



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

**EM BUSCA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: ANÁLISE
COMPARATIVA COM OS EUA E O REINO UNIDO.**

**BRASÍLIA
2023**

GIOVANNA SANTOS VIEIRA

**EM BUSCA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: ANÁLISE
COMPARATIVA COM OS EUA E O REINO UNIDO.**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Prof. Dr. Oscar Medeiros Filho

**BRASÍLIA
2023**

GIOVANNA SANTOS VIEIRA

**EM BUSCA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: ANÁLISE
COMPARATIVA COM OS EUA E O REINO UNIDO.**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Prof. Dr. Oscar Medeiros Filho

BRASÍLIA, 10 DE NOVEMBRO DE 2023.

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

À família que escolhi, obrigada por amar quem eu sou. Que dádiva é poder compartilhar a vida com pessoas que não esperam nada de você além de amor. O melhor momento ainda está por vir.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os profissionais que fizeram parte da minha formação desde o início e não tiveram medo de confiar no meu potencial. A gentileza é uma escolha, e a minha formação foi repleta de escolhas corretas graças à gentileza de vocês.

Agradeço ao professor Oscar Medeiros Filho, que me guiou desde o início da graduação da forma mais atenciosa, competente e compreensiva possível. Professor, tenho um orgulho enorme de ter sido sua aluna e orientanda, e sempre me recordarei do cuidado, da confiança e da dedicação que você depositou em mim. Farei o meu melhor para passar isso adiante como profissional.

Agradeço aos funcionários do Centro Universitário de Brasília que trabalharam durante a minha graduação para que eu pudesse desenvolver minhas habilidades com o ambiente mais receptivo e estruturado possível.

EM BUSCA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: ANÁLISE COMPARATIVA COM OS EUA E O REINO UNIDO

Giovanna Santos Vieira

Resumo: O presente artigo realiza uma reflexão bibliográfica das possibilidades de formulação de uma grande estratégia brasileira, frente a uma análise comparativa com as grandes estratégias dos Estados Unidos da América e do Reino Unido. Com esse propósito, em um primeiro momento é apresentada uma contextualização histórica e teórica do surgimento do conceito da grande estratégia. Em seguida, são apresentados os modelos de grande estratégia adotados pelos EUA e Reino Unido, bem como os pontos chave na sua elaboração. A última seção aborda perspectivas acerca da grande estratégia brasileira, junto a desafios e oportunidades para o seu desenvolvimento, e chega a razões pelas quais a grande estratégia brasileira não existe nos moldes estadunidenses e britânicos.

Palavras-chave: grande estratégia; estudos estratégicos; Brasil; Reino Unido; Estados Unidos.

Abstract: This article conducts a bibliographic reflection on the possibilities of formulating a Brazilian grand strategy in comparison with the grand strategies of the United States of America and the United Kingdom. To this end, it first provides a historical and theoretical contextualization of the emergence of the concept of grand strategy. Subsequently, it presents the models of grand strategy adopted by the USA and the UK, as well as the key points in their formulation. The final section discusses perspectives on the Brazilian grand strategy, along with challenges and opportunities for its development, and examines the reasons why the Brazilian grand strategy does not exist in the same manner as the American and British models.

Keywords: grand strategy; strategic studies; Brazil; United Kingdom; United States.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. A EXPANSÃO DA ESTRATÉGIA	2
2. DOIS MODELOS DE GRANDE ESTRATÉGIA: OS CASOS DOS EUA E REINO UNIDO	7
2.1. O caso dos EUA.....	8
2.2. O caso do Reino Unido.....	11

3. A REALIDADE BRASILEIRA.....	15
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
REFERÊNCIAS.....	25

INTRODUÇÃO

A política externa e a defesa de uma nação são componentes de fundamental importância para o sustento e a sobrevivência Estatal. (AMORIM, 2016) Em razão disso, é característica evidente dos Estudos Estratégicos a busca pelo equilíbrio dessas duas áreas, de forma a mediar a comunicação intersetorial e otimizar as relações civis-militares. (DUARTE, 2020)

Com o surgimento e a expansão dos Estudos Estratégicos, a necessidade de conciliação entre os interesses de setores diferentes do aparelho Estatal não mais se limitava somente às áreas iniciais - política e militar - como também aos setores afetados por essas áreas - a economia, o meio ambiente, a sociedade civil, o setor informacional e tecnológico, dentre outras subdivisões. Como resultado da interdependência setorial e dos seus impactos na estrutura Estatal, buscou-se desenvolver um conceito que fosse capaz de abarcar e coordenar de maneira concreta todos esses setores em prol dos interesses comuns nacionais. O surgimento do conceito de ‘grande estratégia’ resulta desse esforço em dialogar com as diversas áreas, principalmente as áreas de política externa e defesa. (ALSINA JR., 2018)

Com o passar do tempo, no cenário internacional, foi possível perceber nações que adotaram de forma relativamente rápida e eficiente a grande estratégia, desenvolvendo uma estrutura de ampla funcionalidade a serviço da nação. Por outro lado, há nações que ainda não foram capazes de desenvolver uma grande estratégia adequada, em razão de uma série de desafios e obstáculos diferentes para cada caso específico. (ALSINA JR., 2018.)

A proposta do presente artigo é, nesse sentido, apresentar a conceituação da grande estratégia, juntamente a dois exemplos de nações com uma grande estratégia exitosa, vastamente desenvolvida e divulgada. A hipótese a ser considerada é se o Brasil apresenta uma grande estratégia nos moldes dessas nações - se sim, como ela se constitui e, caso contrário, por qual razão ela não foi efetivada.

Para construir uma reflexão acerca do contexto estratégico brasileiro em comparação a outros atores do sistema internacional, essa pesquisa de cunho bibliográfico se divide em três seções expositivas e considerações finais posteriores. A primeira se empenha em explicar o contexto histórico que resultou no debate e desenvolvimento conceitual da ‘grande estratégia’, e passa por pensadores do conceito, como ele é entendido e os principais pontos de concordância; a segunda dispõe da configuração e caracterização das grandes estratégias dos Estados Unidos e do Reino Unido, e a razão pela qual elas são exemplos no tema; a terceira seção se dedica ao Brasil, buscando explicar as discordâncias acerca da existência da grande

estratégia brasileira, os desafios estratégicos enfrentados pelo Brasil na busca pela construção de uma grande estratégia e as possibilidades de mudança no contexto atual.

1. A EXPANSÃO DA ESTRATÉGIA

Essa seção tratará - brevemente e com o intuito de contextualizar o cenário da reflexão - dos conceitos que cercam e compõem a “grande estratégia”. Para isso, é necessário inicialmente compreender as origens da estratégia *per se* e dos estudos estratégicos, assim como a predominância teórica no campo e as mudanças na forma de perceber a construção de uma estratégia nacional perante o sistema internacional. Após a explanação dos conceitos chave, a seção introduz o conceito principal da presente discussão: a “grande estratégia”, as diferentes perspectivas que a fundamentam e os consensos e discordâncias acerca da sua definição.

O termo “estratégia” deriva do grego “stratēgia” e se refere, em sua origem, à arte de liderar, planejar e executar movimentos e operações de tropas. (CUNHA, 2019. pp. 272) Para além de seu significado inicial, o termo estratégia se desenvolveu e se ressignificou com o passar do tempo e as transformações sociais. Após a consolidação do Estado Westphaliano e, portanto, a organização de Estados soberanos como se conhece atualmente, o termo “estratégia” seguiu os moldes delimitados por Carl von Clausewitz (1984, pp. 128), em que a estratégia se caracteriza como o uso dos engajamentos - das batalhas - em busca de atingir o objetivo da guerra - a vitória.

Durante muito tempo, pessoas como Clausewitz - oficiais e comandantes militares - detinham o monopólio dos estudos acerca da guerra, da paz e, inevitavelmente, da estratégia por trás destes. Em razão de decisões irresponsáveis de líderes e militares pouco qualificados, num período de 31 anos emergem duas Guerras Mundiais com consequências irremediáveis para as nações. Na esperança de evitar novas catástrofes e estudar de maneira mais responsável e prudente o fenômeno da guerra, das políticas de defesa e do uso da força, os Estudos Estratégicos se constroem em forma de uma comunidade de civis especializados no tema da guerra. (DUARTE, 2020. *passim*)

O primeiro rastro dessa comunidade se constrói logo após a Primeira Guerra Mundial, em 1919, no País de Gales. O início turbulento com falhas nas interações entre acadêmicos, militares e políticos, além dos constrangimentos acerca dos meios e da prática da estratégia foram obstáculos os quais não se resolveram a tempo de evitar o desastre da Segunda Guerra Mundial. Apesar disso, a área resistiu aos conflitos e expandiu como campo de estudo após as duas guerras, com a proposta de, por meio do método, assumir o papel da vigilância dos

líderes políticos - que frequentemente apresentam dificuldade ao compreender a utilidade da força - e dos militares, de modo a garantir a manutenção da autonomia na discussão dos estudos de defesa nacional. (DUARTE, 2020. passim)

Uma das mais proeminentes críticas realizadas pelos acadêmicos dos Estudos Estratégicos recai sobre uma das teorias clássicas das Relações Internacionais de maior destaque e predominância: o Realismo. (DUARTE, 2020. passim) Essa corrente de pensamento compreende a cooperação interestatal e internacional de maneira cética, como último recurso possível. Para os realistas, o egoísmo dos Estados prevalece quanto aos seus interesses - prezando sempre pela autopreservação e, quando viável, almejando o aumento de seu poder. (WALTZ, 2010.) Apesar de mencionar temas de segurança internacional e defesa nacional frequentemente em suas obras, critica-se que a teoria em si e seus autores não se mostram capazes de compreender a guerra e o sistema internacional em seu amplo espectro. A predominância do egoísmo que desconsidera a cooperação internacional acabou por também limitar os estudos de segurança a meras análises de conflitos armados convencionais e estratégias bélicas, evidenciando problemas estruturais como as definições limitadas do que seriam a guerra e os componentes do sistema internacional, além de um foco insuficiente na pesquisa sobre as capacidades militares. (DUARTE, 2020. passim)

Com a demonstração catastrófica de duas guerras, o problema da falha na abordagem realista demandava, então, tanto dos Estudos de Segurança como dos Estudos Estratégicos, e, para além da crítica, mudanças. Iniciou-se uma redefinição na academia, inicialmente conceitual. Ambas as áreas de estudo passaram por reformas estruturais e teóricas que seriam posteriormente refletidas na aplicação prática internacional.

Enquanto nos Estudos de Segurança crescia a Escola de Copenhague, nos Estudos Estratégicos, em um caminho similar, repensava-se o conceito secular da “estratégia”. Assim como o conceito de segurança, o que se entendia por estratégia não mais se mostrava suficiente para abarcar a realidade internacional. Fez-se necessária uma ampliação considerável do conceito, reconhecendo o fato de que a guerra exige de uma nação a capacidade de mobilizar uma parte generosa de sua estrutura em apoio às Forças Armadas. Pensar estrategicamente envolve raciocinar, desde a paz, acerca dos meios necessários ao recrutamento, adestramento, equipamento, suprimento, transporte, alimentação, assistência médica - dentre diversos outros fatores - de um número enorme de soldados, além da reorganização da nação de modo a se manter funcional durante o conflito. Considerar a possibilidade de entrar em guerra estrategicamente demanda muito mais da estrutura do Estado e da sociedade que somente a disposição e operacionalização bélica. Por isso, a

estratégia se mostra a partir dessa ampliação, mais do que nunca, uma ferramenta instrumental que busca adequar os meios humanos, materiais e motivacionais de modo a alcançar fins políticos. (ALSINA JR., 2018. pp. 25-26)

Reflexo do processo de ampliação do conceito de estratégia, iniciam-se discussões acerca de um novo conceito dentro dos Estudos Estratégicos: a grande estratégia. Antes de entrar no conceito propriamente dito, é importante ressaltar que, assim como em outros novos conceitos - como o de guerras híbridas, por exemplo - há uma ausência de um consenso acadêmico quanto ao significado e a abrangência da grande estratégia. Alguns acadêmicos não chegam nem a um conceito final que consiga abranger todos os Estados no sistema internacional. Apesar disso, os pontos comuns mais relevantes ao conceito e que se repetem em grande parte das definições caracterizam a grande estratégia como “a coordenação dos fatores político-diplomáticos, econômicos e militares em prol dos interesses de uma coletividade.” (ALSINA JR., 2018. pp. 17)

Um dos principais difusores das reflexões sobre este conceito foi o teórico, historiador e estrategista inglês H. Liddell Hart. Sua percepção era de que somente a vitória em um conflito bélico não se mostraria suficiente para que a paz obtida fosse vantajosa. Uma paz vantajosa, em sua visão, seria aquela a qual seria obtida por uma vitória sucedida por resultados favoráveis aos interesses do vencedor. Alcançar esse tipo de paz demandaria, além da força bélica, a mobilização de recursos multidimensionais e avaliação prudente e frequente dos custos e benefícios que permeiam o conflito e suas possíveis consequências. (ALSINA JR., 2018. pp. 24) Acerca da relação entre a estratégia, a paz vantajosa e a grande estratégia, Liddell Hart esclarece:

“[...] enquanto o horizonte da estratégia está vinculado à guerra, a grande estratégia olha para além da guerra, para a paz subsequente. Ela deve não somente combinar os vários instrumentos [pressões financeiras, diplomáticas, comerciais, éticas *inter alia*], mas também regular seu uso de modo a evitar danos ao futuro estado de paz - tendo em vista sua segurança e prosperidade.” (1991. pp. 322)

Uma vitória que traz fardos grandes tais como baixas enormes, declínio econômico, perda de prestígio não reflete uma paz benéfica ao vencedor. Uma grande estratégia, portanto, iria além da estratégia per se. Ao atrelar a grande estratégia à paz subsequente, Liddell Hart deixa um espaço importante - e previamente negligenciado pelo Realismo - para que inúmeras outras dimensões além da militar se refiram à grande estratégia: desde a pesquisa científico tecnológica, até a produção de alimentos, assim como questões financeiras, industriais, comerciais, demográficas e de desenvolvimento. (ALSINA JR., 2018. passim)

É importante reiterar que, apesar de multifacetada, a grande estratégia ainda gira em torno de um fenômeno principal: o fenômeno bélico. A construção de uma grande estratégia inevitavelmente é realizada considerando as possibilidades de um pré, durante e pós-guerra, assim como de que maneiras se pode potencializar o alcance de objetivos nacionais e tornar o fenômeno da guerra como um momento de oportunidade para uma nação. (ALSINA JR., 2018. passim)

É esperado que, com a difusão de um conceito novo e amplo como o da grande estratégia, novos pensadores do conceito surjam com ideias possivelmente distintas, opostas ou complementares. Edward N. Luttwak, contemporâneo de Liddell Hart, foi um deles. Amparado em ideias semelhantes às de Liddell Hart e no provérbio romano ‘*si vis pacem, para bellum*’ ou ‘se quer paz, prepare-se para a guerra’, o estrategista, historiador e cientista político estadunidense entende a grande estratégia como “the everyday form of strategy”. (2002. pp. 261) Categorizando o conceito como um dos 5 níveis em que se desenrola a estratégia, ele define ‘grande estratégia’ como, ao mesmo tempo e não diferenciáveis, uma doutrina, um nível de análise e uma realidade empírica. (LUTTWAK, 2002. passim)

A percepção da grande estratégia como realidade empírica representa a estratégia como presente independente da existência de planejamento por parte de decisores, isto é, a grande estratégia existe empiricamente, independentemente se há ou não reflexão, debate ou pensamento sobre ela. Isso porque, segundo o autor, pouquíssimos dos Estados que participam na política internacional possuem uma grande estratégia própria que tenha sido desenvolvida e pensada com cuidado. (LUTTWAK, 2002. passim)

É a partir da grande estratégia que, para Luttwak, os atributos militares se entrelaçam com a amplitude de contextos e cenários da política internacional, desenvolvendo interações multilaterais com os setores desmilitarizados dos Estados. Portanto, a interação entre os níveis estratégicos e militarizados de um Estado e os representantes diplomáticos, o sistema público de comunicação e propaganda, as operações secretas, a percepção do “Outro” formulada pelo sistema de inteligência e todas as transações econômicas públicas formam o que se entende por uma “grande estratégia” nacional. Por outra perspectiva, igualmente válida e que retrata a dinamicidade do tema, pode-se entender “grande estratégia” como a confluência dos níveis militares da estratégia e das variadas relações exteriores entre os Estados. (LUTTWAK, 2002. passim)

Luttwak aponta, ainda, que em razão da dependência das interações entre os setores Estatais, brilhantes vitórias da estratégica técnica, tática ou operacional podem ter o efeito oposto ou mesmo não ter consequências efetivas no escopo da grande estratégia. A partir

dessa premissa entende-se, então, a importância do planejamento prudente e inteligente das grandes estratégias no sistema internacional. Uma grande estratégia bem construída quando em iminência de guerra pode facilmente ser sinônimo de uma futura paz vantajosa. (LUTTWAK, 2002. *passim*)

Apesar dos limites da grande estratégia serem definitivamente amplos, Luttwak se preocupa em ressaltar que eles não abrangem todos os relacionamentos de todos os participantes na totalidade da política internacional. Relações entre dois Estados muitas vezes não são regidas ou condicionadas pela lógica da estratégia, apesar de ambos os Estados possuírem relações estratégicas com outros Estados inimigos e aliados em potencial. O próprio fato da possibilidade de delimitação e construção de interesses, inimigos, aliados ou atores pouco relevantes estrategicamente exemplifica o teor Construtivista presente na sociedade internacional, nos estudos estratégicos contemporâneos e na definição de grande estratégia. (LUTTWAK, 2002. *passim*)

Este conceito existe, portanto, dentro da política internacional, mas não coincide com as suas fronteiras. Para além delas, a grande estratégia se constitui fora da política internacional, ainda que dentro da sociedade internacional, pois inclui o mais alto nível de interação entre quaisquer partes capazes de usar a força umas contra as outras, incluindo organizações criminosas, guerrilhas, insurgências e grupos terroristas. O perigo dessa diferença entre fronteiras está, segundo Luttwak, na possibilidade da perda de legitimidade da estratégia como instrumento Estatal. (LUTTWAK, 2002. *passim*)

Evidenciou-se, até o presente momento, a maneira como a grande estratégia se distingue da estratégia em razão de seu caráter ampliado e de fronteiras diferenciadas. Em razão disso, seu desenvolvimento e gestão se mostram de uma complexidade superior à própria estratégia. A necessidade de coordenação de setores diferentes de uma nação em busca de um objetivo comum dificulta a tarefa.

Apesar de sua dificuldade proeminente, nações como o Reino Unido e os Estados Unidos da América foram capazes de ativamente debater, determinar e construir grandes estratégias de destaque e renome. Com isso em vista, a próxima seção explicita os moldes pelos quais essas estratégias foram desenvolvidas e as bases nas quais elas se sustentam atualmente.

2. DOIS MODELOS DE GRANDE ESTRATÉGIA: OS CASOS DOS EUA E REINO UNIDO

A consolidação do que hoje se entende como os Estados Unidos e o Reino Unido se deu por meio de incontáveis guerras, as quais colocaram em jogo a integridade territorial, econômica, política, militar e social dessas nações. Em razão disso, foi essencial para a sua sobrevivência Estatal que se desenvolvesse, desde o início, formas de entender e organizar suas forças de modo a otimizar as inúmeras batalhas.

O pensamento estratégico dessas nações se inicia, portanto, na sua forma mais restrita, orquestrado diretamente do campo de batalha, por oficiais militares e líderes nacionais. Com as incontáveis perdas resultantes das duas guerras mundiais, essa maneira de pensar a estratégia se mostra insuficiente, e em razão disso, cada vez mais se popularizam os *think tanks* ou laboratórios de ideias. Essas organizações civis se preocupavam em pensar a estratégia de forma mais abrangente, produzir e disseminar conhecimento acerca do tema e intermediar diálogos entre os setores militares e políticos da nação. (DUARTE, 2020. *passim*)

Nos Estados Unidos, são precursores do campo a RAND Corporation, fundada em 1948 e o Instituto Arnold A. Saltzman de Estudos de Guerra e Paz, em 1951, enquanto no Reino Unido foram pioneiros o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, fundado em 1958 e o Departamento de Estudos de Guerra da King's College London, em 1962. O atraso de aproximadamente uma década do Reino Unido em comparação aos Estados Unidos se deu devido ao período de reconstrução do país após a destruição severa da Segunda Guerra Mundial. (DUARTE, 2020. *passim*)

A ampliação dos Estudos Estratégicos para ambas as nações foi extremamente frutífera, e a estratégia passou a ser um assunto que demandava muito além dos setores militar e político. Com o investimento nacional para a defesa e estratégia amplificado pelas tensões da Guerra Fria, o desenvolvimento de novos conceitos e propostas foi alavancado. (DUARTE, 2020. *passim*) Não é uma surpresa que os autores centrais mencionados acerca do debate sobre a grande estratégia - Liddell Hart e Edward Luttwak - sejam, respectivamente, inglês e estadunidense.

A soma entre oportunidade, capacidade e necessidade permitiram com que tanto o Reino Unido como os Estados Unidos conseguissem desenvolver suas grandes estratégias com efetividade. É possível identificar fatores estruturais comuns entre elas, sendo eles interesses nacionais estabelecidos; instituições claras encarregadas de cada objetivo específico - as quais dialogam entre si; inimigos e aliados nacionais deliberados e avaliados; vulnerabilidades e forças delimitadas; disposição orçamentária para investimento na

estratégia; e *modus operandi* básico pré determinado. Essas características são facilmente explicitadas com uma maior análise dos documentos fornecidos por ambos os Estados.

2.1. O caso dos EUA

O documento “National Security Strategy” é emitido pela Casa Branca uma vez a cada mandato, e tem como objetivo expressar os objetivos, desafios e oportunidades da nova administração quanto a sua própria estratégia. O mais recente deles, o qual foi publicado em 2022, diz respeito ao mandato Biden-Harris, e enfatiza reiteradamente como o mundo atual está passando por um período de inflexão. (WHITE HOUSE, 2022. passim)

A inflexão em questão se refere, de acordo com a Casa Branca, a um momento de possível mudança na ordem mundial, o que traz dois desafios estratégicos principais para a nação estadunidense: o primeiro deles é a competição estratégica que tem como intuito moldar o futuro do cenário internacional; já o segundo, se refere aos desafios compartilhados que afetam as pessoas em todos os lugares do mundo e acontecem concomitantemente com a competição: as chamadas ameaças transnacionais. (WHITE HOUSE, 2022. passim) Por meio do estabelecimento desses dois, o governo estadunidense explicita suas principais nações inimigas, assim como seus aliados de maior foco e os temas principais que pautam a agenda estratégica do país.

Ainda como assuntos prioritários estão superar a China e conter a Rússia. Essa temática se refere à competição estratégica que ameaça o *status quo* da ordem mundial e delimita precisamente os inimigos relevantes na grande estratégia estadunidense. Conforme afirma a presidência, a Rússia e a República Popular da China representam desafios diferentes aos Estados Unidos, mas igualmente preocupantes. Enquanto a Rússia representa uma ameaça imediata, a China é o inimigo com a intenção de remodelar a ordem internacional, considerando alterar os poderes econômico, diplomático, militar e tecnológico para avançar nesse objetivo. (WHITE HOUSE, 2022. passim)

Os dois governos autocráticos em questão teriam intenções de arruinar a democracia e padronizar um modelo de governança marcado pela repressão interna e coerção externa. Esse tipo de cenário ameaça a predominância dos interesses nacionais estadunidenses, construídos e baseados em valores tais como liberdade, abertura, prosperidade e segurança. Define-se os interesses nacionais dos Estados Unidos, conforme a presidência, como: proteger a segurança do povo americano; expandir a prosperidade econômica e oportunidades; e realizar e defender os valores democráticos que estão no cerne do modo de vida americano. Acerca desses valores, o documento afirma: “These competitors mistakenly believe democracy is weaker than autocracy because they fail to understand that a nation’s power springs from its people.

[...] And it is our democracy that enables us to continually reimagine ourselves and renew our strength”. (WHITE HOUSE, 2022. pp. 3)

Em busca de vencer as duas ameaças principais, os Estados Unidos mencionam a necessidade de cooperação com seus principais aliados: as alianças fundamentais na Europa e no Indo-Pacífico, a Organização do Tratado do Atlântico Norte(OTAN) e a parceria de segurança com a Austrália e o Reino Unido(AUKUS). A proposta estadunidense é que, junto aos seus aliados e parceiros, busque-se mudar o cenário externo da China e da Rússia de maneira que influencie seu comportamento, mesmo em competição com as nações. (WHITE HOUSE, 2022. passim)

Quanto às ameaças transnacionais, o governo norte-americano posiciona os Estados Unidos na narrativa de maneira a se encaixar como o líder natural e mais indicado para a coordenação de esforços entre as nações. “As the world continues to navigate the lingering impacts of the pandemic and global economic uncertainty, there is no nation better positioned to lead with strength and purpose than the United States of America”. (WHITE HOUSE, 2022. p. 2)

Essa proposta de liderança mundial é reiterada pela enumeração das forças estadunidenses como nação. São ressaltados a economia, a população, a inovação e o poder militar crescentes; as forças nacionais inerentes - a engenhosidade, a criatividade, a resiliência e a determinação do povo americano; os valores, a diversidade e a força das instituições democráticas; a liderança tecnológica e o dinamismo econômico; e o corpo diplomático, profissionais do desenvolvimento, setores de inteligência e exército inigualáveis; a transparência e a responsabilidade; os altos padrões ambientais, sociais, trabalhistas e de inclusão; o respeito pelos direitos humanos; e as parcerias locais apoiadas por assistência externa e financiamento sólido e sustentável. (WHITE HOUSE, 2022. passim)

Apesar de importantes, as forças não são o único quesito na construção de uma grande estratégia nacional. Antagônica, a percepção de quais são as vulnerabilidades nacionais e possíveis propostas para solucioná-las são fundamentais e basilares para a segurança básica nacional. Na atual estratégia estadunidense, muito se discute sobre como - em razão de seus próprios princípios e interesses nacionais - a qualidade do sistema democrático doméstico afeta a força e a credibilidade da liderança internacional. Cientes disso, e em busca de reforçar os direitos à liberdade de expressão, imprensa livre, assembleia pacífica e outros direitos civis fundamentais, os Estados Unidos implementaram a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo Doméstico, com o intuito de enfrentar forças globais como a corrupção instrumentalizada, as operações de manipulação de informações, a interferência política e os

ataques ao estado de direito, incluindo nas eleições. Esse trabalho está se desenvolvendo em conjunto e em constante diálogo entre governos, a sociedade civil, a mídia independente e o setor privado, com a finalidade de evitar que informações críveis sejam sufocadas, expor campanhas de desinformação e fortalecer a integridade do ambiente midiático - este último considerado a base de democracias prósperas. (WHITE HOUSE, 2022. passim)

O investimento em novas iniciativas para sanar problemas detectados não se limita à qualidade da democracia. Com o objetivo central de atingir suas próprias metas quanto às temáticas de maior importância, os Estados Unidos descrevem um amplo investimento em suas vantagens estratégicas essenciais. Buscando investimento público estratégico, focado nas áreas industriais chave para sustentar uma estrutura própria, o governo norte-americano aprovou a Lei para Chips e Ciência, a qual autorizou \$280 bilhões para investimento civil em pesquisa e desenvolvimento, especialmente em setores críticos, como semicondutores e computação avançada, comunicações de próxima geração, tecnologias de energia limpa e biotecnologias. Através da Iniciativa Nacional de Biotecnologia e Bio Manufatura, foi liberado o investimento de \$2 bilhões para aproveitar todo o potencial da biotecnologia e bio manufatura, criar empregos internamente, fortalecer cadeias de suprimentos e reduzir as emissões de carbono. Além disso, a Lei de Redução da Inflação investe na produção doméstica de energia e manufatura, e almeja reduzir as emissões de carbono em cerca de 40% até 2030. Com a criação de condições para a prosperidade do povo estadunidense, os Estados Unidos alavancam seu crescimento doméstico enquanto reforçam sua posição como o destino de escolha para talentos de todo o mundo, um incentivo intencional ao fenômeno da fuga de cérebros. (WHITE HOUSE, 2022. passim)

Todo o investimento em tecnologia acontece por duas motivações principais. Primeiro, como forma de evitar dependência de outras nações em áreas essenciais para a sobrevivência Estatal, e, conseqüentemente, evitar ser alvo de nações que se utilizam dos recursos naturais e energéticos como método coercitivo. Além disso, o setor tecnológico desempenha papel fundamental na capacitação bélica de um Estado, uma vez que as guerras não-convencionais se tornaram um fenômeno comum no cenário internacional. (WHITE HOUSE, 2022. passim)

Mesmo com a diminuição na frequência e tendência com que acontecem os conflitos convencionais, os Estados Unidos não abrem mão de sempre investir em seu poder de fogo. De acordo com o ranking Global Fire Power, o país ocupa o primeiro lugar entre as nações com maior poder militar. (GLOBALFIREPOWER, 2023.) Essa vantagem é refletida na grande estratégia estadunidense, que se dispõe a usar a força para defender seus interesses nacionais como último recurso, sob a premissa de que um poderoso exército ajuda a avançar e

proteger os interesses nacionais vitais dos EUA, apoiando a diplomacia, enfrentando a agressão, dissuadindo conflitos, projetando força e protegendo o povo americano e seus interesses econômicos. (WHITE HOUSE, 2022. *passim*)

É notável a presença do Realismo Ofensivo no pensamento militar estadunidense, que menciona como em meio à intensificação da competição, o papel das forças militares é manter e conquistar vantagens no combate, ao mesmo tempo limitando as vantagens dos concorrentes. Com a intenção de alcançar o máximo efeito possível, a estratégia norte-americana combina forças por meio da abordagem de dissuasão integrada. Esta abordagem é definida pela combinação contínua de capacidades na intenção de convencer potenciais adversários de que os custos de suas atividades hostis superam seus benefícios. Isso envolve integração entre domínios militares (terrestre, aéreo, marítimo, cibernético e espacial) e não militares (econômico, tecnológico e de informação), integração entre regiões, integração em todo o espectro do conflito, integração governamental (desde diplomacia, inteligência e ferramentas econômicas até decisões de assistência de segurança e posicionamento de forças) e integração com aliados e parceiros. (WHITE HOUSE, 2022. *passim*)

Para conseguir coordenar corretamente e da maneira mais eficiente possível suas forças, é necessário investimento para a otimização de cada uma delas, parte fundamental do gasto orçamentário anual norte-americano, chegando a \$858 bilhões em 2023. (SENATE ARMED SERVICES COMMITTEE, 2022.) Além do investimento nos setores *per se*, é realizado frequente investimento na Força Voluntária do Exército, Corpo de Fuzileiros Navais, Marinha, Força Aérea, Força Espacial e Guarda Costeira dos Estados Unidos, juntamente à força de trabalho civil do Departamento de Defesa. O governo estadunidense reconhece que relações civil-militares saudáveis e de respeito mútuo são essenciais para a eficácia militar da grande estratégia, considerando a frequência com que os setores civis e militares se comunicam durante a execução estratégica. (WHITE HOUSE, 2022. *passim*)

2.2. O caso do Reino Unido

Já a grande estratégia do Reino Unido reúne defesa, segurança, resiliência, diplomacia, desenvolvimento e comércio, bem como elementos de política econômica e de ciência e tecnologia. Sua construção basilar foi apoiada por uma série de subestratégias publicadas, incluindo o Documento de Comando de Defesa de 2021, a Estratégia Industrial de Defesa e Segurança, a Estratégia Nacional de Inteligência Artificial, a Estratégia Nacional de Cibersegurança, a Estratégia Nacional do Espaço, a Estratégia para o Desenvolvimento Internacional, a Estratégia de Exportação do Reino Unido, a Estratégia de Segurança Energética Britânica, a Estratégia Net Zero, o Quadro Político do Ártico e o Quadro de

Resiliência do Governo do Reino Unido. (GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, 2023. passim.)

O país, que é o quinto do mundo em termos de poder militar (GLOBALFIREPOWER, 2023.), descreve a formulação de sua grande estratégia no documento “Integrated Review”, divulgado a cada mandato de um Primeiro Ministro. O mais recente, do mandato de Rishi Sunak, foi publicado em 2023 e se alinha com a perspectiva norte-americana de que o mundo passa por um período de risco e volatilidade intensificados. A mesma perspectiva do cenário internacional nesse caso não se apresenta como uma coincidência: os Estados Unidos continuam sendo o aliado e parceiro mais importante do Reino Unido, e, conforme o próprio documento atesta, a recém-revitalizada Carta do Atlântico reflete a amplitude e profundidade dessa visão global compartilhada. (GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, 2023. passim.)

Além da aliança com os estadunidenses, o Reino Unido foca nas relações interestatais dentro da Commonwealth, uma organização que representa mais de um quarto dos membros da ONU. Parcerias dentro do Euro-Atlântico e do Indo-Pacífico estão sendo priorizadas, levando em conta a sua relevância na defesa, prosperidade e economia do Reino Unido. Essa escolha de alianças muito se relaciona aos interesses nacionais fundamentais do Reino Unido, pautados pela abertura, pela liberdade e pelo Estado de Direito. O governo define os próprios interesses nacionais como a necessidade da soberania, segurança e prosperidade do povo britânico, com a garantia de fronteiras seguras, de modo que a nação, seus territórios ultramarinos e dependências da Coroa estejam livres de coerção, protegidos de danos e capazes de maximizar seu bem-estar econômico e social. (GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, 2023. passim.)

Para garantir esses interesses, considera-se essencial que o Estado seja capaz de controlar e dissuadir as nações que busquem interesses conflitantes. Dentre os nomes citados como principais obstáculos, estão a República Popular da China e a Rússia. Os motivos para tal são os mesmos estadunidenses, exceto pelo fato de que, para o Reino Unido, os avanços imperialistas russos representam ameaça direta ao território europeu e, conseqüentemente, ao seu próprio território. (GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, 2023. passim.)

Outras problemáticas priorizadas pelo governo são as ameaças transnacionais e a interferência hostil. De modo a combatê-las e evitá-las, a proposta é implementar uma melhora na segurança econômica, de saúde e energética, com medidas práticas, como pacotes de apoio à energia ou o uso da Lei de Segurança Nacional e Investimento para impedir investimentos de alto risco em infraestrutura crítica e tecnologias sensíveis. Medidas para

promover o desenvolvimento sustentável e mitigar as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade também estão na pauta, considerando sua característica catalisadora para outras ameaças globais. (GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, 2023. passim.)

Em termos de ameaças, o maior volume e variedade de ataques de atores estatais e grupos de crime organizado em instituições, organizações e pessoas do Reino Unido; o crescente problema da migração ilegal via barcos pequenos; cadeias de suprimentos interrompidas e preços crescentes de bens básicos; e a proliferação de desinformação e golpes cibernéticos expuseram vulnerabilidades domésticas críticas do país. Essas questões exigem ação para a melhora da resiliência em áreas-chave: energia, clima, meio ambiente e saúde; economia; democracia e sociedade; segurança cibernética e resiliência; e fronteira do Reino Unido. Desde o início dos anos 2000, o Governo avalia os riscos para o Reino Unido por meio da Avaliação de Riscos de Segurança Nacional (NSRA), a qual realiza uma análise multidimensional e aponta possibilidades para o fortalecimento da resiliência doméstica e das parcerias internacionais do Reino Unido. (GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, 2023. passim.)

A partir do elencamento das vulnerabilidades nacionais, o gabinete do Primeiro Ministro desenvolveu metas que visam o combate das ameaças estatais à democracia, economia e sociedade do Reino Unido e a proteção da base científica e tecnológica. (GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, 2023. passim.)

As metas se iniciam com uma mudança de uma abordagem predominantemente de gerenciamento de riscos para segurança nacional e com o engajamento proativo em áreas de crescente importância tanto para a prosperidade global quanto para a segurança. Dentro desta abordagem, destacam-se a transição para energia limpa, o apoio à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para receber membros permanentes adicionais, a maximização do soft power do Reino Unido junto ao British Council e a BBC World Service e o investimento nas forças únicas do Reino Unido. (GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, 2023. passim.)

A Grã-Bretanha é uma economia líder mundial, e sua força não se baseia apenas no tamanho, mas na especialização. O país está posicionado entre as cinco principais nações em inovação, inteligência artificial (IA) e cibersegurança, e se sustenta cada vez mais como grande potência internacional em ciência e tecnologia. É em razão disso que o país decidiu adicionar a priorização em ciência e tecnologia como um objetivo nacional. O investimento nacional atual é £20 bilhões por ano até 2024/25 em pesquisa e desenvolvimento, sob coordenação do novo Departamento de Ciência, Inovação e Tecnologia (DSIT), almejando

alcançar uma vantagem competitiva duradoura em C&T. (GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, 2023. passim.)

Pela necessidade latente de se atrelar segurança e tecnologia, a defesa também receberá £5 bilhões de financiamento adicional até 2025, além dos £560 milhões de novos investimentos feitos no outono de 2022. O investimento extra será focado em reabastecer e aumentar os estoques e investir na resiliência da infraestrutura de munições do Reino Unido e na contínua modernização das instalações nucleares, incluindo investimentos em infraestrutura, habilidades e apoio a submarinos em serviço. Os gastos do Reino Unido com defesa devem atingir 2,2% do PIB de 2023. O esforço orçamentário reflete a necessidade de manter forças nucleares, convencionais, cibernéticas e espaciais equilibradas e credíveis, com disposição claramente comunicada para serem utilizadas no local e no momento de escolha. (GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, 2023. passim.)

Além dos objetivos estruturais internos e os objetivos principais quanto à China, à Rússia e às ameaças transnacionais, o Reino Unido destaca ainda intenções de impedir o Irã de adquirir uma arma nuclear, apoiar a estabilidade no Estreito de Taiwan e no Mar da China Oriental e Meridional e se opor a qualquer mudança unilateral no status quo das regiões e apoiar a manutenção da paz na península coreana. (GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, 2023. passim.)

Após essa exposição, fica evidente como a grande estratégia de um país envolve pontos iniciais básicos a serem definidos e adotados por uma nação. O início de toda grande estratégia reside na delimitação de interesses nacionais estruturados em valores que guiam um Estado. Esses interesses - idealmente - estão calcados na construção social de um povo. Isso porque as mudanças sociais ocorrem de forma mais lenta quando em comparação com as mudanças políticas. Ao estruturar interesses nacionais em valores socialmente pautados, a chance de que esses interesses se alterem drasticamente com a efemeridade da política diminui de forma considerável. Desde o final da Segunda Guerra Mundial e da expansão dos Estudos Estratégicos, é possível perceber como as mudanças políticas do Reino Unido, assim como as dos Estados Unidos, não transformaram por completo os valores ou interesses nacionais, apenas a abordagem escolhida para alcançar esses interesses.

A partir do estabelecimento dos objetivos nacionais, formula-se uma grande estratégia considerando fundamentalmente: as capacidades nacionais, aferindo as vulnerabilidades e pontos fortes do Estado; os aliados e inimigos que afetam diretamente a segurança nacional, assim como os atores neutros sem relações regidas pela estratégia; as ameaças estratégicas prioritárias e medidas almejadas para seu combate e prevenção; e as delimitações acerca do

investimento orçamentário e das instituições encarregadas da efetivação de cada uma das medidas.

Dentro desses padrões, a construção estratégica dos Estados Unidos e do Reino Unido se justifica como o modelo escolhido ao demonstrar claramente a composição de grandes estratégias com pontos iniciais determinados de forma direta e de fácil compreensão. A seção a seguir aborda a realidade brasileira e as percepções conflitantes acerca da grande estratégia do Brasil pelos estudiosos da área.

3. A REALIDADE BRASILEIRA

Como demonstrado na última seção, enquanto a grande estratégia do Reino Unido e dos Estados Unidos é pensada e desenvolvida de maneira consistente (BRASIL, 2023a.), a grande estratégia brasileira se posiciona em estágio de contradição. Os teóricos e profissionais das áreas de Relações Internacionais, Defesa e Estratégia e Política Externa sequer conseguem chegar a um consenso acerca da existência dessa grande estratégia em seus posicionamentos. (AMORIM, 2016.) Apesar da predominância dos discursos acerca do tema afirmarem que a grande estratégia brasileira ainda não foi construída, há pensadores renomados da Política Externa brasileira que consideram - sim - o Brasil como um país com uma grande estratégia. (AMORIM, 2016.)

Um exemplo famoso é o ex-ministro das Relações Exteriores e diplomata Celso Amorim, o qual frequentemente menciona a grande estratégia brasileira em suas falas e trabalhos. O livro “A Grande Estratégia do Brasil” (AMORIM, 2016) reúne uma série de discursos, artigos e entrevistas de Amorim e seus pares acerca do tema, todos datados do período em que Amorim chefiava o Ministério da Defesa, entre 2011 e 2014. Dentre todos eles, 3 realizados em 2014 explicitam bem a perspectiva dos que compreendem a grande estratégia brasileira como um fenômeno já em curso.

Amorim entende o interesse pela paz mundial como o principal motivador da grande estratégia brasileira. Sendo assim, seria dever das políticas externa e de defesa - em conjunto - contribuir para a preservação desse estado pacífico. Por paz, nesse sentido, entende-se - para além da ausência de conflitos envolvendo o Brasil - a ausência de conflitos no cenário mundial, tendo em vista a interdependência do mundo globalizado. (AMORIM, 2016, p. 244)

Apesar de reconhecer a primazia da paz para os interesses brasileiros, dois apontamentos devem ser feitos quanto à grande estratégia brasileira: a) seus interesses - ou seja, os interesses nacionais brasileiros - não são definidos ou caracterizados durante os discursos do diplomata, uma abordagem que vai de encontro à abordagem elucidativa inglesa

ou norte-americana. b) a 'manutenção da paz não basta por si só, como defende o próprio Amorim: "O complemento indispensável de uma política externa pacífica é uma política de defesa robusta. A coordenação dessas duas políticas é o cerne da grande estratégia brasileira". (AMORIM, 2016, p. 307)

A paz *per se* não é capaz de assegurar o sentimento de segurança em uma nação. Considerando a realidade de um mundo cada vez mais volátil, incerto, complexo e ambíguo, estrategicamente falando não é possível presumir a paz duradoura de forma garantida. As novas tendências nos Estudos de Segurança e nos Estudos Estratégicos apontam a abundância das ameaças permanentes como reflexo das mudanças no cenário global, que deram espaço para os métodos não convencionais de se fazer guerra.

Ciente desse fato, e frente à predominância militar estadunidense, Amorim reforça o papel da defesa na grande estratégia brasileira, e afirma que o "Brazil firmly believes that being peaceful is not the same as being defenseless. And Brazil is also convinced that our defense cannot be, in anyway, outsourced. That is why our peaceful foreign policy must be supported by a more robust defense policy." (AMORIM, 2016, p. 292) Essa política de defesa se baseia em 2 pilares fundamentais: a dissuasão e a cooperação. A dissuasão se refere à capacidade de desencorajar e repelir agressões de atores externos. Uma força de dissuasão bem constituída torna mínimas as possibilidades de agressão e, conseqüentemente, evita instabilidade nacional. (AMORIM, 2016. *passim*)

Quanto ao pilar da cooperação, este constitui a maior parte do que Amorim entende por estratégia nacional. Contrariando as premissas básicas da construção de uma grande estratégia, os potenciais inimigos brasileiros são definidos como todas as outras nações potencialmente, mas nenhuma de forma declarada e evidente. A problemática quanto a essa afirmação reside na noção de que não ter inimigos abre margem para - também - não conseguir distinguir potenciais aliados. Ainda sim, o foco na cooperação e a ideia do Brasil como precursor de uma comunidade de segurança e paz são os tópicos mais ressaltados ao longo dos 3 discursos. (AMORIM, 2016. *passim*)

Isso porque, assim como o próprio Amorim nota, a falta de inimigos iminentes e a abundância de recursos brasileiros culminam na necessidade de evitar ameaças nas fronteiras. A melhor forma de suprir essa necessidade, tendo em vista o histórico latino-americano, é por meio da cooperação entre os territórios vizinhos. Não é à toa, então, que se aponta como "Brazil's international strategy – in both foreign policy and defense policy – has a clear priority: the integration of South America". (AMORIM, 2016, p. 282)

A ideia da integração, o protagonismo da cooperação e a proteção das fronteiras e dos recursos nacionais vão diretamente ao encontro da política de solidariedade - da qual Amorim ativamente participou durante o governo Lula. A solidariedade, em si, foi uma forma de constituição da política externa brasileira. Ao expandi-la para a grande estratégia - conceito que vai muito além da política externa - Amorim propõe a solidariedade como forma de defesa ativa dos interesses nacionais brasileiros. Ele expõe essa visão ao defender que “Para o Brasil, que tem muito a perder com a instabilidade em seu entorno, a boa vontade dos vizinhos – inclusive dos mais fracos e vulneráveis – é um interesse estratégico.” (AMORIM, 2016, p. 317)

Enquanto Amorim percebe o enfrentamento das desigualdades e das vulnerabilidades do Estado brasileiro como potencializado e melhorado pela implementação da grande estratégia (AMORIM, 2016, p. 305-306), uma série de discussões mais recentes acerca da grande estratégia brasileira entendem essas desigualdades e vulnerabilidades como obstáculos a serem enfrentados, ou ao menos amenizados, para a adoção de uma grande estratégia funcional. (BRASIL, 2023a e 2023b)

Dando continuidade à elucidação das diferentes perspectivas acerca da grande estratégia brasileira, nota-se que percebê-la como já existente deixa algumas brechas na caracterização predominantemente utilizada para o conceito. As obras elaboradas pelo próprio governo brasileiro e por intelectuais da área como Joannisval Brito Gonçalves (BRASIL, 2023a.), Antonio Jorge Ramalho (BRASIL, 2023a.), e João Paulo Alsina (ALSINA JR., 2018.) defendem que há a necessidade de elaboração consciente e meticulosa de um planejamento estratégico em busca da construção de uma grande estratégia que ainda não existiria para o Estado Brasileiro. A formulação de um arcabouço estratégico na intenção de iniciar esse processo requeriria fundamentalmente um estágio de planejamento multisetorial, o qual definiria os procedimentos, a organização e o orçamento envolvidos. (BRASIL, 2023a.)

“O planejamento estratégico diz respeito à gestão de governo, à arte de governar. Quando perguntamos se o governo está caminhando para onde se quer ir, se está fazendo o necessário para atingir seus objetivos, se está começando a debater o problema do planejamento. A questão fundamental é saber se a organização é arrastada pelo ritmo dos acontecimentos do dia a dia, como a força da correnteza de um rio, ou se ela sabe aonde chegar e concentra suas forças em uma direção definida (TONI, 2003. pp. 64)

Planejar é um grande desafio e o Estado brasileiro, apesar de algumas tentativas no passado recente, nunca implementou um planejamento estratégico de longo prazo. Fatores como a falta de uma cultura nacional de planejamento e instabilidades econômicas crônicas contribuíram para a ausência de um olhar posto no longo prazo. (BRASIL, 2023b. passim)

O planejamento estratégico consiste, primeiramente, no levantamento do diagnóstico da situação em que o País se encontra interna e externamente. É essa a proposta inicial de um relatório de conjuntura como o do Governo Temer, por exemplo. Após diagnosticada a situação, delimitam-se as tendências, os riscos e desafios e a construção de cenários. O relatório de conjuntura diagnostica objetivamente a problemática que cerca a construção de uma grande estratégia. Nele é explicada a situação atual do Brasil, um país equipado somente com uma agenda pontual e conjuntural, que não foi capaz de promover a integração necessária para a adoção de um projeto de política exterior estratégico e coerente. (2017. passim)

De acordo com Alsina Jr., a construção de uma Grande Estratégia ainda está limitada a reflexões incipientes, ou ao oficialismo burocrático. (ALSINA JR., 2018. passim) A dificuldade inicial brasileira no ramo das reflexões está na formulação dos objetivos estratégicos e dos interesses nacionais brasileiros. Em um país polarizado e democrático, existe uma grande dificuldade em manter a continuidade nos objetivos a longo prazo, tendo em vista a falta de consenso entre os decisores acerca do que forma os interesses nacionais. O obstáculo principal para a formulação da grande estratégia, então, seria a formulação e permanência dos interesses nacionais. (BRASIL, 2017. passim)

Comumente se sabe que existem valores presentes na sociedade brasileira desde a sua constituição, passando pela redemocratização e as lições aprendidas ao longo dos séculos. O resgate e a priorização dos valores e princípios que o Brasil sempre defendeu e promoveu como nação são o meio mais viável para guiar o debate acerca dos interesses nacionais que, afinal, são moldados por esses valores. Evidencia-se, inicialmente, a correlação entre a construção dos interesses nacionais brasileiros e a séria consideração e respeito aos valores fundamentais da nação. O próprio documento elaborado pela presidência esclarece que “A escolha entre princípios e interesses é uma falsa dicotomia”. (BRASIL, 2017. pp. 18) Respeitar os princípios nacionais e construir parcerias tendo-os em mente gera não somente maior possibilidade de alcance desses interesses, como também aumento na legitimidade internacional pelas demonstrações de estratégia coerente. (BRASIL, 2017. passim)

Além desses, outros obstáculos consideráveis atrapalham a jornada brasileira rumo à grande estratégia. Profundamente interligado ao obstáculo principal, está o fato do Brasil não possuir uma agenda internacional integrada que seja capaz de evidenciar os objetivos econômicos, políticos, sociais e ambientais do país. Ainda que a agenda existisse, falta coerência e organização entre as intenções brasileiras e as capacidades - inclusive o poder - para alcançá-las. (BRASIL, 2017. passim)

Dessa forma, os passos iniciais a caminho da grande estratégia seriam o estabelecimento dos interesses nacionais - avaliando as possibilidades concretas e racionais para alcançar esses objetivos, em seguida a definição e implementação de uma ordem de prioridades estratégicas e, então, a alocação dos recursos disponíveis para constituir medidas práticas de alcance dos objetivos, com base no critério de organização das prioridades pré-estabelecidas. (BRASIL, 2017. pp. 10)

Em matéria de critérios, a criação de indicadores claros para a determinação de metas e priorização dos objetivos é essencial para a tomada de decisões prudentes e coerentes, e também depende da determinação de quais valores e interesses nacionais são mais urgentes. (BRASIL, 2017. pp. 11) Sem esses critérios desenvolvidos, aumenta a chance de que as políticas estratégicas escolhidas resultem em consequências inefetivas ou opostas ao resultado esperado, conforme delimitado por Luttwak (2002. *passim*) previamente.

Uma variável de extrema importância no processo de formular, explicar e implementar uma grande estratégia é o papel que nela devem desempenhar a defesa, a segurança e a inteligência. Qualquer país com interesses em fortalecer sua influência no espectro global ou regional incrementa essas três áreas como fundamentais no seu processo decisório. No Brasil, essas áreas não têm recebido a atenção ou o investimento na medida em que se formula uma agenda externa. (BRASIL, 2017. pp. 25)

O estigma da desconfiança desde a redemocratização em razão dos horrores cometidos pela ditadura colocou de lado os sistemas de inteligência e invisibilizou o tema de defesa e segurança do eixo político nacional. Sem um serviço de inteligência eficaz, legitimado, positivado e regulado, tarefas já complicadas por si só, como a avaliação de políticas públicas e externas, a antecipação de ameaças, a prospecção de oportunidades, o debate acerca dos cenários e possíveis cursos de ação, acabam se tornando ainda mais árduas. Uma grande estratégia nacional, para ser exitosa, requer ações formuladas de maneira cuidadosa e com monitoramento e ajuste regulares e precisos. Essas ações podem acontecer sem o auxílio da atividade de inteligência, mas ao baseá-las em informações e avaliações promovidas pela comunidade de inteligência, aumenta-se a chance de que sejam bem-sucedidas. (BRASIL, 2017. pp. 26) Essa falha sistêmica da construção estratégica brasileira é esclarecida bem pelo relatório de conjuntura:

“Embora alguma atividade de inteligência seja realizada no MRE, de forma quase artesanal, não há nada em sua estrutura que se assemelhe ao Bureau of Intelligence and Research (INR) do Departamento de Estado dos Estados Unidos, uma unidade que fornece all-source intelligence de alto nível para o Secretário de Estado, o Conselheiro de Segurança Nacional e o próprio Presidente dos EUA. De forma geral, o INR procura garantir que a inteligência, considerada um instrumento

legítimo de política externa, informe as decisões dos policymakers em relação aos objetivos exteriores do país.” (2017. pp. 27)

Acerca das falhas estruturais, é importante ressaltar também como ainda inexistente no Brasil um órgão ministerial que seja especificamente encarregado de formular, incentivar, executar, coordenar, e fiscalizar as políticas estratégicas que demandam cooperação multissetorial. (BRASIL, 2017. passim) Há necessidade de arranjo institucional que permita uma atuação transversal, no intuito de supervisionar e monitorar as interações entre os setores envolvidos. Com as vulnerabilidades e ameaças a serem enfrentadas já definidas, o arranjo seria capaz de delimitar e redirecionar as necessidades militares necessárias a esse enfrentamento em harmonia com as ações diplomáticas visando a inserção internacional do país. Esse arranjo facilitaria e aumentaria a previsibilidade orçamentária para investimentos estratégicos. Inicialmente, dentro da estrutura já existente no Estado brasileiro, o Ministério da Defesa seria um órgão relativamente próximo de possuir a capacidade de operacionalizar essa parte fundamental da grande estratégia. Entretanto, apesar de próximo, o Ministério não dispõe da transversalidade, legitimidade e autoridade essenciais para atuar acima da hierarquia ministerial. Idealmente seria, então, a instituição de um órgão supraministerial com a capacidade e a autoridade para regular, organizar, coordenar e vistoriar a implementação da grande estratégia diante da cooperação - necessariamente funcional e dinâmica - de uma multiplicidade de áreas. (BRASIL, 2023a. pp. 64)

Atualmente, o Ministério cuida do despacho dos interesses das Forças singulares e da acomodação dos interesses corporativos. Por meio de uma divisão clara de responsabilidades e obrigações, cabe a ele - portanto - a direção das Forças Armadas em seu preparo para o combate, administrando as logísticas, meios e insumos de sustentação do combate, bem como a harmonização das políticas públicas voltadas a esse fim com outras demandas sociais. Este papel limitado não pode ser confundido com o de supervisão da grande estratégia que ainda falta na estrutura brasileira. Quanto às Forças Armadas, caberia a proteção nacional contra ameaças externas. As missões de paz, o apoio logístico, as eventuais missões de busca e salvamento, o atendimento a comunidades carentes, dentre muitos outros se constituem como atividades subsidiárias. A preocupação das Forças deve residir majoritariamente nas ameaças, uma vez que as vulnerabilidades requerem políticas públicas transversais e envolvimento mais profundo e permanente de atores sociais diversos. (BRASIL, 2023a. pp. 64)

Um impedimento para a participação mais assídua de atores sociais diversificados é a realidade da política externa brasileira. A área pouco faz parte do debate eleitoral ou das preocupações da opinião pública. A população majoritária não tem consciência do impacto do tema sobre os rumos da sociedade, ao ponto de ser amplamente desconsiderada pelos agentes

econômicos privados, não estar presente nos currículos escolares, e não encontrar respaldo sequer entre outros órgãos da administração pública. A política externa brasileira se acomodou como um assunto nichado e seus formuladores até hoje não foram capazes - ou não tiveram interesse - de conjugar os debates da área com os temas cotidianos do brasileiro médio. A permanência dessa lacuna menospreza a necessidade da presença de uma multiplicidade de setores sociais nas discussões acerca do que pode se tornar uma grande estratégia brasileira. (BRASIL, 2017. passim)

Em termos econômicos, a falta de competitividade internacional, a inexistência de uma política industrial coerente e integrada e os equívocos na política comercial são afetados diretamente pelas decisões tomadas na política externa. Até o presente momento, essas decisões foram incoerentes com a situação econômica e agravaram os problemas já existentes. A tomada de decisões estratégicas em âmbito econômico e comercial pode ser um ponto de virada para essa estagnação, se executadas corretamente com os interesses, vulnerabilidades, inimigos e parceiros bem definidos. (BRASIL, 2017. passim)

Enquanto estudiosos da futura grande estratégia brasileira afirmam que é fundamental delimitar as vulnerabilidades do país e adotar medidas para diminuí-las ou extingui-las ao máximo possível mesmo antes do estabelecimento da estratégia em si (BRASIL, 2017. passim), Amorim (2014) considera que “para um país em desenvolvimento, como o Brasil, o progresso social e econômico necessariamente passa pela eliminação dos obstáculos externos ao crescimento e pela projeção do país no mundo”. (pp. 306) Ele entende que é em meio à execução da grande estratégia que se trabalha para sanar as vulnerabilidades nacionais.

Apesar das duas formas de se pensar a presença da grande estratégia no Brasil, é possível perceber como cada uma delas delimita formas de perceber o posicionamento brasileiro no cenário internacional. Partindo de qualquer uma das abordagens, ficam evidentes as limitações estratégicas brasileiras. Essas limitações dão espaço para que a comunidade acadêmica seja capaz de tecer críticas, comentários e possíveis soluções quanto à grande estratégia brasileira. Por mais que ambas as perspectivas sejam válidas, com base no conceito de Luttwak (2002. passim) e nos modelos observados dos Estados Unidos e do Reino Unido, é difícil perceber a estrutura deficitária brasileira como uma estrutura munida de uma grande estratégia com planejamento prévio. Ficam, então, as possibilidades de delimitação para que essa estratégia exista futuramente, assim como as perguntas que devem ser feitas incessantemente durante o período de constituição da grande estratégia brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a exposição realizada ao longo destas seções, é esperado que se entenda de forma mais clara a conceituação teórica de uma “grande estratégia”, em específico os pontos de concordância entre os pensadores e debatedores do conceito. Como exemplificado pela construção estratégica dos Estados Unidos e do Reino Unido, a formulação e execução de uma estratégia de longo prazo é uma função de Estado e não de Governo. Já no caso brasileiro, o grau de polarização atual da sociedade impede avanços no sentido de um “Projeto Nacional”. A sugestão, então, é que se busque definir os grandes eixos estratégicos. (BRASIL, 2023b.)

Esses eixos, integrados e sistematizados, permitem a identificação de um conjunto de princípios, objetivos, perspectivas e meios que guiam a política exterior Estatal. Com esse guia, ambiguidades e contradições são reduzidas e a ação externa do país se torna mais fácil e consistente, e apresenta-se com maior coerência e confiabilidade. A relevância da consistência para o Estado brasileiro está na mitigação de políticas ineficientes e contraditórias diante dos desafios e incertezas da ordem internacional. As frequentes contradições na administração das relações internacionais brasileiras se traduzem em perda de credibilidade e de influência internacional, prejudicando um grande interesse brasileiro há duas décadas: a própria campanha por um assento permanente no CSNU. (BRASIL, 2017.)

Outro tópico mencionado há décadas que pode ser intensamente prejudicado pela falta de coerência na política externa é o entorno estratégico brasileiro. Sem um caminho definido entre parceiro ou hegemonia regional, a presença brasileira na América Latina tende a se manter inconsistente: “Talvez devido à sua tradicional ambição de obter um status de ator global, o Brasil revele a existência de uma real dicotomia, nunca superada, em seu pensamento geopolítico para a região em torno de qual caminho seguir: integração ou hegemonia”. (BRASIL, 2017, p. 23) Fica evidente como sem prover bens públicos, benefícios econômicos, concessões e preferências comerciais, assistência e proteção militar e outros incentivos significativos, o Brasil diminui cada vez mais suas chances de obter o apoio de nossa vizinhança para seus objetivos globais - seja em forma de parceria ou de liderança. O Brasil não dispõe de uma política efetiva para a região, nem do capital político, econômico e militar. Sem eles, consolidar-se uma liderança regional torna-se cada vez menos realista. (BRASIL, 2017, p. 25)

Ao buscar identificar na estrutura brasileira os aspectos principais e fundamentais da grande estratégia nos moldes dos Estados Unidos e Reino Unido, previamente explicitados na segunda seção, fica evidente como o Brasil ainda enfrenta desafios na determinação desses

aspectos. Sem a delimitação dos interesses nacionais, das instituições claras encarregadas de cada objetivo específico, dos inimigos e aliados nacionais, das vulnerabilidades e forças e da disposição orçamentária para investimento na estratégia, não é possível sequer comparar os esforços - ainda iniciais - brasileiros e as - já constituídas - grandes estratégias aqui utilizadas como modelo.

Frente a tamanhos desafios, são propostos pela Ten Cel Selma Lúcia de Moura Gonzales e pelo Prof. Dr. Fábio Albergaria de Queiroz alguns questionamentos acerca da problemática, de modo a fomentar a reflexão e o debate em torno da grande estratégia brasileira. São eles: como mobilizar o interesse da elite política e econômica, assim como a opinião pública para enfrentar situações da política internacional? Como orçar ações no contexto brasileiro inflacionário? Como proporcionar a aquisição de recursos frente às restrições e limitações da cooperação financeira internacional? Como se consolidar como ator ativo internacionalmente com o multilateralismo desgastado e necessitado de auxílio na defesa de temas cruciais para o futuro da humanidade? Como lidar com decisões pouco efetivas e ultrapassá-las? Como mobilizar as maiorias brasileiras por objetivos ambiciosos? Como possibilitar e administrar as parcerias, principalmente na vizinhança estratégica? (BRASIL, 2023b.)

Assim como possíveis questionamentos e incentivos para o debate acadêmico, diversas soluções práticas também são sugeridas em meio a um Brasil à deriva em sua política externa. Propõe-se a promoção de investimentos e reforço institucional na área de educação e de ciência e tecnologia em setores estratégicos e a fomentação da cooperação técnica internacional; a garantia direta de um substrato político e institucional mais sólido e rigoroso, entre as esferas da diplomacia e da defesa, com o incentivo a debates contínuos sobre a construção da grande estratégia; especificação das responsabilidades de civis e militares no processo de implementação da grande estratégia, seguida pela ampliação da participação da sociedade civil na elaboração e avaliação de políticas no campo da Defesa e no acompanhamento da Política Externa; determinação do que se constitui como interesse nas relações bilaterais com Washington e Pequim; esclarecer de forma transparente as forças nacionais; compreender as ameaças originadas de outros agentes e as vulnerabilidades que ameaçam a estabilidade nacional e estimar custos e riscos associados às ações necessárias para neutralizá-los; e identificar os arranjos de governança inclusive regimes e organizações internacionais, relevantes para a consecução dos objetivos nacionais. (BRASIL, 2023a, p. 55.)

Esse artigo não pretende esgotar as possibilidades de discussão da grande estratégia brasileira ou apontar um modelo novo, único, ou ideal para a sua adoção. O conceito por si só

não é unânime, assim como as percepções sobre a implementação brasileira são múltiplas. Buscou-se apontar aqui apenas se o Brasil dispõe de uma grande estratégia moldada de forma clara, como acontece nos Estados Unidos ou no Reino Unido, assim como elencar desafios estratégicos brasileiros que impedem que a grande estratégia se consolide dessa forma. Encerra-se essa reflexão com a esperança de que - futuramente - o Estado brasileiro disponha de uma grande estratégia que permita o crescimento e a consolidação de todo o potencial brasileiro. São amplos os desafios, mas acredita-se em uma vontade e necessidade pela mudança de amplitude superior por parte da sociedade - civil e militar - brasileira.

REFERÊNCIAS

ALSINA JR., João Paulo. **Ensaio de Grande Estratégia Brasileira**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

AMORIM, Celso. **Grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Celso Amorim; Antonio Jorge Ramalho da Rocha ... [et al] (editores). Brasília: FUNAG; São Paulo: Unesp, 2016.

BRASIL. Escola Superior de Defesa; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos do Exército. **Caderno De Estudos Estratégicos: Pensamento Geopolítico Polar Brasileiro No Horizonte De Uma Grande Estratégia Nacional**. Brasília, DF: Escola Superior de Defesa, 2023a.

BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão. **Caderno de Debates e Recomendações - O Futuro No Presente: Por Uma Grande Estratégia Para O Brasil**. 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/CadernoDebateseRecomendacoes.pdf>>. Acesso em: 01/11/2023.

BRASIL. Presidência da República. **Um País em Busca de uma Grande Estratégia: relatório de Conjuntura nº 01**. Brasília, DF: Secretaria Geral e Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2017.

BRASIL. PND & END. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa encaminhadas em 22/07/2020 para apreciação do Congresso Nacional**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa>. Acesso em 01/11/2023.

CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. tradução de Michael Howard e Peter Paret, Princeton: Princeton University Press, 1984. pp. 128.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2019. pp. 272

DUARTE; Érico Esteves. **Estudos Estratégicos**. Curitiba: Intersaberes, 2020. pp. 18-50.

GLOBALFIREPOWER. **Global Firepower**. 2023. Disponível em: <<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>>. Acesso em: 26 de outubro de 2023.

GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM. **Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World**. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/integrated-review-refresh-2023-responding-to-a-more-contested-and-volatile-world>>. Acesso em: 26 de outubro de 2023.

LIDDELL HART, Basil Henry. **Strategy**. Nova York: Meridian Books, 1991. pp. 319-333.

LUTTWAK, Edward N. **Strategy: The Logic of War and Peace, Revised and Enlarged Edition**. Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press; 2nd edition, 2002. pp. 261-273

SENATE ARMED SERVICES COMMITTEE. **FY23 NDAA Agreement Summary**. 2022.

Disponível em:

<https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/fy23_ndaa_agreement_summary.pdf>. Acesso em: 26 de outubro de 2023.

TONI, Jackson De. **Planejamento e Elaboração de Projetos: Um desafio para a gestão no setor público**. Porto Alegre, 2003. Disponível em:

<[https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/\\$File/NT00032192.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/$File/NT00032192.pdf)>. Acesso em: 01/11/2023.

WALTZ, Kenneth Neal. **Theory of International Politics**. Waveland Pr Inc, 2010.

WHITE HOUSE. **Biden-Harris Administration's National Security Strategy**. 2022.

Disponível em:

<<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>>. Acesso em: 26 de outubro de 2023.