

ALÉM DA *GRAND STRATEGY* E DO *ENTORNO ESTRATÉGICO*: UMA PROPOSTA PARA ESBOÇAR UMA GRANDE *ESTRATÉGIA FRONTEIRIÇA*

Miguel Patrice Philippe Dhenin¹

RESUMO

O conceito de “Entorno Estratégico” surgiu no Brasil no começo do século como proposta elástica para abordar questões pautadas na projeção de poder. Ao desenhar um entorno geograficamente delimitado, o Brasil procurou definir conceitualmente áreas consideradas prioritárias para exercer sua influência política e estratégica. O artigo tem como objetivo a formulação de eixos para elaborar uma “Grande Estratégia Fronteira”. Em primeiro lugar, apresentaremos o conceito de “Entorno Estratégico”, a partir da perspectiva brasileira. Para tal, foi realizado um levantamento com os principais documentos oficiais que norteiam as políticas de Defesa. Em seguida, procuramos avaliar a relação entre “Entorno Estratégico” e “Grande Estratégia”, conceito que evoluiu na literatura anglo-saxônica ao longo do século XX. A partir do Plano Estratégico de Fronteiras, lançado em 2011, procuramos avaliar seu impacto nas políticas públicas para a região norte do Brasil. Finalmente, encerramos esse trabalho com uma breve proposta conceitual, balizando uma “Grande Estratégia Fronteira”, primeiros passos para propor uma política de Estado num futuro próximo.

Palavras-chave: Entorno Estratégico; Grande Estratégia; Grande Estratégia Fronteira; Brasil.

¹ Pós-doutorando. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
E-mail: miguel.dhenin@gmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-5936-6208>

INTRODUÇÃO

Do ponto de vista da geopolítica, o conceito de “Entorno Estratégico” representou um marco histórico para balizar geograficamente as pretensões nacionais no campo dos estudos estratégicos. Ao desenhar um entorno geograficamente delimitado, o Brasil procurou definir conceitualmente áreas consideradas prioritárias e estratégicas para exercer sua influência política e estratégica.

Esse artigo tem como objetivo trabalhar esse conceito, a partir de uma reflexão anterior sobre a “Grande Estratégia” (ou *Grand Strategy*), presente de forma consolidada na literatura anglo-saxônica. Chamamos atenção na importância em mobilizar esses dois conceitos para refletir sobre o rumo estratégico do país no século XXI. Podemos observar que houve um alargamento do conceito (do ponto de vista geográfico), a partir das contribuições oriundas da academia, tanto no Brasil como no exterior. Em seguida, o artigo propõe evidenciar a relação entre o conceito do “Entorno Estratégico” e a “Grande Estratégia”. Para tal, foi feito um levantamento dos autores que abordam as diversas definições do conceito.

A “Grande Estratégia”, do ponto de vista teórico, não possui uma definição clara e definitiva. Parecido com o “Entorno Estratégico”, o conceito possui uma elasticidade, que permite uma modelagem a partir das necessidades imediatas e futuras, algo que corresponde às ambições de um Estado em relação ao seu papel no sistema internacional. Em terceiro lugar, procuramos analisar o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), desenvolvido principalmente pelo Ministério da Justiça a partir de 2011, buscando fortalecer o desenvolvimento e a segurança nos estados localizados na faixa de fronteira.

O PEF representou um passo importante na trajetória das políticas públicas voltadas para as regiões lindeiras, mas infelizmente, após uma avaliação interna em 2016, não se mostrou suficiente para garantir uma resposta adequada em relação aos objetivos iniciais do plano, pautado em metas estratégicas de médio e longo prazo. Finalmente, queremos encerrar esse trabalho com uma breve proposta conceitual, estabelecendo o quadro geral para esboçar uma “Grande Estratégia Fronteiriça” (GEF), cujo objetivo principal é a redefinição do caminho para superar as normativas do Programa de Proteção Integrado de Fronteiras (PPIF), atualmente em vigor no Brasil.

O artigo não pretende detalhar os aspectos teóricos e práticos da futura “Grande Estratégia de Fronteira”, mas apenas oferecer as bases metodológicas que podem ajudar a balizar uma reflexão sobre o conceito de “Grande Estratégia Fronteira”, particularmente no contexto doméstico.

1. A INSERÇÃO DO CONCEITO DE “ENTORNO ESTRATÉGICO” NOS DOCUMENTOS OFICIAIS DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

Com o intuito de entender melhor a inserção do conceito no estamento militar, é importante realizar um levantamento das diferentes publicações que serviram para nortear a política de Defesa do país, a partir de 1996. O primeiro documento oficial que considerou uma “área de interesse estratégico nacional”, foi publicado na Política de Defesa Nacional (PDN), antes mesmo da criação do Ministério da Defesa, em 1999 (BRASIL, 1996).

Esse documento, e as seguintes versões atualizadas serviram de baliza para a ação estatal e cumpriram uma dupla função: “no plano interno, eles costumam ser invocados para legitimar a formulação de políticas em nível ministerial e para o planejamento e organização das forças armadas; no plano externo, eles revelam aos demais países as preocupações, prioridades e orientações que constituem sua agenda de defesa, o que tende a ser levado em conta pelos países interessados para suas próprias formulações estratégicas” (SVARTMAN, 2012, p. 25).

A Política de Defesa Nacional, embora importante pelo caráter inédito, chamou atenção pelo seu tamanho reduzido (oito páginas). Isso obviamente não significou que foi irrelevante, pois serviu de marco para a formulação das sucessivas políticas de defesa no âmbito nacional. A Política de Defesa Nacional, no seu item 2.7, salientava que: “para o Brasil, país de diferentes regiões internas e diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do cone sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui também o Atlântico Sul” (BRASIL, 1996, p. 5). Observamos que o balizamento do Estado passa naquele momento por uma representação geográfica, isto é um espaço regional claramente definido. Não obstante esse avanço, a PDN não considerou preocupante a presença de atores não regionais (EUA, exercendo sua influência com o Plano Colômbia, França com a Guiana Francesa e a presença insular do Reino Unido no Atlântico Sul).

Mais de vinte anos após a publicação da primeira versão da PDN, o Entorno Estratégico aumentou de importância, reforçado com o alinhamento entre uma Política de Defesa e uma Política Externa “ativa e ativa” enfatizada pelo então chanceler Celso Amorim (AMORIM, 2014; 2016). Podemos observar que entre 1996 e 2016, houve uma assertividade do seu caráter, quando passamos do “espaço regional”, conceito relativo vago do ponto de vista geográfico, para uma “área de interesse prioritário”. A formulação assertiva e prioritária do Entorno Estratégico nesse período evidenciou como a área (entendida como ambiente acadêmico e intelectual), começou em considerar as zonas estratégicas de forma mais precisa, utilizando recortes geopolíticos nas suas interpretações.

Apesar dos avanços significativos, e, salientado por Almeida, as duas versões da PDN (1996 e 2005) exemplificou esse hermetismo do tema, não sendo realizado um debate parlamentar público, pois “são decretos presidenciais e não leis produzidas com amplo debate legislativo” (ALMEIDA, 2010, p. 229). Por outro lado, pode-se dizer que a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) trouxe em sua proposta a ideia de um debate mais amplo, contudo, tratou-se ainda de uma construção incipiente. Uma consequência que decorre dessa delimitação conceitual é o reconhecimento explícito no documento da necessidade de proteção extraterritorial dos interesses da defesa nacional.

Interessante notar para finalizar esse ponto que o Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012b) ofereceu uma interpretação diferente do conceito. Assim, o documento altera de forma interessante a definição da PDN de 2005, que foi mantida na elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008). Quando aborda esse ponto, explicando que “na relação com outros países, o Brasil dá ênfase a *seu entorno geopolítico imediato*, construído pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África” (BRASIL, 2012b, p. 12, grifo nosso). Finalmente, podemos nos acordar sobre a definição madura do conceito a partir de Estratégia Nacional de Defesa e da Política Nacional de Defesa, que mencionavam no seu item 4.1:

“a América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região” (BRASIL, 2012a, p. 21).

No âmbito da produção acadêmica nacional, as contribuições foram seguindo as mesmas orientações, enfatizando um alargamento geográfico do conceito. Vaz reforçou em 2011 que “o entorno estratégico brasileiro é muito mais do que o seu entorno regional. E é essa a projeção marítima que leva a isso, já que, pelo lado da projeção continental, nosso entorno estratégico está definido como abrangendo desde a América do Sul até a costa do Pacífico – ou seja, o próprio continente sul-americano. Isto põe o Brasil em uma concepção mais regional” (VAZ, 2011, p. 53). Outro ponto importante do debate é notar que de 2012 a 2016, a dimensão “regional” do Entorno Estratégico deixou de ser mencionada e foi retirada dos documentos oficiais (END e PDN). No seu lugar, o documento reconhece duas dimensões: o nacional e o internacional. Sendo assim, o documento pode ter antecipado, ou até mesmo reconhecer a severa desconfiança dos atores sul americanos na capacidade de articular uma cooperação eficiente na área de defesa e segurança no ambiente sul-americano (FAGUNDES, 2017).

O conceito de Entorno Estratégico ganhou maior repercussão no âmbito acadêmico a partir da contribuição de Fiori (2013). Uma postura assertiva é vislumbrada na inserção internacional do Brasil naquele período, ampliada de considerações estratégicas. Para ele, o “conceito de entorno estratégico do país, a região onde o Brasil quer irradiar preferencialmente – sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar, o que inclui a América do Sul, a África subsaariana, a Antártida e a Bacia do Atlântico Sul” (FIORI, 2013, p. 32). É importante salientar que essa definição surge após dez anos de bons resultados na esfera econômica, pautada na chamada “diplomacia altiva e ativa” e a partir de 2005, do lançamento de três planos estratégicos (FX-2, PROSUB e SISFRON).

A definição apresentada por Fiori corrobora a avaliação feita por Brands (2010) quando afirmava que “a cúpula do poder brasileiro desenvolver três eixos principais para reafirmar o protagonismo do país: ação para contrabalancear o poderio americano, formação de coalizões para aumento de poder de negociação e posicionamento como líder de uma América do Sul mais unida”. (BRANDS, 2010, p. 6). De fato, a definição de Fiori parece oportuna em função dos esforços diplomáticos realizados pelo Itamaraty naquele período, particularmente na articulação da União das Nações sul-americanas (UNASUL). Por outro lado, Guevara (2019) chamou atenção a diversificação da agenda brasileira, em que: “essa visão geopolítica incorporou um paradigma multidimensional

no qual a segurança militar se aproximou da segurança ambiental ou alimentar, entre outras questões no quadro dos aspectos não tradicionais de segurança” (GUEVARA, 2019, p. 300).

A partir dessas definições, podemos formular uma definição nossa e considerar que o Entorno Estratégico é o espaço geopolítico considerado prioritário, num determinado período, pelo Estado brasileiro, em busca do fortalecimento da sua capacidade de projetar seu poder e influência, seja num âmbito regional ou global. Portanto, o conceito de Entorno Estratégico ganhou força e projeção no meio acadêmico, e transformou politicamente a capacidade de projeção de poder e de influência do Estado.

2. APROXIMAÇÃO CONCEITUAL ENTRE O “ENTORNO ESTRATÉGICO” E A “GRANDE ESTRATÉGIA” NOS AUTORES CLÁSSICOS E CONTEMPORÂNEOS

Após a apresentação do conceito de “Entorno Estratégico” e sua inserção no ambiente epistêmico, procuramos evidenciar sua relação com a “Grande Estratégia”, conhecida também como “*Grand Strategy*” na literatura anglo-saxônica. Nessa perspectiva, é nítida a influência das reflexões de Clausewitz sobre os estudos estratégicos, quando propõe pensar a relação entre a guerra e a política (CLAUSEWITZ, 1996). Baseando o seu argumento de forma evidente nos escritos do estrategista germânico, Liddell Hart explicava que se a guerra é a continuação da política, que é governada e direcionada por um objetivo político central, então a guerra e a Grande Estratégia devem ser orientadas a partir de uma visão coerente do momento do pós-guerra, em que resultados e benefícios oriundos dos estadistas são almejados e que suas políticas possam produzir esses objetivos. Essa definição balizou o conceito de “Grande Estratégia” durante uma boa parte do período da Guerra Fria. Na sua obra “*Strategy*”, Liddell Hart formulou o conceito da seguinte maneira:

“o papel da Grande Estratégia – ou alta estratégia é de co-ordenar e direcionar todos os recursos de uma nação, ou de um grupo de nações, em direção à realização do objetivo político da guerra – a meta definida pela política fundamental. Uma grande estratégia deveria ao mesmo tempo calcular e ampliar os recursos econômicos e forças vivas das nações para sustentar os servidores do combate” (LIDDELL-HART, 1967, p. 322).

Na década de 1980 e 1990, autores do campo das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos contribuíram com abordagens distintas do conceito. John Lewis Gaddis, por exemplo, considerava que a Grande Estratégia constituía “o processo pelo qual os fins acompanham os meios, as interações às capacidades, os objetivos aos recursos” (GADDIS, 1982, p. 8). Essa definição apareceu como bastante vaga ou imprecisa, e um passo adiante foi dado com a contribuição de Paul Kennedy, salientando que:

“o ponto mais importante da Grande Estratégia encontra-se na política, isto é, na capacidade dos líderes nacionais em unir todos os elementos (militares e não militares), para a preservação e o desenvolvimento dos interesses da nação (isto é, em tempos de guerra e de paz) no longo prazo” (KENNEDY, 1987, p. 5).

Essa definição centralizou o papel das elites políticas para ordenar e planejar a elaboração da Grande Estratégia. Não se tratava, portanto, de um projeto improvisado ou sem rumo definido. De fato, cobrava das elites políticas uma postura de estadista firme, preocupado em definir uma política de Estado, de longo prazo.

Nessa linha de pensamento, além dos planos políticos, pensar a Grande Estratégia obrigava em abrir o leque de recursos colocado à disposição do estadista. Assim, para Rosecrance & Stein (1993) a grande estratégia “considera todos os recursos à disposição da nação (não apenas militares), e tenta organizá-los efetivamente para alcançar a segurança na paz e na guerra” (ROSECRANCE & STEIN, 1993, p. 4). De modo mais sintético, a definição de Thomas J. Christensen chamou atenção na dualidade das abordagens e concebia “a grande estratégia como um pacote completo de políticas domésticas e internacionais desenhadas para aumentar o poder e a segurança nacional” (CHRISTIENSEN, 1997, p. 7). Essa última definição aproximou o conceito com os aspectos centrais da teoria do realismo ofensivo (MEARSHEIMER, 2001).

No campo das relações internacionais, a contribuição de Walt surgiu quando argumentava que “a grande estratégia de um Estado é seu plano para garantir a sua própria segurança. A grande estratégia identifica os objetivos que devem conseguir para produzir segurança, e descreve as ações políticas e militares que foram identificadas como levando a esse objetivo” (WALT, 1989, p. 6). Essas definições foram produzidas

exclusivamente no bojo da principal potência do sistema internacional (os Estados Unidos), num momento de grande triunfalismo. Os autores apresentados definiram a “Grande Estratégia” a partir da realidade estadunidense, pautada principalmente no poder militar e na capacidade do Estado em articular suas forças produtivas, particularmente no âmbito da Defesa, a partir do seu pujante complexo militar-industrial (SWANSON, 2013).

Nesse sentido, Russell e Toktalian (2015) reconheceram que a definição proposta por Brands (2012) correspondia a essa postura mais realista, imaginando a Grande Estratégia como uma “teoria ou uma lógica que vincula os interesses prioritários de um país com suas interações corriqueiras com o mundo (BRANDS, 2012, p. 3) [...] (que) representa uma concepção integrada de interesses, ameaças, recursos e políticas” (BRANDS, 2012, p. 4). Em definitiva, é possível afirmar que o conceito de “Grande Estratégia” possui diversas definições e também características *sui generis*, tal como sendo ao mesmo tempo uma visão, um plano, uma capacidade, um paradigma, um modelo e até mesmo uma cultura (VENKATSHAMY, 2012).

Em busca de uma definição da Grande Estratégia que pudesse corresponder às potências médias ou regionais, chamamos atenção na postura dos países sul-americanos no sistema internacional. De fato, precisamos adequar o conceito, não como pacote articulado de políticas orientadas para um objetivo de alta estratégia, mas como um princípio organizacional da ação externa dos países sul-americanos. Nesse sentido, Russell e Toktalian (2015) argumentaram que “as pequenas estratégias da América Latina, apesar de serem desenhadas em primeiro lugar para os desafios e ameaças locais, abriram uma janela de oportunidade para aplicar autonomia e/ou aquiescência nas estratégias das relações da América Latina com o mundo, enfatizando relações com os Estados Unidos” (RUSSELL & TOKTALIAN, 2015, p. 62). Em outras palavras, a estratégia dos países latino-americanos visava principalmente alinhar seus interesses estratégicos sem ameaçar a influência norte-americana na região.

No caso do Brasil, a ambição era maior. Em 2014, o então chanceler Amorim afirmava que: “para o Brasil de hoje, o conceito de grande estratégia deve referir-se a uma coordenação de políticas com vistas à defesa do interesse nacional e à contribuição para a paz mundial. Esses dois objetivos se complementam e se reforçam” (AMORIM, 2014, p. 2). O ministro de Estado continuava explicando que:

“embora a política de defesa envolva dimensões mais amplas, sua referência fundamental – como não poderia deixar de ser – é o entorno estratégico do Brasil. Nosso entorno é composto pela América do Sul, de um lado, e pelo Atlântico Sul (visto no seu sentido geopolítico e não exclusivamente geográfico) e pela orla ocidental da África, do outro” (AMORIM, 2014, p. 4).

Não surpreendeu, portanto, a definição proposta por Milani e Nery (2019), quando explicavam que “uma grande estratégia pressupõe uma identificação autoconsciente e um cálculo de prioridades em termos de política externa, objetivos de defesa, cooperação internacional e parcerias com os negócios nacionais” (MILANO e NERY, 2019, p.74).

Para o Brasil, e particularmente na perspectiva do Itamaraty, o Entorno Estratégico, entendido como espaço de projeção de poder nacional, era alinhado com os princípios de uma Grande Estratégia, que foi esboçada a partir da publicação da END. Procurando delimitar o conceito de forma abrangente, um dos autores que interpretou a questão da Grande Estratégia a partir de uma visão brasileira foi Alsina Junior (2014). Na sua tese de doutorado, afirmava que: “há de ter-se presente que a grande estratégia de um determinado Estado obedecerá sempre a condicionamentos particulares, inerentes às suas circunstâncias específicas (história, geografia, população, cultura, economia, arranjos institucionais, política, lideranças, percepção de ameaças) etc.” (ALSINA JÚNIOR, 2014, p. 48). Sendo assim, apesar de ser mencionado por Amorim (2014; 2016), então ministro da Defesa, o esboço brasileiro de “Grande Estratégia” não chegou a ser concretizado, como evidenciado pela ausência de documento oficial publicado, ou mesmo sequer de uma versão atualizada da Estratégia Nacional de Defesa (END). Tanto Celso Amorim como Alsina Júnior reforçaram que a diplomacia e a defesa são setores que devem caminhar juntos. Nesse sentido, o poder brando (soft power) formado pela diplomacia, não pode ser concebido sem a existência de um poder duro (hard power), lastreado pelo poderio militar.

O conceito de “Grande Estratégia” foi abordado por autores clássicos e contemporâneos a partir de diferentes ângulos. Como forma de oferecer alguma contribuição nossa, consideramos que a “Grande Estratégia” envolve a coordenação das variáveis políticas,

sociais, diplomáticas e econômicas, com a projeção de poder militar em determinado país, na relação com o sistema internacional. Após a apresentação de diversas definições do conceito de “Grande Estratégia” tanto no âmbito anglo-saxônico que no brasileiro, vamos concentrar nossa atenção na tentativa mais recente de política pública voltada para a região do Entorno Estratégico: o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF).

3. O PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS: UMA TENTATIVA DE APLICAR OS PRINCÍPIOS DA GRANDE ESTRATÉGIA NO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO?

Após desatar os conceitos de “Entorno Estratégico” e de “Grande Estratégia”, enfatizando a relação entre eles, queremos analisar em seguida o desenvolvimento do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) para o Entorno Estratégico nacional. O Decreto n. 7896 de 08 de junho de 2011 determinou o marco legal do Plano Estratégico de Fronteira e da Estratégia Nacional de Fronteiras (ENAFRON) (BRASIL, 2011). Em grandes linhas, o PEF explicitou no seu artigo 4º implantar: I- ações de integração federativa entre a União e os Estados e municípios situados na faixa de fronteira; II- implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal e III- incentivar ações de cooperação internacional com países vizinhos (BRASIL, 2011). O Plano desenvolveu suas ações a partir do esforço concentrado entre os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e o Centro de Operações Conjuntas (COC). Os GGIF foram criados para descentralizar o poder executivo e auxiliar na coordenação das ações conjuntas entre Forças Armadas e Forças de Segurança Pública. O PEF foi estruturado em torno de três ministérios (Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Ministério do Planejamento). No Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) foi responsável pela logística organizacional do programa. Sua sede é situada em Brasília, DF, e procura centralizar as demandas dos onze estados fronteiriços que participam do programa.

De acordo com os dados coletados sobre a faixa de fronteira, principalmente a partir do relatório publicado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a fronteira foi caracterizada com dois problemas centrais: uma atuação fragmentada do poder público e a ausência de estratégia indutora de benefícios para a segurança pública (BRASIL, 2011). Diante dessa situação, começou a ficar evidente a busca para uma nova concepção da fronteira em torno de três princípios: integração, cooperação e articulação (BRASIL, 2016b).

Assim, houve um esforço de estruturação entre diversos ministérios do governo federal, reunidos em torno da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). A SENASP foi responsável pela estrutura analítica do Plano Estratégico de Fronteiras. A questão da segurança pública no âmbito da faixa de fronteira foi marcada a partir da década de 2000 por novas iniciativas para aumentar a presença do Estado nas áreas mais afastadas do território nacional (BRASIL, 2005).

A partir do Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF), o governo federal procurou dar continuidade aos esforços realizados até então, principalmente nos municípios mais isolados da faixa de fronteira (BRASIL, 2010). Essa reflexão foi decisiva para entender a questão do “efeito bumerangue”, isto é, quando “experiências político administrativas situadas em espaços considerados às margens das formas governamentais passam a ser incorporadas no centro dos dispositivos de poder” (HIRATA, 2015, p. 30). Em definitiva, o Plano Estratégico de Fronteiras une Defesa e Segurança Pública, o que tornou a experiência “uma referência e/ou um marco legal que guia as políticas de segurança para a faixa de fronteira, mas encontrou o seu limite no que diz respeito do estabelecimento de instâncias de atuação conjunta entre os órgãos federais e estaduais” (COSTA, 2017, p. 115).

Apesar dos avanços realizados no campo da segurança, o PEF não chegou a conciliar os interesses das diversas partes envolvidas no processo, em função dos desajustes entre as unidades administrativas. Em 2016, o PEF e a ENAFRON foram absorvidos pelo Programa de Proteção Integrada das Fronteiras (PPIF), instituído pelo Decreto n. 8903 de 16 de novembro de 2016. Esse novo diploma subordinou a gestão de políticas públicas de segurança pública nas fronteiras do Ministério da Justiça ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) por meio da participação da SENASP no Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteira (NEVES et al., 2016). Entre diversas mudanças, a questão da circulação transfronteiriça de pessoas e mercadorias foi objeto de grande preocupação por parte dos órgãos competentes, nos governos estaduais e no governo federal (BRASIL, 2016b).

De acordo com o decreto, os objetivos do PPIF são: 1) integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados, dos Municípios e de países vizinhos, situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima; 2) aprimorar a gestão dos recursos

humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços; e 3) buscar a articulação com as ações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Precisamos levar em consideração a dimensão transfronteiriço do programa, que foi atualizado com o Decreto n. 9.818 de 03 de junho de 2019, que alterou o Decreto n. 8903 de 16 de novembro de 2016. Em grandes linhas, houve um esforço de integrar novos atores no PPIF, como constava no artigo 5º, como, por exemplo, a Secretaria de Operações Integradas e a Secretaria-geral do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2019).

Não podemos afirmar que ocorreu uma mudança clara por parte do Executivo em atualizar os avanços que aconteceram entre 2011 e 2016. Mas houve um esforço em desenvolver e realizar ações conjuntas, como enfatizado no artigo 4º do Decreto:

“O PPIF promoverá as seguintes medidas: 1) - ações conjuntas de integração federativa da União com os Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima; 2 - ações conjuntas dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; 3) - compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, os órgãos de inteligência, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas” (BRASIL, 2019).

Apesar dos decretos publicados, na prática, não foi verificado uma capacidade em operar ao longo dos quase 16.000 quilômetros de fronteira seca. Assim, o relatório final da SENASP explicava que “se em um pequeno espaço de fronteiras um controle e fiscalização nunca se concretizou totalmente, imagina-se então qual enganosa é a representação de um controle efetivo ou complete de fronteira brasileira” (BRASIL, 2016b, p. 22). O escopo no qual a ENAFRON foi criada, contado com limitações de pessoal e da atribuição, além de não ser institucionalmente consolidada resultou em sua limitação frente a desafios institucionais perante a

resistência de entidades de maior alcance institucional que possuem seu próprio *modus operandi* (DHENIN & CORREA, 2018). Como apontado no relatório publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a dificuldade em se criar mecanismos sólidos que embasam a articulação de diversos órgãos em campo e gestão políticas e iniciativas para as fronteiras foram os principais limitadores do PEF e barreiras que limitaram a ENAFRON (BRASIL, 2016a). Finalmente, o programa Amazônia SAR, o SISFRON, a transferência do CENSIPAM para o Ministério da Defesa, a continuação do CDIF e a expansão do programa Calha Norte demonstrou a proliferação (em termos quantitativos) de iniciativas brasileiras no campo da segurança e da defesa para as fronteiras (RAZA, 2014).

Por outro lado, a descontinuidade das políticas públicas e programas governamentais tem resultado em poucos efeitos positivos na temática social das fronteiras, que seguem “marcadas por baixos índices de educação, emprego e renda. É mister o fator tempo no âmbito da implantação de tais políticas, de forma a permitir que a região absorva os benefícios que podem ser gerados a partir de um olhar social” (CARNEIRO FILHO & CAMARA, 2019, p.14). Como podemos observar a partir dos elementos apresentados, o Plano Estratégico de Fronteiras, apesar de ter sua continuidade mantida, foi absorvido pelo Programa de Proteção Integrada das Fronteiras, sem que houvesse uma reflexão mais profunda sobre os seus objetivos estratégicos de longo prazo, por parte dos tomadores de decisão. Apesar dos esforços realizados, não foi possível aplicar os princípios da “Grande Estratégia” no Entorno Estratégico nacional.

4. REALIZAR MAIS COM OS MENOS RECURSOS: COMO PENSAR A GRANDE ESTRATÉGIA FRONTEIRIÇA?

Após o esforço de apresentação do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), que foi transformado em Programa de Proteção Integrada das Fronteiras, queremos abrir uma reflexão em torno da possibilidade de pensar uma “Grande Estratégia” para as fronteiras. Como ponto de partida, ressaltamos a importância estrutural do tema, para que seja debatido, analisado e questionado na área de relações internacionais e nos estudos estratégicos, tanto no Brasil como no exterior.

A partir dos elementos mencionados anteriormente, ficou evidente a ausência de um conceito que pudesse estabelecer um modelo estratégico para ser desenvolvido de forma prioritária pelas Forças Armadas e pelas Forças de Segurança Pública na faixa de fronteira. Com o intuito de buscar uma saída para esse problema, nos últimos anos tem sido levantada a proposta de criação de Guarda Nacional de Fronteira, cujo trabalho seria exclusivamente voltado para a fiscalização da faixa de fronteira. De acordo com França (2018), “não se descarta no Brasil que a formação de uma polícia de fronteiras, ou de uma guarda nacional, acabará por açambarcar *nacos* de atribuições de algumas das instituições atualmente responsáveis por tarefas na zona de fronteira” (FRANÇA, 2018, p. 287). O autor levantava uma série de dificuldades para que essa nova força de segurança possa ser criada e implementada em território nacional. Entre outras coisas, chamou atenção na:

“existência de uma lacuna no atual modelo, (onde) foi trazida ao debate a carência de atividades interagências entre as instituições que fazem parte do mencionado sistema, não se descartando, ainda, a também presente sobreposição de funções e de atribuições na faixa de fronteira, o que acarreta obviamente desperdício de recursos públicos e má prestação dos serviços” (FRANÇA, 2018, p. 293).

A partir desse ponto, não será surpreendente que haja uma resistência por parte dos atores da segurança pública, pois, como ressaltado por França (2018), “a criação de uma nova instituição dentro da estrutura securitária brasileira representa novos encargos, novos custos e, principalmente, compartilhamento de atribuições vinculadas a outros órgãos do mesmo sistema. Por isso, mesmo que tenham sido apresentados projetos para tanto, há sérios argumentos que fundamentam a desnecessidade dessa medida” (FRANÇA, 2018, p. 293). A reflexão acima é particularmente pertinente no contexto econômico e social atual. A partir dos exemplos citados, chegamos à conclusão que precisamos de um esboço para realizar uma grande estratégia fronteiriça. Não basta apenas pensar a fronteira no sentido de *front*, ou como suposto espaço vazio para ser ocupado, evitando assim uma perda em termos geoestratégicos.

No Brasil, os últimos anos evidenciaram que o governou não

mediu esforços para lançar uma série de estratégias e de programas que foram marcados por diversas fases, que tiveram impactos socioeconômicos reais e alteraram o protagonismo militar no assunto ao detrimento dos civis (BRASIL, 2017; 2019). A busca no equilíbrio foi interrompida com o processo de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff (2011-2016). Essa ruptura fragilizou as instituições do país até hoje. A tentativa (fracassada) de dar continuidade ao PEF através do PPIF demonstrou a incapacidade de promover uma política de Estado ambiciosa voltada exclusivamente e de forma contínua para os problemas de segurança e desenvolvimento da faixa de fronteira.

Portanto, a emergência de uma grande estratégia de fronteira poderia ser pensada a partir de eixos norteadores e/ou ideias forças voltadas para uma política de Estado, muito mais que um projeto burocrático e direcionado. A longa busca para concretizar uma “Grande Estratégia Fronteira” requer esforços políticos constantes por parte da academia, do governo e dos legisladores. Mas reunir autoridades militares e civis, num passado recente para debater esses assuntos – Grande Estratégia - Entorno Estratégico - Grande Estratégia Fronteira - não se mostrou suficiente para garantir uma continuidade no processo de reflexão estratégica.

A partir dessas premissas, e antes mesmo de pensar na criação de uma Grande Estratégia Fronteira, com atributos específicos e missões distintas na faixa de fronteira, chamamos atenção na necessidade de oferecer elementos epistêmicos podem ajudar na elaboração de uma proposta inédita de “Grande Estratégia Fronteira”. Essa postura será marcada pelo esforço para superar as limitações institucionais, técnicas e operacionais ligadas à atuação das Forças de Segurança Pública e Forças Armadas na faixa de fronteira.

Os elementos de reflexão que foram apresentados nesse artigo evidenciaram o potencial de reflexão que um trabalho analítico sobre o conceito de Grande Estratégia pode fornecer para o Brasil. Para realizar tal esforço, é preciso entender em que medida essa iniciativa é particularmente relevante, embora o contexto atual não seja o mais adequado. Mas pensar em políticos de Estado, de longo alcance, requer dedicação prolongada, procurando inovar nas relações entre os atores e os conceitos produzidos. Em seguida, e caminhando para o final desse artigo, faremos algumas considerações finais sobre os primeiros passos que poderão ser dados para estabelecer uma proposta sólida, dando continuidade aos esforços realizados até agora.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: COMO FORMULAR UMA PROPOSTA DE GRANDE ESTRATÉGIA FRONTEIRIÇA

Para esboçar uma proposta inicial de “Grande Estratégia Fronteira” para o Brasil, salientamos a importância de entrar em ruptura com uma formulação de uma Estratégia de forma linear, sendo apenas mais um programa federal para ser desenvolvido num determinado prazo. Como observado em diversas ocasiões no passado, o resultado final dessa política não chegou ao nível esperado (BRASIL, 2016; FRANÇA, 2018). De forma que, para que seja possível desenvolver uma proposta teórica significativa, procuramos como apresentar essa proposta, de forma objetiva e concisa. Para tal, essa tarefa é realizada a partir de três eixos, ou três metas: **grandes planos**, **grandes princípios** e **comportamento grandioso**, de acordo com Silove (2018).

Para a autora, esses princípios são entendidos como consistindo de dois elementos constituintes (fins e meios) e devem ter como características de ser “de longo prazo”, “holístico” e “importante”: 1. Os **grandes planos** representam o resultado detalhado dos esforços deliberados dos indivíduos para traduzir os interesses de um Estado em metas específicas de longo prazo, estabelecer ordens de prioridade entre esses objetivos e considerar todas as esferas da política estatal (militar, diplomático e econômico) no processo de identificação dos meios pelos quais é possível alcançá-los. 2. Os **grandes princípios** são as ideias abrangentes que são conscientemente mantidas pelos indivíduos sobre os objetivos de longo prazo que o Estado deve priorizar e os meios militares, diplomáticos e/ou econômicos que devem ser mobilizados em busca da realização desses objetivos. 3. O **Comportamento grandioso** representa o padrão de longo prazo na distribuição e no emprego por um Estado de seus recursos militares, diplomáticos e econômicos para seus fins. Nesse contexto, os fins que recebem os maiores recursos relativos podem ser considerados prioritários, mas o conceito de comportamento grandioso não implica em inferência de que aqueles fins foram necessariamente priorizados como resultado de um grande plano, um grande princípio ou qualquer outro fator (SILOVE, 2018, p. 23, tradução livre).

Com esses elementos apresentados, é necessário pensar em que medida esses eixos fornecem uma reflexão oportuna para formular uma “Grande Estratégia Fronteira” no contexto brasileiro. De acordo com Silove (2018), “toda a literatura sobre grande estratégia depende

fundamentalmente da suposição que existem relações positivas entre grandes planos, grandes princípios e grande comportamento. No entanto, essa suposição raramente é articulada e - mais importante - examinada empiricamente, porque os três conceitos foram confundidos sob a grande estratégia do termo abrangente” (SILOVE, 2018, p. 30). Essa reflexão é particularmente útil para refletir sobre as carências no Brasil em relação à Grande Estratégia e sua formulação.

Em primeiro lugar, os **grandes planos** permitem realizar uma série de perguntas que auxiliam o pesquisador na formulação da estratégia. Elas incluem, entre outras: por que os planos são elaborados? Quando são elaboradas? Quais mecanismos traduzem planos em produtos estatais? O que determina quais planos são implementados? Em segundo lugar, os **grandes princípios** fornecem uma estrutura sólida para a pesquisa de algumas ideias ou conceitos específicos, e até de certa forma, únicas. Trata-se das ideias mantidas distanciadas do objeto, tal como: quais são os objetivos centrais ou gerais do Estado? Como esses objetivos podem ser atingidos no longo prazo? Como oferecer uma continuidade entre as ideias e os objetivos concretizados? Finalmente, o **comportamento grandioso** permite avaliar a estrutura geral para investigar o comportamento de longo prazo do Estado, visto como um todo. Hoje, podemos observar que a tendência dominante no subcampo da Análise da Política Externa (APE) e nos comentários da política externa, permanece o interesse em focar a atenção nos governos. Assim, o comportamento grandioso oferece uma estrutura alternativa, que facilita as observações de comportamento do Estado por períodos de décadas ou mais.

Em conclusão, podemos afirmar que a mobilização de dois ou três dos princípios apresentados deve facilitar o tomador de decisão na busca de uma resposta robusta para a definição de uma *política de Estado para as fronteiras*. A partir dessas premissas, o planejamento de uma “Grande Estratégia Fronteira” ficou demarcada em três princípios basilares (grandes planos, grandes princípios e comportamento grandioso) que dificilmente estarão articulados pelo governo federal. Cabe ao pesquisador nesse trabalho a tarefa de estimular uma reflexão sobre essa questão. O momento atual, por questões internas e externas, gera uma grande dúvida em relação a possibilidade de aplicar uma Grande Estratégia Fronteira a médio prazo. Mas, antes de tudo, é preciso traçar qual caminho seguir, quais perguntas devem ser feitas para que possamos direcionar, assim que as condições sejam mais favoráveis, os elementos para materializar essa reflexão.

BEYOND GRAND STRATEGY AND THE STRATEGIC BORDERLANDS: A PROPOSAL TO DESIGN A GRAND BORDERLANDS STRATEGY

ABSTRACT

The idea of “Strategic Borderlands” emerged in Brazil during the early 2000s as an elastic concept to address issues based on the Brazilian projection of power. Designing geographically delimited borderlands, Brazil sought to conceptually define priority areas to exercise its political and strategic influence. The article aims to articulate the axes to elaborate a “Great Border Strategy”. First, we will present the concept of “Strategic Environment”, from the Brazilian perspective. To this end, a review was carried out with the main official documents that guide Defense policies. Then, we tried to evaluate the relationship between “Strategic Environment” and “Grand Strategy”, a concept that evolved in the Anglo-Saxon literature throughout the 20th century. Based on the Strategic Border Plan, started in 2011, we seek to assess its impact on public policies for the northern region of Brazil. Finally, we conclude this paper with a brief conceptual proposal, outlining a “Grand Border Strategy”, first steps to propose a State policy in the near future.

Keywords: Strategic Borderlands; Grand Strategy; Grand Border Strategy; Brazil.

REFERÊNCIAS

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

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **A Esfinge e o Tridente: Rio-Branco, Grande Estratégia e o Programa de Reparcelamento Naval (1904-1910) na Primeira República**. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, 2014.

AMORIM, Celso. **Discurso Desafios e oportunidades para a Defesa no entorno estratégico brasileiro**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2014.

AMORIM, Celso. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no ministério da defesa (2011-2014)**. Brasília, DF: Fundação Alexandre Gusmão; São Paulo, Universidade de Brasília, 2016.

BRANDS, Hal. **Dilemmas of Brazilian grand strategy**. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2010.

BRANDS, Hal. **The Promise and Pitfalls of Grand Strategy**. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2012.

BRASIL. **Plano de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 1996.

BRASIL. **Decreto nº 5.484, de 30 de Junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. In: BRASIL. **Plano de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 2005.

BRASIL. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional (MI), SPR, 2005.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa: 2008.

BRASIL. **Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2010.

BRASIL. **Decreto n. 7.496 de 08 de junho de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2011.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 2012a.

BRASIL. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 2012b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão no 543/2016**. Auditoria operacional realizada no comando do Exército – Estado-Maior do Exército/EME objetivando avaliar a efetividade da estrutura de gestão e controle do projeto piloto do sistema integrado de monitoramento de fronteiras – SISFRON, com foco no monitoramento de riscos e da execução do projeto. [s.l.]: TCU, 2016a.

BRASIL. **Decreto n. 8.903 de 16 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2016c.

BRASIL. **Fronteira**: Consolidação dos Planos de Desenvolvimento e Integração das Faixas de Fronteira. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2017.

BRASIL. **Decreto n. 9.818 de 03 de junho de 2019**. Altera o Decreto n. 8.903, de 16 de novembro de 2016, que institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília: Imprensa Nacional, 2019.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; CAMARA, Lisa Belmiro. Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFP, CDIF e as políticas de segurança e defesa. **Revista Confins (online)**, n. 4, p.1-18, 2019.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. Tradução de Maria Teresa Ramos. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes e Brasília, DF: EdUNB, 1996.

CHRISTIENSEN, Thomas J. **Useful Adversaries**: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958. Princeton: Princeton University Press, 1997.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. **Políticas de Segurança e Defesa de Fronteira Brasileira no contexto de Integração Regional**: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017.

DHENIN, Miguel Patrice Philippe; CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino. Brazil's grand border strategy: challenges of a new critical thinking in a modern era. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v.4, n. 2, p. 199-218, 2018.

FAGUNDES, Flávia Carolina de Resende. **Políticas de Segurança e Defesa nas Fronteiras Internacionais do Brasil**. Boa Vista: Editora UFRR, 2019.

FIORI, José Luís. O Brasil e seu Entorno Estratégico na Primeira Década do Século XXI. In: SADER, Emir. (Org.). **10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

FRANÇA, Rafael Francisco. **Por uma nova gestão securitária de fronteiras no Brasil**: riscos e desafios. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

GADDIS, John Lewis. **Strategies of Containment**: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy. Oxford: Oxford University Press, 1982.

GUEVARA, Gisela da Silva. (ed.) **Brasil y sus vecinos, estrategias de smart power**. Bogotá: Universidad Externado, 2018.

GUEVARA, Gisela da Silva. Geostrategic visions on the South Atlantic: Brazil and Colombia, a Comparative Approach. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, ano LXIV, n. 237, p. 293-314, 2019.

HIRATA, Daniel. Segurança Pública e fronteiras: apontamentos a partir do Arco Norte. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 67, n. 2, p. 30-34, 2015.

KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of Great Powers**. New York: Random House, 1987

LAYTON, Peter. The Idea of Grand Strategy. **The RUSI Journal**, v. 157, n. 4, p. 56-61, 2012.

LIDDELL HART, Basil Henry. **Strategy**. 2. ed. New York: Faber & Faber, 1967.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York and London: W. W. Norton & Company, 2001.

MILANI, Carlos R S.; NERY, Tiago. The sketch of Brazil's grand strategy under the Workers' Party (2003–2016): Domestic and international constraints. **South African Journal of International Affairs**, Johannesburg, v. 26, n.1, 2019.

NEVES, A. J. das; SILVA, J. C. da; MONTEIRO, L. C. do R. (Org). **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

NEVES, Alex Jorge das (org) et. al. **Segurança pública nas fronteiras: sumário executivo**. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, DF: Ministério da Justiça: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b.

NEVES, Alex Jorge das; BAPTISTA, Gustavo Camilo; ENGEL, Cíntia Liara (Org.) **Segurança pública nas fronteiras: Relatório-Síntese**. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, DF: Ministério da Justiça: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016d.

RAZA, Salvador. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014.

ROSECRANCE, Richard; STEIN, Arthur A. "Beyond Realism: the Study of Grand Strategy". In: ROSECRANCE, Richard; STEIN, Arthur A. (ed). **Domestic Bases of Grand Strategy**. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 3-21.

RUSSELL, Roberto; TOKTALIAN, Juan Gabriel. "Grand strategy". In: DOMÍNGUEZ, Jorge I.; COVARRUBIAS, Ana. (ed.). **Routledge Handbook of Latin America in the World**. New York: Routledge, 2015. p. 58-73.

SILOVE, Nina. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of "Grand Strategy". **Security Studies**, v. 27, n. 1, p. 27-57, 2018.

SVARTMAN, Eduardo. Pontos de contato ou de atrito? Documentos de defesa nacional do Brasil e dos Estados Unidos. **Conjuntura Austral**, [S.l.], v. 3, n. 11, p. 24-38, 2012.

SWANSON, Michael. **The War State: The Cold War Origins of the Military-Industrial Complex and the Power Elite, 1945-1963**. South Carolina: Create Space, 2013.

VAZ, Alcides Costa. O Atlântico Sul e as perspectivas estratégicas do Brasil, Argentina e África do Sul. In: ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo F. de. (Org.). **Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: IPEA, 2011. p. 49-59.

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

Recebido em: 11/06/2020

Aceito em: 27/04/2021