http://www.idepe.org/pdf/BrasilPoliticaDefensaNacional.pdf>
- Brasil. 2005. *Política Nacional de Defesa*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm
- Brasil. 2012. *Política Nacional de Defesa*. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- Brasil. 2012. *Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED)*. Metodologia. Brasília: Ministério da Defesa.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2006. *O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico*. FGV. <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>
- Brites, Pedro V. P.; Martins, José M. Q.; Silva, Athos M. M. *Papel dos Mísseis Cruzadores de Longa Distância nas Marinhas da Coreia do sul e Japão: Lições para a marinha do Brasil na defesa do pré-sal no contexto do atlântico sul*. SEBREEI. Porto Alegre, 2013.
- Carvalho, Gregório Echeverría. 2014. *Política externa e política comercial brasileira entre 1930 e 1942: comércio e defesa nacional*. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2014.
- Cason, Jeffrey W.; Power, Timothy J. 2009. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.30, No. 2.

- Cervo, Amado Luiz; Bueno, Clodoaldo. 2010. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Cervo, Amado Luiz. 2003. "Política Exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático". *Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (2), pp. 5-25. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292003000200001&script=sci_arttext
- Cheibub, Zairo. 1985. *Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica*. Dados. RJ, Vol 28, n.01. p. 113-131.
- Coronel, Daniel Arruda; Azevedo, André Felipe Z. de.; Campos, Antônio Carvalho. 2014. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, vol. 34, nº 1 (134), pp. 103-119, janeiro-março.
- Costa, Edimilson. 2008. *A globalização e o capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Expressão Popular.
- Couto, Cláudio G.; Abrucio, Fernando. 2003. "O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições". *Tempo soc.* vol.15 no.2 São Paulo Nov. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200011&script=sci_arttext
- Proença Jr., Domício; Diniz, Eugênio; Raza, Salvador G. 1999. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed..
- Faria, Carlos Alberto. 2012. O Itamaraty e a Política externa brasileira. Do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, vol, 34, p. 311-355.
- Fiani, Ronaldo. 2014. Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: O papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, Roberto (org.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.
- Figueira, Ariane Roder. 2011. *Introdução à análise da política externa*. São Paulo: Saraiva.
- Fonseca, Pedro C. D. 2015. *Desenvolvimentismo: A construção do conceito*. Brasília: IPEA,. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2016.
- Fonseca, Pedro C. D. 2003. "Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930". *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 1 (89), janeiro-março.
- Furtado, Celso. *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.

- Giddens, Anthony. 2001. *O Estado-nação e a Violência: Segundo Volume de Uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico*. São Paulo: Ed USP.
- Gomide, A. A.; Pires, Roberto. 2014. Capacidades Estatais e Democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: Gomide, A. A.; Pires, Roberto. *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.
- Grammer, Robbie; Johnson, Keith. 2018. "Tillerson Praises Monroe Doctrine, Warns Latin America of 'Imperial' Chinese Ambitions". *Foreign Policy*, feb. 2nd <http://foreignpolicy.com/2018/02/02/tillerson-praises-monroe-doctrine-warns-latin-america-off-imperial-chinese-ambitions-mexico-south-america-nafta-diplomacy-trump-trade-venezuela-maduro/>
- Johnson, Keith. 2013. "Kerry Makes it Official: 'Era of Monroe Doctrine is Over'". *The Wall Street Journal*.
- Hahn, Maria da Graça.; Martins, José Miguel Quedi.; Oliveira, Lucas K. I. 2014. *Seminário Casas de União: Políticas Públicas e Regiões de Fronteira*. Porto Alegre: ISAPE. <https://isape.files.wordpress.com/2014/11/hahn-martins-oliveira-orgs-2014-i-seminc3a1rio-casas-de-unic3a30.pdf>
- Heinsfeld, Adelar. 2009. *As Relações Brasil-Chile: o pacto ABC de 1915*. AN-PUH – XXV. Simpósio Nacional de História. Fortaleza.
- Herrlein Jr., Ronaldo. 2014. A Construção de um Estado Democrático para o Desenvolvimento no Século XXI. IPEA, *Texto para Discussão* 1935. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA.
- Hudson, Valerie; Vore, Christopher. 1995. Foreign policy analysis: yesterday, today and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, vol. 39, n2, p. 209-238.
- International Institute of Strategic Studies – IISS. 2016. *The Military Balance: the annual assessment of global military capabilities and defence economics*. London: IISS.
- Kenneth P. Werrell. 1985. *The Evolution of the Cruise Missile*. Air University Press, Alabama. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a162646.pdf>
- Khana, Parag. 2008. *O Segundo Mundo: impérios e a influência na nova ordem global*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Lima, Raphael Camargo. 2015. *A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Uma Grande Estratégia inconclusa*. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós Graduação San Tiago Dantas. São Paulo.
- Martins, José Miguel Quedi.; Cepik, Marco Aurélio C. 2014. Defesa Nacional

- Antimíssil dos EUA: A Lógica da preempção e suas implicações internacionais. In: Arturi, Carlos S. (Org.). *Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança*. Porto Alegre: Cegov/UFGRS. http://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_38.pdf
- Martins, José Miguel Quedi. 2008. *Digitalização e Guerra Local como Fatores do Equilíbrio Internacional*. 2008. 327 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, 2001.
- Milani, Carlos R. S. ; Pinheiro, L. 2013. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional* (PUCRJ. Impresso), v. 35, p. 11-41.
- Ministério da Defesa. 2017. *Minutas do Livro Branco, da PND e da END estão disponíveis para leitura*. <http://www.defesa.gov.br/noticias/29093-minutas-do-livro-branco-da-pnd-e-da-end-estao-disponiveis-para-leitura>
- Moura, Delmo Alves de. 2008. *Análise dos Principais Segmentos da Indústria Marítima Brasileira: Estudos das dimensões e dos fatores críticos de sucesso inerentes à sua competitividade*. Tese (Doutorado em Engenharia Naval e Oceânica) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Oliveira, Henrique Altemani de. 2005. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Oliveira, Lucas K.; Marco Cepik e Pedro Vinicius P. Brites. 2013. “O Pré-Sal e a Segurança do Atlântico Sul: A Defesa em Camadas e o Papel da Integração Sul-Americana”. *Anais do Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais*. Porto Alegre: UFRGS.
- Oliveira, Lucas K. 2012. *Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de Decisão Energética*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/76222>
- Oliveira, Marcelo F. 2005. *Elites Econômicas e Política Externa no Brasil*. São Paulo, IEEI/mimeo.
- Pinheiro, Letícia. 2000. “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira”. *Revista Contexto Internacional*, vol. 22, n.02, p. 305-335.
- Portos e Navios. 2018. *Marinha começa a montagem final do primeiro subma-*

- rino convencional do Prosub*. <https://www.portosenavios.com.br/noticias/ind-naval-e-offshore/42713-marinha-comeca-a-montagem-final-do-primeiro-submarino-convencional-do-prosub>
- Proença Jr, Domício; Duarte, Érico E. 2005. "The Concept of Logistics derived from Clausewitz: All That is Required so That the Fighting Force Can be Taken as a Given". *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 28, No. 4, 645-677, August. https://www.academia.edu/14617681/The_Concept_of_Logistics_derived_from_Clausewitz_All_That_is_Required_so_That_the_Fighting_Force_Can_be_Taken_as_a_Given
- Putnam, Robert. 2010. "Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis". *Revista de Sociologia e Política*, vol 18, n36, jun.
- Salomón, M. ; Pinheiro, Leticia. 2013. "Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: Trajetória, Desafios e Possibilidades". *Revista Brasileira de Política Internacional* (Impresso), v. 56, p. 40-59.
- Sandler, Todd; Hartley, Keith. 2007. Defense in a Globalized World: An introduction. In: Sandler, Todd; Hartley, Keith. 2007. *Handbook of Defense Economics*. (Vol. 2). North Holland: Elsevier.
- Saraiva, Miriam Gomes. 2014. *Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?*. Relações Internacionais, Lisboa , n. 44, dez.
- Sennes, Ricardo Ubiraci. 2003. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Silva, André Luiz Reis da. 2010. "As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010)". *Meridiano 47* vol. 11, n. 120, jul.-ag, pp. 18-24. <http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/viewArticle/637>
- Silva, André Luiz Reis da. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010). 2015. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 37, no 1, janeiro/abril, p. 143-184.
- Silva, Igor Castellano; Martins, José Miguel Q. 2014. "Exército Nacional e Construção do Estado na África: A Abordagem Brasileira no Caso da República Democrática do Congo". *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, v.3, n.5, Jan-Jun, p. 137-179.
- Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Tim. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Soares de Lima, Maria Regina. 2000. "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional*: Vol. 22, N. 2. <http://mundorama>.

- net/2000/10/09/contexto-internacional-vol-22-n%C2%BA-2-2000/
Soares de Lima, Maria Regina; Santos, Fabiano. 2001. "O congresso brasileiro e a política de comércio exterior". *Lua Nova*, n 53. São Paulo.
- Unasul. 2008. Tratado Constitutivo da UNASUL.
- Visentini, Paulo G. Fagundes. 2015. Editor's Note. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Vol. 4, N. 7. <http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/issue/view/2545/showToc>
- Visentini, Paulo G. Fagundes. 2013. *A Projeção Internacional do Brasil 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Visentini, Paulo G. Fagundes. 1995. *Relações Internacionais e Desenvolvimento: O nacionalismo e a política externa independente 1951-1964*. Petrópolis: Vozes.

RESUMO

Este artigo apresenta uma análise da relação entre a Política Externa, a Política de Defesa e o Modelo de Desenvolvimento no Brasil em perspectiva histórica. Utiliza-se uma abordagem paradigmática, buscando identificar as fases da Grande Estratégia do Brasil que perpassam os limites dos mandatos presidenciais, estando ligadas também aos constrangimentos políticos, econômicos e militares do Sistema Internacional. O período abordado inicia-se na década de 1930, com a ascensão do Estado Desenvolvimentista, aborda a inflexão da década de 1980 (Estado Normal/ Neoliberal), e analisa a retomada e a crise dos investimentos em defesa nos anos 2000 e 2010 (Estado Logístico).

PALAVRAS-CHAVE

Brasil; Política Externa; Política de Defesa.

Recebido em 20 de novembro de 2017.

Aprovado em 15 de fevereiro de 2018.