

### **Bernardo F. Estellita Lins**

Engenheiro civil; doutor em Economia  
pela Universidade de Brasília (UnB);  
consultor legislativo da Área XIV - Ciência e  
Tecnologia, Comunicação Social, Informática,  
Telecomunicações e Sistema Postal.

## Atualizando a grande estratégia nacional: uma visão histórica

## Resumo

---

O artigo examina a existência, no decorrer da história do Brasil, de uma grande estratégia brasileira de longo prazo e reúne evidências de sua articulação em diversos períodos. Avaliam-se as circunstâncias atuais que demandariam uma atualização de certos aspectos relacionados a essa grande estratégia e discutem-se as limitações que esse debate deverá enfrentar, em face da desconstrução dos espaços de diálogo em que este se articula.

## Palavras-chave

---

diplomacia; economia política; grande estratégia; liderança.

## Abstract

---

*A brief account of the evolution of the positions assumed by Brazilian governments on the international arena is provided in this article, applying the concept of grand strategy. Some evidence of its conception in various moments of the Brazilian history is evaluated. Current global circumstances would require an update of some of its elements, but the institutional environment to discuss them has been subjected to a deconstruction that shades doubt on the possibilities of a positive dialogue. The evaluation process and outcomes, with the goal of increasing the quality of public expenditure and services.*

## Keywords

---

*diplomacy; political economy; grand strategy; leadership*

## Introdução

Os últimos anos de governo do Brasil introduziram um componente de desorganização na visão de longo prazo que a sociedade, e particularmente a elite, deveria ter para delinear, orientar e avaliar as posições estratégicas que o governo do país deve assumir de modo relativamente contínuo.

Não se trata de uma afirmação leviana. Um governo nacional, se deixado à própria sorte, tenderá a tomar decisões, em todos os níveis, com uma visão personalista ou, na melhor hipótese, partidária, voltada ao curto prazo e a interesses prosaicos, como a manutenção da popularidade, a preservação de perspectivas de continuidade no poder e a apropriação de ganhos políticos ou pecuniários de diversas ordens. Para que uma visão de longo prazo, que dê a noção de objetivo a ser seguido, possa ser admitida pelo governante, ela deve emergir dos grupos organizados na sociedade e deve ser, em certa medida, imposta. As instituições devem estar desenhadas e operar de modo a abrir espaços para esse debate e para a imposição dos seus resultados.

A estratégia nacional, a grande estratégia de um país, agrega precisamente esses elementos de visão de longo prazo em um desenho ordenado, que transita da reafirmação dos valores fundamentais de nação para decisões acerca da defesa nacional, das instituições a serem edificadas ou reforçadas, das políticas públicas a serem priorizadas e da colocação do país no concerto das nações e no mercado global. Se, por um lado, ajustes na grande estratégia decorrem de mudanças na conjuntura que se apresenta a cada momento, dependem, por outro lado, do alinhamento dos interesses internos diante dessas mudanças. O Brasil perdeu, nos últimos seis anos, a capacidade de discutir, verbalizar e coordenar internamente essa estratégia, em seu agregado e com tons realistas, o que vem resultando em deterioração de valores e em perdas ao patrimônio nacional. Rever o ambiente em que essa discussão deve ocorrer e a forma como legitimá-la tornou-se uma tarefa premente, ainda que pouco reconhecida no debate público.

A grande estratégia é, fundamentalmente, uma estratégia de segurança nacional. Não é necessariamente uma estratégia militar. Países como a Costa Rica abriram mão de ter forças armadas e, ainda assim, praticam uma grande estratégia bem-definida, que preserva seu território e expan-

de sua influência, mesmo com a presença de vizinhos com poder militar, no caso Nicarágua e Panamá. O exemplo ilustra os três objetivos que caracterizam a grande estratégia: a garantia do patrimônio territorial e cultural da nação, a administração de sua eficácia institucional, econômica e, em certos casos, ideológica e a projeção política e diplomática perante outras nações.

Sustentar uma grande estratégia nacional não evita *a priori*, como alguns desejariam, a ocorrência de problemas de desorganização administrativa, de abuso de poder, de corrupção de governantes e agentes públicos ou de fracasso de políticas públicas. Esses episódios são recorrentes, em maior ou menor medida, em todos os países e em todas as épocas. Porém, mantê-los dentro de limites requer mecanismos de reafirmação de valores, de correção de desvios e de renovação do ambiente de governo que são construídos e mantidos no âmbito dessa grande estratégia.

A rápida mudança de paradigmas globais que estamos vivenciando torna premente uma atualização da grande estratégia nacional, ou do que dela ainda resta nos corações dos brasileiros. A narrativa global do início do milênio, calcada nos aspectos da segurança militar liderada pelos EUA após o 11 de setembro, da expansão da economia virtual e da consolidação da China como segunda potência comercial do planeta, vem lentamente dando lugar a uma nova configuração, em que quatro elementos se destacam: a questão ambiental, a adoção de um modo de produção com suporte cibernético, um imperativo bioético e uma reorganização dos grandes poderes em que a Rússia tenta retomar uma dimensão global, da qual o conflito centrado na ocupação da Ucrânia é ilustrativo. Pode-se adiantar a conjectura de que se trata de um ambiente particularmente instável e agressivo para as nações, apesar da gradual distensão que vem sendo ansiosamente perseguida no âmbito da diplomacia.

Recuemos duas décadas. O 11 de setembro foi o episódio que desencadeou a narrativa da segurança global que marcou as gerações que hoje chegam à meia-idade, a geração X<sup>1</sup> e os millennials, colocando em

---

1 Referimo-nos, aqui, às várias coortes geracionais que compõem a população adulta em 2020: a geração silenciosa, pessoas que em 2020 tinham 75 anos ou mais e que entraram na vida adulta a partir de 1945; os *baby boomers*, nascidos entre 1946 e 1966, que entraram no mercado de trabalho a partir de 1965 e estavam se aposentando em 2020; a geração X, pessoas nascidas entre 1966 e 1981, que iniciaram sua trajetória profissional a partir de 1985, os millennials, nascidos entre 1981 e 1996, que entraram na vida adulta a partir de 2000, e a geração Z, nascida entre 1996 e 2010, a primeira integralmente formada em convivência com a internet (KATZ, 2017, p.13-14).

segundo plano a narrativa de bem-estar hedonista do final do século XX, substituindo seu símbolo – o yuppie em busca do sucesso no mercado – pelo youtuber ou o gamer que realiza sua vida no ambiente digital. Agora, vinte anos depois, o marco da nova transição, em que os millennials chegam à maturidade e a geração Z ocupa seu espaço profissional, foi a pandemia de Covid-19.

A geração Z foi a primeira a crescer em um ambiente completamente dominado pela internet. Conviveu desde a infância com registros de guerras (Afeganistão em 2001, segunda guerra do Iraque em 2003, intervenção no Haiti em 2004, Líbano em 2006, guerra civil da Síria desde 2011, crise da Líbia desde 2011, guerra civil do Iêmen desde 2015, confronto Israel-Palestina desde 2016, guerra da Ucrânia em 2022), diásporas (imigrantes da América Central, do Haiti, da Líbia, da Síria, de países africanos, da Ucrânia) e incidentes sanitários (Sars em 2003, H1N1 em 2009, ebola em 2013, Sars-Cov2 em 2019). Seus valores e sua forma de ver o mundo são, inevitavelmente, marcados por sua inserção nesse ambiente. A forma como enfrentarão os desafios deixados por seus pais ainda é uma incógnita, e estes são problemas indigestos: uma cultura de consumo exacerbado, de valorização da aparência e de agressão extrema à natureza, um ambiente político radicalizado e marcado pelo desgaste da democracia, uma sucessão de confrontos militares. Não é possível antever com clareza o futuro neste momento, mas é possível arregaçar as mangas e construí-lo. Reafirmar e atualizar a estratégia nacional é uma tarefa inerente a esse esforço.

Outros países já empreendem esse reposicionamento estratégico, com alguns resultados a mostrar. Nos países desenvolvidos, a comunidade intelectual e acadêmica vem coordenando esforços de equacionamento de uma nova narrativa, alcançando projeção institucional em pelo menos duas dimensões: no tema ambiental e na questão cibernética. Na Europa, esses temas vêm sendo incorporados em seguidas resoluções do Parlamento Europeu e nas decisões de países membros. Na China, cujo modelo político se distancia das democracias ocidentais de caráter representativo, o debate reverbera no partido e determina as orientações de governo.

No debate ambiental, uma convergência está sendo vagarosamente construída com os acordos multilaterais que periodicamente se sucedem, agregando níveis crescentes de responsabilidade a governos e empresas. Os instrumentos que estão sendo concebidos buscam identificar e pre-

cificar as externalidades decorrentes das atividades produtivas e sociais, estabelecendo critérios de admissibilidade destas e de negociação de contrapartidas a práticas ambientalmente nocivas. Infelizmente, trata-se de um mecanismo moroso, insuficiente para a pressão que vem crescendo em decorrência do rápido desgaste do ambiente natural. Tanto as metas negociadas nas Conferências das Partes (COP) sobre alterações climáticas quanto outros compromissos voluntários assumidos pelos países são objeto de extensa negociação e ilustram a atual importância do tema.

No reconhecimento de uma nova realidade cibernética, o debate da economia 4.0 vem avançando, superando as delimitadas tentativas para empreender agendas mais pragmáticas. Estas vêm resultando em definições de valores, em políticas públicas e em legislação protetiva quanto às implicações de um crescente patamar de decisões deixadas a cargo de sistemas especialistas e de plataformas automatizadas de produção e de oferta de bens e serviços. Exemplos como as legislações de proteção de dados pessoais, de supervisão de sistemas baseados em inteligência artificial e de regulação de provedores de redes sociais são demonstrações dessas preocupações.

O terceiro aspecto, evidenciado pela crise da pandemia, é o do limiar de um espetacular desenvolvimento biotecnológico. O prazo exíguo em que a base industrial e de pesquisa de vários países foi capaz de desenvolver e colocar no mercado as vacinas que protegem contra o Sars-Cov2 e suas principais variantes serviu de demonstração do potencial desse setor e das muitas implicações industriais e sociais que irão se descortinar. Os controles hoje em vigor, a exemplo da proibição de realizar experimentos com embriões humanos, poderão ficar expostos a um debate crescente, na medida em que novos interesses econômicos se evidenciem. Nesse sentido, ainda está sendo construída uma doutrina que aponte até que ponto podemos avançar nessa tecnologia sem violentarmos a natureza humana. Como nas duas questões anteriores, valores fundamentais das sociedades, de ética e de proteção da coletividade, serão desafiados.

O episódio da ocupação da Ucrânia, enfim, revela a faceta de poder militar desse novo equilíbrio (ou desequilíbrio) global que se descortina. Esse confronto deve ser relido no contexto da reação agressiva, e talvez de mal calculado *timing*, por parte da Rússia, à lenta, mas contínua, aproximação da OTAN no rumo das suas fronteiras. Tal reação delineia um ambiente em que o respeito a acordos formais ou de palavra assumidos

no passado vem sendo corroído pelos interesses do complexo industrial militar das grandes potências e pelas demandas populares nascidas das reações contra governos opressores em países-tampão entre Rússia e o restante da Europa<sup>2</sup>.

No Brasil, infelizmente, as decisões do atual governo (2019-2022) têm refletido uma recusa em incorporar esses debates à atualização de uma estratégia nacional viável, ou uma incapacidade das elites e da sociedade organizada para empreendê-los e encaminhá-los. Este breve ensaio procura examinar as razões que levaram o país a se colocar nessa postura, que se afigura desastrosa, de rejeitar o debate global que se consolida e ser forçado, mais adiante, a se posicionar de modo subalterno diante das decisões políticas que se avizinham.

Para tal, é feita uma resenha do comportamento brasileiro diante das conjunturas de política global com que o país se confrontou ao longo da sua história, dos elementos constituintes da grande estratégia que se consolidou e dos espaços construídos para seu debate. Busca-se, assim, reunir argumentos para uma avaliação das circunstâncias atuais que condicionam sua discussão.

### **Estratégia nacional brasileira e sua evolução histórica**

Grande estratégia nacional é o conjunto de afirmações, compromissos e linhas de ação decorrentes de uma visão estratégica agregada acerca da vocação e do destino esperado para a nação. É um exercício de reflexão com um horizonte de longo prazo liderado pelo governo, pelas elites e pela sociedade organizada para situar esses elementos diante do panorama internacional vigente e sua evolução no futuro.

A grande estratégia de um país não é um detalhamento de objetivos e metas setoriais. É uma afirmação agregada de uma “visão de nação”. Não está necessariamente expressada em documentos ou alicerçada em exercícios sistemáticos de planejamento, embora sua condução estruturada demande essa formalização. Nasce de um ideal compartilhado sobre o rol do país no concerto das nações, sobre seus méritos, sobre o poder que

2 Algumas interpretações a respeito da iniciativa do governo Putin exploram essas dimensões. Daldler e Goldgeier (2022) sugerem, seguindo outros analistas, que o problema de Putin é menos o de uma europeização da Ucrânia e da Geórgia e mais o dos custos decorrentes de uma demonstração de tolerância em relação a governos democráticos de recorte conservador, colocando em xeque seu apoio a administrações autocráticas, a exemplo da Bielorrússia e do Cazaquistão até 2021.

consegue projetar e sobre as oportunidades que se descortinam, em um horizonte de longo alcance.

Em alguns países, a exemplo dos EUA, há uma expectativa de que a grande estratégia seja explicitada e descrita formalmente. Em geral, porém, esse grande pensamento estratégico, por suas características de estratégia militar, que em alguns casos ganha destaque, tende a ser ocultado do debate público, permanecendo vivo no diálogo entre os líderes castrenses, de movimentos políticos e de grupos de interesse do país.

O reconhecimento da importância de se manter uma estratégia nacional tem uma densa fundamentação histórica. A Grã-Bretanha cunhou o termo “grand strategy” à época da Segunda Guerra Mundial e incorporou sua elaboração às atividades do gabinete do primeiro-ministro. Na visão britânica, a grande estratégia especifica as ameaças e desafios ao Estado e os recursos e posturas militares para lidar com estes<sup>3</sup>.

Os EUA ampliaram a tradição britânica e regularmente expressaram de público a direção que cada presidente tomaria na condução da segurança nacional em sentido amplo, alcançando as dimensões militar, política e econômica. Alguns analistas examinam a grande estratégia com uma perspectiva ainda mais aberta, considerando aspectos de projeção de poder que alcançam outras dimensões além destas:

Tal conceito de estratégia evoluiu bem além da sua origem técnica. Desde meados do século XX sua compreensão se estendeu de um foco na estratégia militar para uma “grande estratégia”, referindo-se à arte de ligar e usar todos os recursos da nação para promover seus interesses vitais, entre os quais o de se precaver diante de inimigos reais ou presumidos. Trata-se, pois, da relação entre os fins políticos e os meios militares, econômicos, políticos e culturais – a “arte de criar poder” (MONAGHAN, 2013, p. 1226-1227).

O autor ressalta, ainda, que esse conceito demanda não apenas a formulação de uma visão dos interesses do país, mas igualmente a escolha dos instrumentos e a execução das tarefas para alcançá-los. É a combina-

3 Entre o século XVIII e meados do século XX, a estratégia britânica foi orientada por uma política dual, consistindo, de um lado, em uma visão defensiva em relação à Europa continental, alimentando rivalidades e conflitos entre potências adversárias, e de outro lado, em um expansionismo imperialista no resto do mundo. A visão era militar e mercantil. A grande estratégia, como conceito, consolidou essa compreensão a respeito da força do estado-nação e da importância da base industrial e financeira para suportar os esforços de projeção de poder e de administração de conflitos (ver, por exemplo, MARTEL, 2015, p. 25-26).

ção da formulação de planos e da sua posta em prática. É também a habilidade de fazer interagir os atores nacionais interessados nas questões em jogo, alinhando demandas divergentes e construindo compromissos. É, enfim, a condução desse diálogo colocando em perspectiva contextos que se alteram, condições ainda incertas, situações que ainda não ocorreram. A grande estratégia estabelece os vínculos entre o futuro de longo prazo e o aqui e agora.

Também no Brasil tal conceito não foi formulado nesses termos antes da segunda metade do século passado, tendo alguma relevância em debates na década de 1970. Um olhar sobre nossa história, entretanto, mostra que, ainda que não explicitada, uma visão de grande estratégia sempre esteve em curso. Embora sua discussão tenha sido marcada, em todas as épocas da nossa vida como país independente, por clivagens decorrentes de interesses internos, sua relevância foi reiteradamente reconhecida (RUSSELL e TOKATLIAN, 2013, p. 159-160, 164; ALSINA Jr., 2014, p. 11).

As decisões estratégicas dos líderes nem sempre são aderentes a um acordo nacional, seja este explícito ou tácito. Estilos de gestão, características psicológicas e procedimentos de mobilização de apoios condicionam essas atitudes. Em certos casos, o tomador de decisões tende a questionar as visões aceitas, a percorrer os caminhos disponíveis e a reavaliar suas premissas nos casos em que algum fracasso se vislumbre ou seja enfrentado. Em outros casos, a evidência de um fracasso leva o líder à decisão de reafirmar os valores aceitos e aprofundar a estratégia escolhida, em uma trajetória de elevado risco. John Lewis Gaddis aponta vários episódios em que esse último encaminhamento levaria a resultados desastrosos, a exemplo dos fracassos das invasões persas na Ática no século V a.C. e das tentativas de ocupação da Rússia por Napoleão em 1812 e por Hitler em 1941 (GADDIS, 2018: 10-16).

É que pensamos o mundo de acordo com modelos racionais inevitavelmente incompletos e avaliamos situações com uma tendência ao otimismo. A realidade é sempre mais complexa, as causalidades são simplificações expostas a controvérsias e as circunstâncias são eivadas de incerteza. A boa decisão resulta, antes de tudo, de um exercício contínuo de humildade:

Grande estratégia destina-se, antes de tudo, à prevenção [...] é o alinhamento de aspirações potencialmente ilimitadas com capacidade necessariamente limitada. Se você busca objetivos que se situam além dos meios de que dispõe, mais cedo ou mais tarde terá que recuar para metas que se ajustem ao que pode realizar. Expandir os meios pode ajudar a atingir fins mais ambiciosos, mas não de todo, porque objetivos podem ser infinitos e meios nunca o são. Qualquer ajuste que você venha a adotar deve levar em conta que haverá um vínculo entre a realidade e o que se imaginou, entre sua situação atual e o destino vislumbrado. Não existirá uma estratégia enquanto esses pontos não forem ligados – apesar de dissimilares – na situação em que você está operando (GADDIS, 2018, p. 21).

Se alguns estadistas logram construir esse desenho sozinhos e engajar um país na tentativa de sua realização, o mais usual é que a grande estratégia acabe por emergir de um debate, seja público ou restrito, em que compromissos são assumidos na mesma medida em que se avaliam valores, objetivos e alternativas de ação. O resultado deve ser buscado no relato das realizações práticas, mais do que em documentos. A grande estratégia brasileira revela-se, nesse sentido, nos episódios da nossa história. Ao revisitá-los, constatamos diretrizes que foram solidamente perseguidas, apoiadas em um conjunto bem-delimitado de valores e orientadas a um conjunto bem-delineado de objetivos, que descrevemos a seguir.

### **Visão estratégica no Império**

A estratégia nacional brasileira nasce, provavelmente, com a vinda da Corte portuguesa ao Brasil em 1808. A narrativa da extraordinária aventura é impressionante: embarcar em Lisboa, em algumas horas, dez mil pessoas de um governo que traçava os destinos de um império que dava a volta ao mundo, atravessar o Atlântico com uma frota de sessenta navios transportando a família real dos Bragança, o ministério português e o patrimônio da Corte a bordo e instalar esse aparato em uma longínqua e acanhada cidade da colônia, o Rio de Janeiro. Foi assim que D. João, então regente, enganou Napoleão Bonaparte e impediu que este o depusesse e instalasse um preposto no trono português, ensaiando a posse sobre as colônias ultramarinas de Portugal.

No período joanino, a grande estratégia esteve orientada a administrar a aliança com a Inglaterra, que prestou apoio à vinda da Corte e que

manteve em Portugal uma frente de luta contra o invasor francês. Como lembra Hélio Vianna (1963, p. 28):

Durante todo o período de permanência da Corte de D. João no Brasil, como príncipe regente e rei (1808 a 1821), caracterizou-se a política internacional portuguesa pela estreita aliança com a Inglaterra. Pela convenção secreta assinada em Londres a 22 de outubro de 1807, havia esse país facilitado aquela transferência de sede da monarquia lusitana para o Rio de Janeiro. Para manutenção e acréscimo do respectivo intercâmbio, foram abertos, em condições especiais para os britânicos, os portos do Brasil. Dois tratados, um de Aliança e Amizade, o outro de Comércio e Navegação, além de uma convenção relativa a paquetes ingleses que regularmente passavam a vir ao Brasil, aqui foram firmados em 1810. Em Portugal, ainda era mais sensível essa aliança, pois com auxílio militar inglês processou-se a expulsão dos invasores franceses, depois vindo a influir no governo do velho reino um dos mais notáveis comandantes britânicos, o Marechal Beresford.

A percepção de que a riqueza do império colonial português estaria concentrada no Brasil e de que uma administração instalada em nosso território corrigiria as distorções decorrentes do centralismo de Lisboa não era uma novidade. Alguns membros do gabinete de D. João compartilhavam dessa convicção. A vinda da Corte ao Rio de Janeiro seguia um plano vislumbrado por décadas e discretamente compartilhado por setores da nobreza. O próprio regente viu com bons olhos a vinda para o Brasil e, doze anos mais tarde, quando forçado a voltar a Portugal, resistiu o quanto pôde a esse retorno e deixou o filho e herdeiro, o príncipe D. Pedro, para guardar a colônia promovida a reino unido a Portugal. Segundo o próprio Pedro, com a advertência de que, no caso de o Brasil se tornar independente, ele conduzisse o processo e assumisse o poder, antes que um aventureiro lançasse mão deste (REZZUTTI, 2020: 119-120).

Sabemos que de fato isto ocorreu. O príncipe viria a proclamar nossa independência em 1822 e sentar-se no trono como Pedro I, imperador do Brasil. Portugal perdera a colônia, mas os Bragança preservariam, por mais sete décadas, o poder que lhes era caro. Construiu-se, nesse período, outra grande estratégia nacional, da qual alguns elementos prolongaram-se no tempo. A preocupação com a unidade territorial e a consolidação do poder da coroa imperial. Uma visão econômica liberal e um governo

constitucional, em oposição às monarquias absolutistas que ressurgiriam na Europa após o Congresso de Viena de 1814, sob a batuta rigorosa de Metternich, chanceler do Império Austro-Húngaro. Uma vocação primário-exportadora apoiada na produção agrícola, com a manutenção do sistema escravista.

É importante ressaltar que, embora D. Pedro I promovesse uma reflexão a respeito dos valores nacionais do Brasil<sup>4</sup>, sua prática oscilava entre esses valores e a tradição absolutista na qual havia crescido e sido educado. Foi a pequena elite brasileira de então que conteve seus impulsos, terminando por lhe impor a renúncia em favor do filho e, durante a regência, por enfraquecer o exército, que vinha ganhando influência, para preservar o controle do país nas mãos dos proprietários de terra e garantir um governo civil que completasse a transição até a aclamação de D. Pedro II.

A perda de capacidade do exército central teve efeitos importantes. A história dos primeiros trinta anos de império foi tumultuada, com uma sucessão de movimentos nas províncias, ora ansiando um retorno ao abrigo do manto português, ora pugnando por maior autonomia ou até por uma independência local. A consolidação do Brasil como um país unido sob a bandeira imperial se daria por volta de 1850, com a paz de Poncho Verde encerrando a revolução farroupilha e sendo debelada a revolta praieira, em Pernambuco, último movimento significativo de insurreição.

A visão do Brasil como nação, perseguindo objetivos comuns e conduzindo uma grande estratégia, seria alterada pelos resultados de desafios externos, as guerras contra o Uruguai e a Argentina e, sobretudo, a sangrenta guerra contra o Paraguai, que durou cinco anos<sup>5</sup>, de 1864 a 1870. Devido à política conduzida por D. João VI, em seu período de regência, de confrontar espanhóis e franceses, anexando por alguns anos a Guiana e

---

4 Indicações dessas análises acerca dos valores que deveriam orientar a estratégia brasileira estão em algumas das suas cartas publicadas em jornais da época, a exemplo da correspondência publicada como folha solta, anexa ao jornal “O Espelho” de 6 de maio de 1823, em que o Imperador, assinando com o pseudônimo de Ultra-Brasileiro, defende a independência e integridade territorial do Brasil e uma constituição liberal, ou da carta publicada no jornal “O Espelho” de 30 de maio de 1823, autografada com o pseudônimo de Filantropo, em que aponta os inconvenientes da escravidão e propõe uma transição a um sistema produtivo que adote o trabalhador livre, com uma transição de dois anos (VIANNA, 1967, p. 69-74, 78-82).

5 Embora as circunstâncias que levaram à guerra contra o Paraguai tenham evoluído durante cerca de um ano antes do início das hostilidades, usualmente considera-se que o conflito teve início em dezembro de 1864, com a ocupação do Mato Grosso pelo Rio Paraguai, chegando até Corumbá. O desfecho da guerra se daria com a morte de Solano Lopez, em março de 1870 (DORATIOTO, 2022, p. 501-506).

o Uruguai, o Brasil foi levado a manter uma posição agressiva em relação aos países vizinhos, em especial a Argentina e o Uruguai. No entanto, o preço da guerra do Paraguai foi elevado para os países envolvidos. O Brasil perdeu 50 mil dos 140 mil combatentes que enviou. Argentina perdeu 18 mil dos 30 mil homens da sua força. O Uruguai, praticamente todo o contingente dos seus cinco mil soldados enviados ao teatro das operações. Para o Paraguai, o preço foi certamente mais cruel. Embora as estimativas sejam muito variadas, é provável que metade da sua população, ou cerca de 200 mil pessoas, tenha perecido no período da guerra.

Na guerra do Paraguai, nosso país superou uma circunstância inicial de fragilidade militar e logrou, a um alto preço, atingir seu apogeu como poder militar regional. O prestígio angariado pelo exército brasileiro nessa campanha trouxe um novo elemento à visão de grande estratégia nacional: o papel do Brasil como liderança regional, buscando uma relação de parceiro maior com as repúblicas latino-americanas que o rodeavam. Algumas muito mais ricas e avançadas, como Argentina e, mais adiante, Venezuela. Mas nenhuma com o estoque de recursos e a capacidade de mobilização do poder militar que o Brasil demonstrara nessas três campanhas.

O oficialato tornou-se uma força política interna de peso, passando a influir no pensamento e nas ações dos governos, que D. Pedro II continuava a preservar para os gabinetes predominantemente civis, alternando conservadores e liberais com regularidade. As questões militares da década de 1880, disparadas por motivos secundários, demonstravam tanto o peso que a categoria havia alcançado na mobilização dos seus interesses quanto sua insatisfação com questões como soldo, pensões e disciplina:

Depois da guerra, voltando à vida civil os milhares de Voluntários da Pátria e de Guardas Nacionais para ela convocados, tornaram-se naturalmente mais reduzidos os quadros do exército imperial e, conseqüentemente, mais demoradas as promoções dos respectivos oficiais. Simultaneamente, tornou-se mais teórica a preparação destes na nova Escola Militar, eventualmente submetida à influência da doutrina positivista, preconizadora do advento de uma ditadura republicana como forma ideal de governo. Nesse ambiente predisposto às insatisfações surgiram, no último decênio do segundo reinado, as chamadas questões militares, que, explora-

das pelos republicanos existentes no país, muito contribuíram para a proclamação do novo sistema político. (VIANNA, 1963, p. 213)

O espaço de debate e de consolidação dessa grande estratégia é menos evidente do que os resultados que se constata. No período imperial, a formulação da grande estratégia foi uma tarefa assumida pelo Imperador e seu gabinete. No primeiro império a urgência da unificação territorial e do reconhecimento pelas nações amigas orientou a grande estratégia brasileira. Durante o período regencial, a fragilidade política e a redução da influência militar limitaram as possibilidades de uma atuação estratégica efetiva. No segundo império, finalmente, uma atuação coordenada com as questões regionais, marcadas pelos confrontos com Uruguai, Argentina e Paraguai, orientou a estratégia, revelada na política externa:

A segura orientação que o governo de D. Pedro II pôde seguir nas diferentes questões platinas foi devida, em grande parte, à lealdade de suas atitudes. O Imperador, o Conselho de Estado, os chefes de missões extraordinárias, que foram, quase todos, ministros de Estrangeiros (o Visconde de Sinimbu, os Marqueses de Abrantes e de Paraná, os Viscondes de Abaeté e Uruguai, o Marquês de São Vicente, o Visconde do Rio Branco, os Conselheiros José Antônio Saraiva e Francisco Otaviano de Almeida Rosa, o Barão de Cotegipe), bem como os diplomatas de carreira envolvidos nos acontecimentos e negociações – todos esses agentes da soberania brasileira souberam mantê-la devidamente, por mais difíceis que lhes tivessem apresentado as circunstâncias. As divergências partidárias registradas na vida política do Império também não influíram na direção dos negócios externos, assunto em que eram sempre solidários conservadores e liberais, coordenados pelo Imperador e pelo Conselho de Estado (VIANNA, 1963, p. 183).

Nos últimos anos do Império uma nova atitude brasileira se consolidaria. Em parte devido às lições aprendidas com a guerra, e em parte em decorrência da riqueza que iria afluir com a expansão cafeeira no Brasil e de grãos e gado na Argentina e no Uruguai, os países da região do Rio da Prata passaram a conduzir uma relação recíproca centrada nos interesses comerciais bilaterais, embora uma tensão militar fosse persistir entre Brasil e Argentina, desfazendo-se em definitivo apenas na década de 1980.

## Estratégia nacional na Primeira República

A consolidação da liderança militar nos negócios internos tornou-se patente com a República. A deposição de D. Pedro II em 1889 decorreu de uma variedade de fatores, entre os quais três se destacam. O primeiro e mais citado foi o desmonte final do sistema escravocrata. A Lei Áurea foi a pá de cal que completou o enterro de um modo de produção que já vinha sendo gradualmente substituído por uma forma disfarçada de servidão, adotada com a vinda de contingentes de imigrantes de várias partes do mundo. No entanto, trouxe um efeito colateral detestado pelos proprietários de terras: o escravo era meio de produção e era arrolado como patrimônio do senhor, servindo como lastro para a obtenção de empréstimos. Com a Lei Áurea, esse ativo se esvaiu da contabilidade. Rui Barbosa cuidaria, ainda em 1890, de mandar atear fogo aos papéis que registravam a propriedade de escravos anterior à libertação, para evitar que os antigos proprietários levassem à Justiça pretensões de indenização pelo Estado.

Um segundo fator foi a perspectiva de termos, com a eventual ascensão da princesa Isabel ao trono, um príncipe consorte estrangeiro que era antipatizado pela população. O Conde d'Eu era tido como avarento<sup>6</sup>, carola e abolicionista. Além disso, embora houvesse se desempenhado adequadamente, fora nomeado marechal de campo e conduzira as operações brasileiras no último ano da Guerra do Paraguai com apenas 27 anos, com pouca experiência de batalha, circunstância que angariava antipatia dos militares. Havia uma preocupação de que a princesa, pouco experiente em administração e política, acabasse por ser orientada pelo cônjuge (FAGUNDES, 2010: 7).

O terceiro fator importante foi a mudança social associada à incipiente industrialização do Brasil, em parte decorrente do interesse da elite agrária em ter alternativas de investimento. A vinda de imigrantes e o surgimento da indústria trariam consigo um gradual aumento da população

---

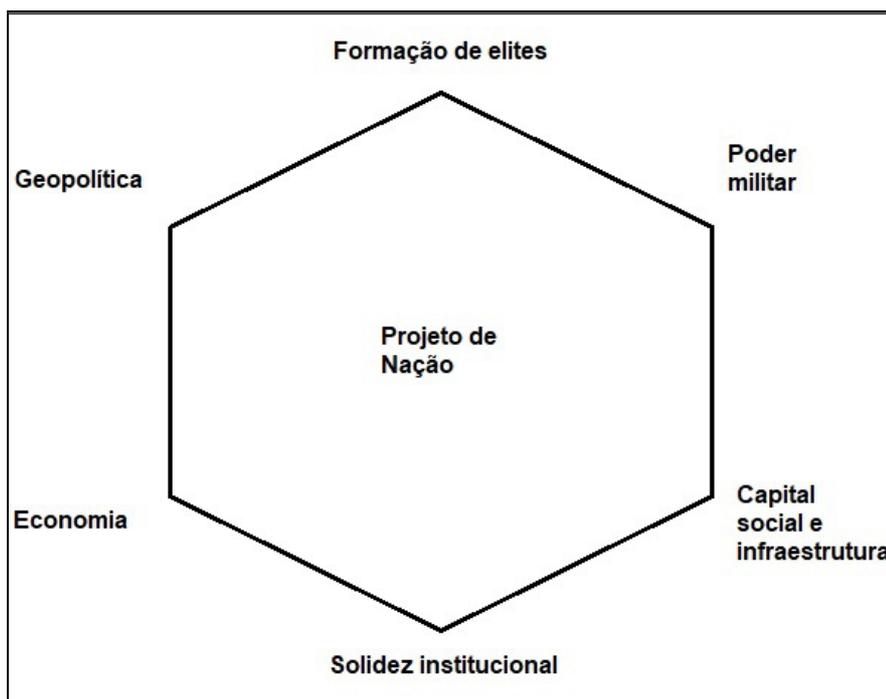
6 Pesava contra o conde a acusação de explorar a situação difícil da população pobre, por possuir terrenos no Rio de Janeiro nos quais haviam sido construídos cortiços. Câmara Cascudo, porém, sugere uma razão mais prosaica para essa impopularidade, a preocupação do conde em se manter à distância do debate político, evitando até mesmo responder às agressões da oposição parlamentar ao gabinete de D. Pedro II. "A feição alienígena do príncipe francês pesou depressa e fundamente. Depois de 1870, com o nascimento do partido republicano, o tema apto a qualquer exploração do sentimentalismo patriótico era aludir ao 'terceiro reinado', o 'reinado francês'" (CASCUDO, 1933, p. 59-60, 110-111).

urbana e, com esta, os primeiros movimentos trabalhistas e anarquistas. Da parte da nascente elite industrial e dos militares, uma mentalidade positivista serviria para justificar uma transição política, depondo D. Pedro II e instaurando o governo republicano, viabilizando uma administração dessa nova realidade que soava pouco compatível com a mentalidade da elite imperial (SCHWARCZ e STARLING, 2015, p. 298, 307-308, 334-337).

Essa evolução ilustra alguns dos elementos-chave para a consolidação de uma grande estratégia nacional, mostrados na figura 1.

**Figura 1**

**Fatores determinantes para a concepção de uma grande estratégia**



**Fonte:** Elaboração própria

No ciclo da Proclamação da República, nossas elites continuavam a ser limitadas em número, uma herança que remonta ao período colonial. Embora um contingente razoável de escolas e faculdades tivesse surgido, parte destas como uma evolução das cadeiras de aula criadas por D.

João no período do Reino Unido, a formação intelectual da elite agrária era precária. A taxa de analfabetismo do brasileiro era ainda espantosa, chegando, em 1900, a 80% nos municípios mais afastados. A influência da elite dava-se sobretudo por sua capacidade econômica, associada à concentração de renda e à propriedade da terra. A formulação estratégica concentrava-se na pequena fração da população que empreendera estudos superiores e no oficialato do Exército e da Marinha.

Alguns elementos da grande estratégia nacional herdada do Império seriam reafirmados na prática política e diplomática da República Velha. A consolidação do território nacional seria reforçada por uma sucessão de acordos para definição de fronteiras, coordenados pelo Barão do Rio Branco, patrono da nossa diplomacia. Hoje o Brasil não enfrenta controvérsias, com a exceção de duas pequenas áreas de pouca importância, disputadas com o Uruguai em um ambiente cordial. Um segundo elemento da nossa grande estratégia, de manter uma visão econômica liberal e uma prática constitucionalista, preservou-se na República. Apesar de algumas operações de intervenção protecionista para sustentar o preço de nosso principal produto de exportação à época, a conhecida política de defesa do café, a política econômica se manteve predominantemente fiscalista e metalista.

Após a lição da difícil guerra contra o Paraguai, o Brasil edificou uma doutrina pacifista bastante particular. A presença militar brasileira estaria orientada à defesa do território e à garantia da estabilidade interna, com mínima intervenção internacional, focada no apoio a missões de paz. As controvérsias seriam resolvidas pela negociação diplomática. Mais recentemente, nos anos 1970, as bases de uma participação orientada a respeito do direito de autodeterminação dos demais povos seria formulada sobre quatro diretrizes: **solução pacífica dos conflitos**, com respeito ao território de cada país e reconhecimento do seu direito de autodeterminação; **nacionalismo de fins**, identificando os interesses comerciais e de projeção de poder que justifiquem, em determinado prazo, a condução das ações diplomáticas; **centralização operacional**, estabelecendo para cada iniciativa uma gestão coordenada das atividades diplomáticas; e **posição negociadora permanente, com mínima oferta**, preservando a integridade dos interesses brasileiros (LACOMBE e LINS, 2010, p. 5-6).

Essa atuação diplomática ligada à grande estratégia seria mantida, com algumas nuances, durante toda a nossa vida republicana, até 2016.

Embora alguns interlocutores-chave, a exemplo da burocracia do Itamaraty, precisassem rever periodicamente sua forma de atuação interna, procurando novos apoios na sociedade e convivendo com focos de influência no governo, o discurso da atuação internacional do país manteve-se, em grandes linhas, inalterado. Algumas mudanças importantes ocorreram no período republicano. A primeira, por volta de 1910, resultou em uma aproximação com os EUA, que desvencilhou o Brasil da dependência em relação aos países europeus e consolidou um alinhamento ao pan-americanismo. As relações bilaterais se intensificaram e a presença do capital norte-americano em nossa economia ganhou relevância, tornando os EUA nosso principal parceiro comercial, posição que manteria ao longo do século.

A República Velha correspondeu, em seu início, a uma transformação social e econômica significativa, com o surgimento de um baronato agrário, de iniciativas de industrialização, de urbanização nas principais cidades do país, de uma classe média liberal e de movimentos ligados ao proletariado, agregando complexidade ao debate político. No entanto, essa transformação já se encontrava em curso nos últimos anos do Império, representando, portanto, uma continuidade, não uma ruptura de um processo em curso:

A formação da burguesia agrária brasileira não se dá inteiramente no período circunscrito da República Velha; é claro que desde o Império essa burguesia está se constituindo no momento em que ela passa a ser a mediadora entre a força de trabalho e as forças produtivas e ao mesmo tempo destrói os mecanismos do “exclusivo comercial”<sup>7</sup>. Mas ela somente se completa como burguesia agrária no momento da passagem do trabalho escravo para o trabalho livre, mudando a forma e o conteúdo da apropriação do excedente do produto social (CARDOSO et al, 2006, p. 456).

A classe média passaria também por uma mudança importante, associada à urbanização. Deixaria de ser representada por pequenos indus-

---

7 **Exclusivo comercial** era o controle da circulação da produção brasileira, no período colonial, pela intermediação de Portugal, ficando a metrópole com a diferença entre o custo de produção e o preço de venda. No período do Segundo Império e da República Velha, com a ascensão da burguesia cafeeira, a intermediação comercial passou a empresas inglesas e norte-americanas, atuando no mercado financeiro e de commodities daqueles países, eventualmente com sócios ou representantes brasileiros.

triais e comerciantes, para ter o predomínio de profissionais liberais e funcionários públicos. A influência da igreja católica, a formação de uma doutrina paternalista autoritária, os movimentos tenentistas, importantes para a formação de uma visão de país no período, devem ser compreendidos nesse contexto.

O debate, em que pese a atuação vigorosa da imprensa no período, dava-se no contexto das relações entre a burguesia agrária, a nova classe média e os militares. As forças estaduais, decorrentes da organização criada com a guerra do Paraguai, e o poder econômico de São Paulo levaram a uma configuração interna em que os estados alcançaram grande autonomia e supervisionaram as políticas nacionais. Nesse sentido, a transição para a esfera norte-americana instaurou um período em que as relações entre Brasil e EUA foram “quase perfeitas”, sendo aquele país o maior consumidor dos bens primários vindos daqui e nosso principal intermediário.

### **A ditadura Vargas**

As circunstâncias mudariam com a crise financeira de 1929, que iria inaugurar um ciclo de crescente estímulo estatal à economia brasileira, sobretudo pela construção de uma agenda nacionalista e desenvolvimentista. Na ditadura de Getúlio Vargas, o presidente abriu espaços para grupos de interesse antagônicos em comissões e grupos de trabalho, estabelecendo uma competição por influência dentro do governo. Desse modo, administrou pelo conflito o ajuste de suas políticas:

A depressão mundial dos anos 30 e a Revolução de 1930, entretanto, embora não tenham interrompido, a não ser momentaneamente, o desenvolvimento, marcaram o fim da dominação exercida pela aliança das elites patrimonialistas e cafejeiras. Formou-se então uma nova aliança dominante, formada por representantes dos setores voltados para o mercado interno do latifúndio mercantil, pela nova burguesia industrial e pela moderna burocracia.

A burguesia industrial vinha se formando em São Paulo desde o final do século XIX, mas foi só nos anos 30, com a revolução política de Vargas e a crise da economia cafejeira, que houve o arranque definitivo da industrialização brasileira. Os empresários industriais eram principalmente italianos, sírio-libaneses, alemães, e seus

descendentes. Os empresários de origem brasileira (com avós já brasileiros) constituíam apenas 15% do total. A industrialização deu origem à estratégia de substituição de importações e à ideologia nacional-desenvolvimentista cujos principais analistas eram os intelectuais reunidos em torno do ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros, especialmente Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos e Ignácio Rangel (BRESSER PEREIRA, 2000, p. 239-240).

No período da ditadura de Getúlio Vargas, entre 1937 e 1945, iniciou-se uma transição na visão de Nação brasileira, com uma experimentação de novos caminhos, em certa medida facilitada pelo estilo pragmático do presidente. O Brasil posicionou-se como um regime fascista e flertou com o Eixo, avançou nas primeiras tentativas de dotar o país de uma indústria de base, instituiu um duro regime de controle interno da opinião pública, criou um modelo trabalhista que persistiria por todo o século. A Segunda Guerra Mundial, porém, levou o Brasil a rever os rumos e reafirmar sua afiliação militar e ideológica à esfera norte-americana. Houve temas importantes nesse período que dificultaram o posicionamento brasileiro, como o problema racial, fortemente considerado por países como Alemanha e EUA, reforçando uma subalternidade brasileira como país mestiço (FREYRE, 2015, p. 158, 163-164).

### **Quarta república**

Após a guerra, uma transição da nossa orientação econômica para uma política de substituição de importações e uma regulação do acesso ao mercado interno calcada na administração do câmbio e das tarifas alfandegárias, voltadas ao desenvolvimento de uma base industrial de porte, acompanhou uma tendência keynesiana predominante no período e colocou o Brasil no rumo de uma “inserção controlada” no cenário mundial. Do ponto de vista da grande estratégia, forjou-se uma narrativa de um país monolítico, com o olhar voltado ao mercado interno e intercâmbio comercial com o exterior restrito a uma pauta relativamente limitada.

O ambiente global havia mudado. A vitória contra o Eixo deixou os EUA em uma situação privilegiada de preservação de sua estrutura produtiva, demandando mercados para linhas de produtos inovadores. Ademais, as corporações americanas passaram a contar com o apoio do governo daquele país para obtenção de espaços nesses mercados, restrin-

gindo a elasticidade das negociações bilaterais. O Brasil, nesse contexto, alinhou-se incondicionalmente aos EUA no governo Dutra, apoiado internamente pela reação conservadora a posições de esquerda, já no contexto da inversão das relações entre EUA e URSS do início da guerra fria. No governo democrático de Vargas, este tentou reproduzir elementos da política nacionalista de seus anos de ditadura, mas já não existiam condições para uma revisão ampla da nossa grande política. Cada passo no sentido de maior autonomia e de proteção a interesses nacionalistas, a exemplo da recusa em participar da guerra da Coreia em 1951 e da criação da Petrobras em 1953, representou um desgaste político para a governabilidade, contribuindo para o trágico desfecho do suicídio de Vargas.

Os últimos governos civis da Quarta República, JK, Jânio e Jango, viram a coexistência de grande engajamento popular em iniciativas de avanço econômico e social, marcadas por projetos mobilizadores como a implantação de uma indústria automotiva de maior porte e a construção da nova capital, com uma crescente resistência conservadora, unindo a elite intelectual católica, os líderes empresariais e os militares. Nos dez anos que separam o suicídio de Vargas da queda de Jango, esse grupo de oposição consolidou uma doutrina desenvolvimentista de direita e preparou o golpe militar.

No fim dos anos cinquenta, não deve ser esquecida a influência de espaços de debates de caráter ultraconservador, a exemplo do IBAD – Instituto Brasileiro de Ação Democrática, criado em 1959, e do IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, de 1961 –, que elaboravam análises de mercado e estudos de economia política, mas também se engajavam em ação publicitária e política, com acentuado tom anticomunista. Com um enfoque econômico de participação do estado e uma visão desenvolvimentista, por outro lado, a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, órgão vinculado à ONU criado em 1948, concentrou estudos sobre crescimento econômico e sobre a adoção de políticas de substituição de importações, tendo influência no pensamento econômico brasileiro.

Nesse sentido, é importante observarmos que o Brasil enfrentava um relativo atraso na construção de espaços para elaboração intelectual. A academia começou efetivamente a ganhar capacidade de custeio da pesquisa com a criação do CNPq e da Capes em 1951 e, até o golpe de 1964, o Brasil tinha uma organização institucional muito mais simples do que a

atual. Entidades hoje inseparáveis dos grandes debates nacionais, como o Banco Central do Brasil, o BNDES, a estrutura de planejamento da área econômica do governo, as instituições de pesquisa política e econômica, a retaguarda consultiva dos poderes legislativo e judiciário, a maior parte do sistema de ensino superior e de pesquisa, tanto público como privado ou confessional, têm cinquenta ou sessenta anos de existência. Boa parte dessa musculatura institucional passou a existir durante a ditadura militar, em um esforço deliberado de construir uma tecnocracia qualificada que conduzisse o setor público e uma estrutura de ensino que fornecesse mão de obra para a indústria nacional.

A construção de espaços para a negociação multilateral de questões de interesse da América Latina e do Caribe também ganhou relevância, a partir da construção institucional do pós-guerra, com a criação da ONU, do FMI, do Banco Mundial e de outras instâncias multilaterais<sup>8</sup>. O Brasil evoluiu do papel de coadjuvante dos anos do pós-guerra, em que era “mais um”, por exemplo, na criação da Organização dos Estados Americanos, em 1948, e da Aliança para o Progresso, em 1961, secundando as posições dos EUA, para um papel de promotor e avalista dessas iniciativas, a exemplo da ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio, em 1960, e da ALADI – Associação Latino-americana de Integração, criada em 1980 com um caráter de refundação da ALALC. O ponto alto dessa faceta da grande estratégia brasileira seria alcançado com o Tratado de Assunção, de 1991, que levou à criação do Mercosul. Posteriormente, seriam criadas a OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1998, a UNASUL – União de Nações Sul-Americanas, em 2008, e a CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, em 2010. Em um espaço mais global, o Brasil encaminhou a criação da ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, unindo Brasil, Argentina e Uruguai a países da costa ocidental da África, em 1986, e de várias iniciativas unindo economias médias, que culminariam na criação do BRICS, em 2011.

---

8 A ONU foi criada em outubro de 1945, em acordo assinado por 50 países. FMI e Banco Mundial começaram a operar alguns meses depois. As duas instituições foram previstas no Acordo de Bretton Woods, assinado por 44 países em julho de 1944, concebendo um sistema monetário internacional e um modelo de estabilidade do câmbio atrelado ao padrão ouro.

## Grande estratégia no ciclo da ditadura militar

O período da ditadura foi o de maior amadurecimento de uma grande estratégia. Cada um dos governos militares formulou uma grande diretriz, cunhou um termo chave para defini-la e marcou uma adequação das práticas tradicionais às circunstâncias com que o Brasil se confrontava e às restrições internas decorrentes de interesses dos grupos de apoio ao regime.

O governo Castello Branco inaugurou o ciclo ditatorial com uma visão estratégica de alinhamento aos EUA e de reconhecimento do conflito com o comunismo, delimitando um “período americanista”. Costa e Silva, por sua vez, aceitou a escalada de controle interno imposta pela linha dura do regime e retomou a doutrina desenvolvimentista, entrando em confronto com os interesses norte-americanos. Ao reconhecer a necessidade de quebra da relação de dependência com os EUA, inaugurou uma guinada estratégica, representada pela “diplomacia da prosperidade”. O governo Médici reforça essa linha, batizando-a de “nacionalismo de fins” e construindo uma narrativa de elevação do Brasil ao nível de potência global, com um crescimento econômico alavancado por investimento público. No governo Geisel, por sua vez, cria-se o rótulo de “pragmatismo responsável” para um posicionamento autônomo do Brasil e dá-se início a uma distensão interna do regime autoritário, como forma de reduzir as tensões sociais e ajustar-se ao declínio da supervisão norte-americana sobre o bloco ocidental. Com Figueiredo, enfim, o Brasil enfrentou uma conjuntura global recessiva, combinada com as dificuldades decorrentes da escalada da dívida externa brasileira e do surto da hiperinflação que iria caracterizar nossa economia ao longo dos dez anos seguintes. Para a atuação do período, de busca de alinhamento com outros países que enfrentavam dificuldades semelhantes, cunhou-se a expressão de “política universalista”.

A grande estratégia brasileira seria contaminada, no período, pelo esforço de autolegitimação do governo militar. Com a ditadura, houve a necessidade de construir uma justificativa para o redirecionamento da ação das forças armadas ao âmbito da vigilância interna, supostamente em reação a uma guerra ideológica adversa alinhada à disseminação de uma doutrina marxista. Tal construção doutrinária, disseminada pela ESG – Escola Superior de Guerra, vislumbrava um inimigo interno difu-

so a ser combatido, identificado com interesses de países ideologicamente antagonistas ao bloco ocidental.

Essa doutrina seria revista nos anos oitenta, a partir dos episódios da Guerra das Malvinas, em 1982, na qual o Brasil se colocou em discreto apoio à Argentina, com elevado custo político internacional, da devolução do poder político aos civis, com a eleição indireta de Tancredo Neves em 1985, e da queda do Muro de Berlim, em 1989, sinalizando o colapso do Pacto de Varsóvia e o fim do período de guerra fria. Esses episódios demonstraram a fragilidade do poder militar dos países latino-americanos, quando comparados a uma grande potência, a determinação dos países dominantes em coibir avanços de países com influência regional, os custos políticos decorrentes de pretensões ofensivas e o desgaste da dualidade ideológica esquerda-direita que servia para justificar uma vigilância militar interna (LUIZ, 2011, p. 4-9; NUNES e SVARTMAN, 2019, p. 176).

### **Nova república**

As mudanças na prática negocial internacional, com a crescente participação de governantes e ministros no debate público e nas negociações diplomáticas, reposicionando os chanceleres no sentido de uma atuação de retaguarda, foram ensaiadas pelo Brasil nos anos cinquenta, mas ganharam relevância somente com a redemocratização. Tal transformação acompanhou tanto as práticas diplomáticas nas relações com as grandes potências quanto a reinserção do Brasil nos fluxos internacionais de comércio, sobretudo após as crises do petróleo das décadas de 1970 e 1980. Os presidentes civis, a partir de então – Sarney, Collor, Itamar, Fernando Henrique, Lula, Dilma –, tiveram importante projeção no cenário internacional como vogais da grande estratégia brasileira.

Esse marco de “diplomacia presidencial” nas negociações de maior nível, as conversas diplomáticas e comerciais entre países, que passaram a ser lideradas pelos mandatários, amadureceu desde a Segunda Guerra Mundial. Os países aliados passaram, então, a promover tais encontros pessoais, em vista do porte das operações militares envolvidas e do nível de comprometimento dos países nesses enfrentamentos, e esta passou a ser uma prática cada vez mais frequente. Os avanços nos transportes, nas telecomunicações e nas técnicas de segurança facilitaram cada vez mais esses contatos diretos, que não deixaram de ter episódios curiosos, como

um conhecido “sequestro” de Nixon pelos soviéticos durante sua visita àquele país em 1972. Como conta Kissinger:

Ao final do encontro no Kremlin, deveríamos seguir Brezhnev à sua dacha em um comboio norte-americano. Mas, na saída, ele disse a Nixon: “vamos juntos”. E assim Nixon fez algo impensável para nosso serviço secreto, entrou em um carro estrangeiro, sem segurança, e partiu. Eu os segui em outro automóvel, junto com a comitiva americana. Mas Winston, que levava todos os briefings para negociação, foi deixado para trás. Não sei como ele conseguiu chegar por sua conta à dacha. O primeiro evento para Nixon foi um passeio de lancha, dirigida por Brezhnev, uma experiência de deixar os cabelos em pé. O serviço secreto ficou tão revoltado com a iniciativa de Brezhnev que, na sua dacha, bloqueou o portão de entrada com os carros, temendo que Nixon pudesse ser novamente levado embora (KISSINGER *apud* LORD, 2019, p. 57-58).

Apesar dessas aventuras e de algumas situações difíceis, com trocas de acusações relacionadas à Guerra do Vietnã, a rodada resultaria nos tratados de redução de armas nucleares (SALT –Strategic Arms Limitation Talks), que melhoraram as relações entre as duas potências nos anos seguintes. O clima de confiança mútua que viabilizou o avanço foi, em parte, fruto da disposição dos mandatários de assumir riscos recíprocos.

A grande estratégia do Brasil seria redirecionada, na vertente econômica, no sentido de um retorno ao liberalismo, a partir de 1990, com a eleição de Collor. No plano interno, os esforços para impor ganhos de produtividade à economia, para incorporar práticas de gestão eficaz às empresas e para estabilizar a moeda, rompendo a armadilha da hiperinflação, serviram de suporte a esse realinhamento. No plano cultural, a preocupação com a unidade cultural predominante desde o Império passou a conviver com uma estratégia de integração a práticas globais e de valorização da sua hibridização, incorporando linguagens locais. No plano regional, uma crescente preocupação com a manutenção de regimes democráticos na América Latina direcionou nossa intermediação em processos de política interna de países amigos.

Nova diretriz seria tomada na década seguinte, com a chegada do PT ao governo, incorporando à grande estratégia elementos de adesão a um esforço global de contenção da degradação do meio ambiente e

de melhoria da qualidade de vida da população mundial, traduzidas nas várias gerações de objetivos e indicadores negociados em âmbito multilateral (Objetivos do Milênio, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, compromissos voluntários de redução de emissões, entre outros). Na dimensão militar, um importante avanço foi o reconhecimento dos recursos do mar como essenciais ao país e a percepção da necessidade de estabelecer uma maior supervisão sobre estes. Nesse sentido, foi cunhado o conceito estratégico de Amazônia Azul, ampliando a noção de liderança continental do Brasil, ao incorporar à percepção de potência naval uma responsabilidade ambiental e de supervisão de nossas reservas mais explícita (GUEVARA, 2019, p. 299-300).

A grande estratégia brasileira poderia, em suma, ser resumida em algumas poucas posições que se revelam recorrentes nesse longo histórico que acabamos de descrever:

- Preservação da unidade territorial, calcada em diversos instrumentos: reafirmação dos vínculos históricos e culturais que asseguram nossa unidade, assinatura de um conjunto de tratados que dirimiram quaisquer controvérsias de fronteira, qualificação das forças armadas para atuar na supervisão territorial e na estabilidade das fronteiras.
- Liderança regional fundamentada na posição geopolítica de país monolítico de grandes dimensões territoriais, reservas próprias de insumos essenciais e capacidade de mobilização de recursos.
- Preservação da capacidade de um setor primário-exportador que proveja divisas ao país e o coloque na liderança de mercados de commodities selecionados.
- Discurso econômico de viés liberal, ressaltando os aspectos de disciplina fiscal, estabilidade monetária e desenvolvimentismo responsável, com o olhar voltado à exploração do mercado interno.
- Retórica diplomática que valoriza solução pacífica de conflitos, nacionalismo de fins, centralização na condução das ações diplomáticas e posição negociadora permanente, com mínima oferta.
- Incorporação recente de uma atuação proativa na agenda global da proteção ao meio ambiente e no apoio a segmentos desfavorecidos da sociedade.

Dadas essas linhas gerais da grande estratégia secular seguida pelo Brasil, seria de se esperar uma migração de um instrumental e um discurso voltados crescentemente ao *soft power* (explicitação de conceitos, consolidação de posições e narrativas, posição negociadora consistente, apelo à integração) em detrimento da exibição de *hard power* (força militar, projeção econômica, mecanismos de controle). Um estudo de Carola Lustig mostra que, em um período recente, entre 1995 e 2010, tal tendência de fato tem ocorrido, caracterizando uma continuidade no período, resultante mais da conjuntura internacional do que de mudanças políticas domésticas. No entanto, aponta, há uma incidência importante de elementos de *hard power* no discurso diplomático do período, especialmente na dimensão econômica. E é reconhecível uma assimetria entre o tratamento dado à Argentina, ao Chile e à Colômbia, em que a posição negocial predomina, e aquele dispensado aos demais países, em que elementos econômicos e de controle são introduzidos no discurso diplomático. Lustig argumenta que tal assimetria decorre de investimentos brasileiros nesses países, alguns com apoio do BNDES, e controvérsias específicas de caráter econômico, mas parece legítimo pontuar as preocupações com a preservação da soberania sobre a Amazônia brasileira, em vista da vastidão do território, do trânsito de pessoas e mercadorias em amplas faixas de fronteira e do tráfico (LUSTIG, 2016, p. 120-121).

Nesse mesmo sentido, Almeida (2004, p. 163) já ressaltara, em relação ao primeiro mandato de Lula, que muitas de suas novas iniciativas “constituem, na verdade, desdobramentos e reforço de ações já em curso na administração anterior, embora com nova roupagem e novas ênfases conceituais, o que as colocaria mais na linha da ‘continuidade’ do que na de ‘ruptura’”:

No plano político, é evidente o projeto de reforçar a capacidade de “intervenção” do Brasil no mundo, a assunção declarada do desejo de ocupar uma cadeira permanente num Conselho de Segurança reformado e a oposição ao unilateralismo ou unipolaridade, com a defesa ativa do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais. No plano econômico, trata-se de buscar maior cooperação e integração com países similares (outras potências médias) e vizinhos regionais (ALMEIDA, 2004, p. 165).

É usual representar a escolha de grande estratégia em um diagrama de poder versus oportunidades semelhante ao da figura 2. Esse diagrama deve ser aplicado com cautela, pois há várias dimensões do poder projetado pela nação ao perseguir seus objetivos: poder militar, poder econômico, controle de canais pelos quais se trafegam mercadorias, pessoas, informações ou numerário, posse de reservas de insumos essenciais, posicionamento geográfico do país, capacidade negocial, patrimônio de lealdade e confiabilidade nas relações internacionais, acervo tecnológico e capacidade de inovação.

Ademais o poder se expressa em três dimensões distintas: o poder potencialmente disponível em decorrência do capital físico, humano e social do país, o poder efetivamente disponível para uso em decorrência da preparação prévia empreendida em determinado período de tempo e o poder efetivamente em exercício diante de um episódio concreto. Finalmente, é preciso lembrar que a estratégia nacional envolve decisões centrais a respeito de que formas de poder serão abraçadas pela nação e a que custos. Não desenvolver e não projetar certos poderes é uma decisão estratégica possível.

**Figura 2**  
**Diagrama de poder versus oportunidades**



Fonte: Elaboração própria

A interpretação usual desse diagrama é a de que o país que, em certa dimensão, tenha um elevado poder e se confronte com boas oportunidades tenderá a buscar uma **posição dominante**. Portanto, manterá esforços para consolidar essa posição e integrar países satélites em uma rede supervisionada, projetando uma imagem de concentração de poder. Já em uma situação difícil ou de poucas oportunidades, o país com elevado poder buscará uma **estratégia de diversificação**, com um foco na identificação de novas linhas de ação e na solução ou eliminação dos problemas enfrentados. Um país que não disponha de poder em alguma dimensão e que se confronte a uma situação desfavorável, por sua vez, tenderá a empreender uma **estratégia de sobrevivência**, buscando o protetorado de outras nações, a formação de alianças ou a identificação de nichos em que possa se preservar. Finalmente, em uma posição de pouco poder e boas oportunidades, uma **estratégia oportunista** de ocupação de espaços parece ser a mais indicada, requerendo esforços e investimentos tanto na fragmentação de posições que impeçam essa ocupação quanto no aumento da dotação desse poder específico ou sua substituição por outra modalidade de poder.

O Brasil, no período republicano, manteve uma escolha deliberada de limitar sua projeção de poder ao desenvolvimento interno e ao âmbito regional<sup>9</sup>. Desse modo, nas dimensões militar e econômica, optamos por uma postura de desenvolver um potencial de poder não projetado. Somente a partir do governo Collor, com a retomada de uma postura liberal, o país viu-se obrigado a buscar uma projeção mais global na dimensão econômica, em busca de mercados para suas commodities e seus produtos industriais. Por outro lado, perseguiu sempre, na prática diplomática, uma atuação de *player* responsável e reconhecido. A dimensão territorial e a disponibilidade de reservas de interesse abrem continuamente oportunidades ao Brasil, de modo que nossa atuação tem sido recorrentemente oportunista, com dominância em alguns nichos.

---

9 Tal autolimitação, porém, tem suas raízes no primeiro império. A negociação do tratado de reconhecimento do Brasil por Portugal incluiu o compromisso, da nossa parte, de não aceitar a incorporação de outras colônias portuguesas ou exercer qualquer influência sobre estas. Bethel nos explica, nesse sentido, que “em troca do reconhecimento, o Brasil concordou em pagar uma indenização a Portugal no montante de 2 milhões de libras esterlinas, sendo 1,4 milhão em empréstimos tomados a bancos ingleses. E o Brasil concordou em respeitar a integridade territorial do império português restante, em especial nunca permitir que Luanda e Benguela (Angola), que mantinham historicamente relações próximas com o Brasil devido ao tráfico escravo, se unissem ao império brasileiro” (BETHEL, 2012, p. 176-177).

## Espaços para o debate de uma grande estratégia

Na consolidação da Nova República, a elaboração da Constituição de 1988 foi um momento de discussão aprofundada dos valores e expectativas associados a uma grande estratégia nacional, com um detalhamento pormenorizado das preocupações dos grupos de interesse, em um debate institucionalizado. As audiências públicas da Assembleia Nacional Constituinte serviram de base para a preparação do texto constitucional, graças à oferta de redações que, em maior ou menor medida, foram incorporadas à nova Carta.

O resultado, de um ponto de vista de longo prazo, foi conservador, reafirmando-se a orientação nacionalista e desenvolvimentista que vinha sendo conduzida no último meio século. A ruptura dessa linha de ação deu-se com as medidas do governo de Fernando Collor de Mello, em 1990, que representariam uma nova orientação política e econômica do Brasil, com um retorno a uma condução liberal da economia, voltada a ganhos de produtividade, rearranjo dos beneficiários de financiamento subsidiado pelo governo ou pelos bancos públicos, planos de combate à inflação e construção de um discurso de disciplina fiscal.

Essa visão foi construída com a participação formal da tecnocracia vinda das empresas estatais e de *think tanks* das universidades, em uma configuração que iria se reproduzir a partir de então. Assim, no governo Collor, a PICE – Política Industrial e de Comércio Exterior – e o PBQP – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade –, foram organizados com o apoio de uma equipe vinda da Petrobras e da PUC-Rio, enquanto o plano de estabilização foi elaborado por economistas da Unicamp e da USP. No governo Itamar Franco, o Plano Real foi preparado por economistas da PUC-Rio, que também atuaram na condução da economia no governo FHC. Com Lula, a política econômica foi conduzida por acadêmicos vindos da UFF e da UFRJ e, no segundo mandato, da Unicamp. Dilma privilegiou interlocutores da Unicamp e, com Bolsonaro, tecnocratas e estudiosos vindos da UnB formaram o núcleo da equipe econômica.

Na dimensão estratégica militar, a criação da pasta da defesa em 1999, no governo FHC, abriu caminho para uma formulação da política de defesa nacional integrada a uma visão estratégica de Estado. Entre outros aspectos, esse espaço de debate ajudou a consolidar os conceitos e valores

regularmente atualizados em documentos encaminhados ao Congresso Nacional, em especial o Livro Branco da Defesa Nacional, mantido desde 2012.

A partir do governo Lula, um componente ideológico de esquerda passou a fazer parte da formulação estratégica brasileira. No entanto, em lugar de estabelecer alguma forma de ruptura, assistiu-se a uma continuidade da projeção de poder do Brasil nos mesmos termos já existentes, porém com três inovações importantes nos espaços de negociação interna e de implementação: a discussão intrapartidária no PT das decisões vislumbradas, admitindo uma calibração da intensidade com que o Brasil se posicionaria diante dos temas relevantes e do discurso veiculado nesses posicionamentos, a participação coletiva dos grupos de interesse da sociedade, no âmbito de conselhos consultivos, em especial o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, ou “conselhão” –, e o avanço, em nível regional, das instâncias multilaterais criadas nos governos FHC e Lula, em especial a UNASUL.

A liderança regional perseguida pelo Brasil deixou de ser, no entanto, apenas um objetivo em si, para servir de vitrine para uma projeção global do país. Em paralelo ao esforço de valorização das negociações multilaterais, Lula aprofundou o esforço iniciado por FHC de empreender uma agenda intensa de encontros e acordos bilaterais, destinados principalmente a abrir mercados para nossa produção primária e industrial, mas usados também para projetar valores de respeito a decisões internas das nações, compromissos de gestão ambiental e redução de desigualdades em termos globais.

Dilma manteve em essência o mesmo processo de formulação e negociação interna de uma grande estratégia, em continuidade ao modelo inaugurado por seu predecessor. No entanto, o diálogo com os agentes representativos de interesses internos perdeu sua dinâmica e as decisões estratégicas passaram a ser ajustadas no âmbito da burocracia do Planalto. Cabe apontar, no período, a realização pelo Itamaraty de painéis de discussão de encaminhamentos de política externa com a participação de representantes da sociedade. Foi com esse arcabouço que o Brasil evoluiu na adaptação aos desafios postos pelo contexto global (ALMEIDA, 2010, p. 160. FARIA, 2016, p. 117-118. DHENIN, 2021, p. 34. RIBEIRO, 2021, p. 20-21, 33).

## Os desafios do século XXI: problemas atuais, raízes antigas

O século XXI vem sendo marcado por crises recorrentes, que colocam em questão o balanceamento global dos poderes militar e político consolidado no século anterior. Após um desenvolvimento da supervisão militar dos EUA a partir da Segunda Guerra Mundial, cristalizou-se entre 1950 e 1980 a configuração bilateral da “guerra fria”, em que dois polos, EUA e União Soviética, se confrontaram em todas as dimensões de poder, exercendo uma estratégia de posição dominante sobre seus satélites.

No fim dos anos oitenta evoluiu-se, com a desagregação do Pacto de Varsóvia<sup>10</sup>, para uma posição de liderança única dos EUA, em uma espécie de “pax americana”. O núcleo dos países desenvolvidos se beneficiou de um período de grande crescimento econômico, aumento dos fluxos globais de comércio e abundância de recursos financeiros para fundear pesquisa tecnológica, empreendimentos comerciais e aquisição de ativos nos países de menor relevância.

Na virada do século, portanto, havia uma expectativa de continuidade dessa globalização comercial e cultural que trazia benefícios crescentes aos EUA e a seus parceiros. A queda do Muro de Berlim fora o episódio marcante da narrativa geopolítica do fim do século XX, consolidando a nova situação que iria alcançar o século seguinte, de dominância americana, com um discurso, quiçá sincero, de gestão de uma paz global, justa e segura. Violentos confrontos se sucediam na periferia do sistema ocidental, em especial nos países africanos, e a tensão no Oriente Médio se perpetuava, com episódios duríssimos como o confronto entre Irã e Iraque e a primeira Guerra do Golfo, mas a supervisão americana não era contestada.

Nesse período de *détente*, iniciado com os tratados SALT entre EUA e URSS e prolongado até o 11 de setembro, os norte-americanos passaram a manter um quadro sistemático de valores e de diretrizes de negociação. Sua postura tradicional de segmentar os temas de interesse em questões pontuais que pudessem ser atacadas ou negociadas deu lugar, efetivamente, a um pensamento de grande estratégia, concebendo a seguran-

---

10 Considera-se usualmente que o fim da guerra fria tenha ocorrido no outono de 1990. Em outubro, após a queda do Muro de Berlim, declarou-se a unificação da Alemanha e em novembro a OTAN e o Pacto de Varsóvia assinaram um tratado de limitação de armas convencionais na Europa (ART, 1991, p. 5). Com a desagregação da “cortina de ferro”, o Pacto de Varsóvia foi extinto dois anos depois. Atualmente, um pacto de defesa mútua, a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), reúne Rússia, Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão.

ça nacional como um esforço de balancear interesses, encontrar espaços de convivência com outros países e supervisionar a ordem mundial. Os EUA foram levados a uma zona de conforto, diante da ausência de ameaças, viabilizando a desmobilização de tropas. A defesa nacional deixou de ser um tema relevante no debate público dos anos noventa, dando lugar a uma preocupação prioritária com os ganhos econômicos e sua distribuição, aspecto sintetizado na frase algo malcriada de James Carville, assessor político de Bill Clinton: “é a economia, estúpido” (POSEN e ROSS, 1997, p. 5-6; POSEN, 2002, p. 52; BRANDS, 2018-2, p. 28-30; LORD, 2019, p. 131).

No entanto, quatro aspectos foram determinantes para romper essa perspectiva, em decorrência de problemas que se desenvolveram no núcleo da grande estratégia norte-americana: o caráter desagregador das intervenções no Oriente Médio, a construção de uma nova realidade social decorrente do desenvolvimento da internet e, mais adiante, da economia 4.0, a emergência da China como potência econômica global e, enfim, o avanço da OTAN após o já citado desmonte do Pacto de Varsóvia. Um olhar ao passado recente coloca em contexto as crises decorrentes desses processos:

Nos anos que se seguiram ao fim da guerra fria, os Estados Unidos foram imensamente poderosos, mas relativamente caprichosos. Agiram contra os interesses de outros países ao perseguir ganhos modestos, como o fizeram nos casos da expansão da OTAN, da guerra do Kosovo e da insistência da administração Bush em prosseguir na construção de um sistema de proteção antimísseis com ou sem o acordo da Rússia. Essas políticas tinham alternativas para alcançar as mesmas metas com menor tensão com a Rússia e com outros países. Os EUA também falharam, por temor de incorrer em desgaste relativamente modesto, ao aplicar pressão insuficiente para limitar o avanço de Israel sobre a faixa de Gaza e a Cisjordânia, ao ser pouco criativos para tentar dar um encerramento à guerra suja e ao embargo economicamente danoso do Iraque e ao ignorar o genocídio em Ruanda. A mídia americana se satisfaz dando cobertura episódica e superficial a esses fatos. A política de segurança nacional dos EUA não teve um histórico de fracasso, mas certamente de uma indisciplina em que cálculos de curto prazo na política doméstica dominaram a tomada de decisões (POSEN, 2002, p. 52).

As intervenções no Oriente Médio devem ser compreendidas em duas dimensões: uma de caráter político, decorrente da guerra fria, desde os anos cinquenta, e uma de acesso a um estoque essencial de petróleo sob controle dos países árabes, em especial após as duas crises do petróleo nos anos 1970 e oitenta. A proximidade geográfica da União Soviética facilitou sua participação nessa região a partir dos anos cinquenta, em associação aos confrontos entre árabes e israelenses. Na medida em que os EUA apadrinharam (talvez a contragosto) a formação e expansão de Israel, implantando um enclave não árabe na região, sua capacidade de arbitragem dos conflitos ficou limitada, abrindo flanco a apoios e alianças soviéticos. É assim que egípcios, sírios, palestinos e jordanianos passaram a dispor de retaguarda militar, econômica e diplomática da URSS.

O confronto entre as duas grandes potências levou a operações de variadas modalidades, entre as quais o custeio de organizações paramilitares pelos EUA em território árabe para operar em países apoiados pelos soviéticos. Um efeito colateral dessas iniciativas foi a escalada de operações terroristas de crescente complexidade, culminando, em 2001, com um ataque ordenado em território norte-americano, resultando em cerca de três mil vítimas.

O 11 de setembro inaugurou a primeira crise no modelo global de dominância norte-americana, transformando radicalmente a forma de fazer política nos anos seguintes. Operações militares em grande escala levaram os EUA a manter um exército de ocupação no Iraque e, posteriormente, no Afeganistão, ao longo das duas décadas seguintes. Um conjunto extenso de procedimentos de vigilância e de tratamento sigiloso de informações foi incorporado a todas as dimensões da vida civil: tráfego de pessoas e mercadorias, troca de informações, transações financeiras, deslocamento de pessoas e veículos nos ambientes urbanos, medidas sanitárias.

A expansão da internet na década de 1990 foi um segundo movimento, desta vez de caráter tecnológico, surgido no bojo da política norte-americana de defesa. A rede nasceu de uma extensa discussão técnica que se alongou nos anos sessenta, alavancada pelo Departamento de Defesa dos EUA, resultando no desenvolvimento experimental de uma rede de computadores, a ARPANET, que rapidamente se expandiu no meio acadêmico, tornando-se global:

Em 1969, a primeira ligação dessa rede foi efetuada, entre a Universidade de Stanford e a UCLA. Após um ano, apenas quatro computadores estavam ligados. Mas em 1971 a rede já havia crescido para uma dúzia de nodos. Em 1973, possuía cerca de quarenta nodos e incorporava computadores de outros países, como Reino Unido e Noruega. E já tinha nome: ARPANET. No entanto, para que pudesse se desenvolver, era preciso que seu protocolo, o conjunto de regras e procedimentos para que a comunicação fosse efetuada corretamente, se tornasse mais sofisticado, incorporando todas as possibilidades de interação entre máquinas ou redes distintas que desejassem se conectar. Esse protocolo, o TCP/IP, foi desenvolvido ao final dos anos setenta pelos cientistas Robert Kahn e Vincent Cerf. A base da Internet estava finalmente consolidada, uma “rede de redes” havia se tornado possível (LINS, 2013, p. 16).

Essa rede de redes, a Internet atual, torna-se realidade nos anos oitenta, já alcançando centenas de milhares de servidores em 1994, ano em que foi aberta ao público em geral. A partir de então, com o uso dos computadores pessoais e dos smartphones, seu crescimento foi explosivo, atendendo, em 2019, a 57% da população mundial, cerca de 4 bilhões de usuários conectados.

Tal expansão ocorreu em associação com a transferência da maior parte das atividades pessoais e coletivas para o ambiente virtual da rede. O desenvolvimento de aplicativos de oferta dos mais variados serviços, de informação jornalística a reserva de hotéis e hospedagem, de compra de produtos a chamadas de táxi, de declaração de imposto devido a acompanhamento de votações, de namoro ou encontro a vigilância patrimonial, de operações com títulos a cursos de educação a distância, só para citar alguns, alterou a dinâmica social e o tempo de espera relacionado a essas atividades. A instantaneidade das relações, a variedade de canais de informação e a velocidade de resposta exigida se estenderam ao mercado financeiro, às relações políticas e às negociações exteriores. A reação a instabilidades exacerbou-se, com oscilações importantes. A velocidade com que se espalhou a crise financeira global de 2008/2009, nascida da perda de sustentação de mercados secundários de títulos nos EUA, foi ilustrativa dessa nova realidade.

A abertura dos EUA à China, promovida nos anos setenta no governo Nixon, foi mais um esforço que deve ser igualmente compreendido no

esquema político e militar da guerra fria. À época da abertura, o fluxo de comércio dos EUA com a China equivalia ao dos americanos com qualquer dos pequenos países da América Central. Eram tempos distintos dos atuais. A maior parte dos países comportava-se como autarquias autossuficientes, com níveis moderados de trocas internacionais.

Nesse ambiente, a busca de um entendimento com a China teve uma conotação eminentemente geopolítica. China e URSS mantinham relações difíceis, com confrontos armados nas fronteiras entre ambos os países. A abertura promovida por chineses e americanos teve o efeito de situar esses conflitos em um novo patamar, ao sugerir um espaço para potencial apoio ocidental à China, e criou uma nova situação no equilíbrio de forças global, cujos resultados eram, naquele momento, ainda incertos.

Um ponto ilustrativo foi a inclusão, no Comunicado de Shangai, de fevereiro de 1972, de cláusulas anti-hegemônicas (da parte dos chineses: “todas as nações, grandes ou pequenas, são iguais; nações grandes não devem abusar das pequenas e nações poderosas não devem se impor às fracas; a China não será uma superpotência e se opõe a políticas de hegemonia e poder de qualquer natureza”; da parte dos americanos: “Os Estados Unidos trabalharão para uma paz justa e segura; justa, porque atenderá as aspirações dos povos e nações por liberdade e progresso, segura, porque eliminará o risco de agressões estrangeiras”). Explica Kissinger:

A cláusula anti-hegemônica era um dos pontos mais importantes na perspectiva dos chineses. Mas era importante também da nossa perspectiva. O significado de China e EUA concordarem que nenhum dos dois buscaria uma hegemonia foi o de que não haveria incursões chinesas no exterior. E, além disso, de que ambos iríamos nos opor a qualquer outro país que tentasse impor essa hegemonia. Na política do dia a dia isso era mais importante do que a cláusula de Taiwan, que apenas nos dava espaço para fazer negócios (KISSINGER *apud* LORD, 2019, p. 49).

A cláusula tinha endereço certo: Moscou. O resultado da normalização diplomática dos dois países era, então, uma incógnita. Não se sabia à época se a reação soviética seria de agressão, de negociação ou de recuo em suas posições. Mas, em última análise, foi um dos elementos que precipitaram o isolamento soviético, a queda do Pacto de Varsóvia e a expansão da União Europeia.

O resultado, nas décadas seguintes, foi um deslocamento dos meios de produção de todo o mundo para a China<sup>11</sup>, aproveitando as vantagens comparativas formidáveis daquele país: uma grande população, bem-qualificada, um sistema financeiro vigoroso e uma posição geográfica que facilitava o trânsito de mercadorias e serviços, especialmente com os EUA. Os chineses fizeram seu dever de casa, ao investir solidamente na qualificação técnica da sua mão de obra, na infraestrutura interna, no reforço às instituições e no seu poder militar dissuasório. Hoje, como segunda economia do planeta, enfrenta oposição de EUA e Europa, especialmente no âmbito do domínio tecnológico. A crise da ocupação do mercado de infraestrutura das telecomunicações 5G em 2019 é ilustrativa desses impasses.

A compressão militar da Rússia com o avanço da OTAN na Europa foi, enfim, o quarto foco de desequilíbrio aqui apontado. Embora, à época da unificação da Alemanha, o Acordo Dois-mais-Quatro de Moscou reconhecesse a unificação e a prerrogativa de cada país escolher seu bloco militar, viabilizando a entrada da Alemanha na OTAN após a reunificação, havia um entendimento não escrito entre George Bush e Gorbachev de que os países da Europa central não seriam afiliados à OTAN<sup>12</sup>. A quebra desse entendimento resultou em uma crescente supervisão da Rússia sobre os países europeus ainda sob sua esfera de influência, resultando na guerra entre Rússia e Geórgia em 2008 e na guerra contra a Ucrânia em 2022, reforçando uma fase de incertezas no equilíbrio global de poderes.

A Rússia preocupou-se com a construção de uma grande estratégia nas últimas duas décadas. Andrew Monaghan apontou que esse ciclo se iniciara em 1999, com a publicação de um artigo de Putin em que este apontava a necessidade de um planejamento de longo prazo para o país, uma “estratégia 2010”. O esforço ficou interrompido até 2008 quando, no governo de Dmitry Medvedev, voltou a ganhar proeminência:

---

11 As linhas gerais da atual grande estratégia chinesa foram originalmente aprovadas na terceira sessão plenária do 11º Comitê Central do Partido Comunista Chinês, em dezembro de 1978. Sua orientação foi a de mudar a postura do país, de um foco na revolução para um comportamento pacifista e desenvolvimentista, “fortalecendo amizade e cooperação para o desenvolvimento conjunto com os demais” (HONGHUA, 2017, p. 42-43).

12 Ver, por exemplo, **NATO Expansion: What Gorbachev Heard**, em: <<https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>>. Acesso em: 3 abr. 2022.

Medvedev enfatizou a importância de uma visão estratégica da segurança e do desenvolvimento político da Rússia. Em um artigo de setembro de 2009 intitulado “Rússia, avante!”, ele afirmou que a liderança do governo já havia detalhado, passo a passo, um plano para implantar o objetivo de uma modernização estratégica. Reforçou, também, a adoção de uma “nova política estratégica” e o início da preparação dos passos para que tal estratégia fosse posta em prática. Esse compromisso foi codificado em uma série de documentos durante a presidência de Medvedev, resultando em vários conceitos, estratégias e doutrinas novos ou atualizados, divulgados entre 2008 e 2010, com sucessivas versões durante 2011. Com o retorno de Putin à presidência em 2012, iniciaram-se as emissões de ordens presidenciais para alcançar os objetivos até 2018 e 2020 (MONAGHAN, 2013, p. 1221-1222).

O andamento do confronto entre Rússia e Ucrânia é ilustrativo do grau em que a visão estratégica russa avançou e da resiliência que o país foi capaz de consolidar para administrar um confronto de grandes proporções. O equilíbrio de forças aponta para um conflito que deverá se prolongar por meses, com baixas importantes de ambos os lados e um menu bastante extenso de retaliações econômicas, financeiras e pessoais contra a Rússia e seus líderes, por parte de terceiros. Os russos, aparentemente, estão preparados para administrar essa complicada conjuntura por um tempo mais longo do que o esperado pelos analistas ocidentais. Uma década atrás, os estudiosos europeus e americanos viam com ceticismo o avanço dessa grande estratégia, considerando que a Rússia era governada com uma visão de curto prazo, de acomodação de interesses e de seguidos equívocos de administração pública.

Desse modo, em reação a essas crises acima descritas e suas medidas corretivas, uma nova configuração de poder emergiu. À liderança militar dos EUA, expandida para fazer frente à guerra contra o terror, com um “envolvimento profundo” na segurança global<sup>13</sup>, equiparou-se um gradual crescimento da relevância econômica da China, consolidando-se como segundo polo de poder mundial na dimensão econômica, em lugar do Ja-

---

13 É interessante notar que o debate político norte-americano, após um período de grande movimentação no período da crise financeira global de 2008, tenha deixado de lado, mais recentemente, as preocupações com a grande estratégia do país. Há um consenso bipartidário de que a dominância militar seja a base da segurança dos EUA, justificando essa política de “envolvimento profundo” (FRIEDMAN e LOGAN, 2016).

pão, mas com uma forma distinta de conduzir sua inserção global. Embora possua uma capacidade militar dissuasória importante, fruto das lições aprendidas com a brutal ocupação britânica e as Guerras do Ópio, no século XIX, a China privilegia o domínio pela via do controle das operações comerciais e do trânsito de mercadorias, serviços e informações com seus parceiros. Sua vocação bancária e financeira foi sempre preservada, mesmo no período de maior aprofundamento do comunismo, servindo de lastro a uma extensa ampliação do seu comércio. O uso diligente de suas vantagens comparativas induziu dezenas de milhares de empresas dos demais países a instalar unidades fabris em seu território, ampliando a escala de seu crescimento e influência. A Rússia, de sua parte, vem exibindo uma crescente preocupação com a aproximação militar da OTAN, traduzida em suas intervenções militares dos últimos anos. Por trás da aparente postura imperialista sobre áreas fronteiriças, existe um esforço dissuasório contra ameaças globais.

Esse novo desenho de poder coexiste com a emergência de outras narrativas globais, impostas pela constatação de evidências conjunturais e de longo prazo. A transformação radical sofrida pelo ambiente natural nas últimas décadas resultou em um debate ambiental vigoroso que segue uma agenda difícil, mas bem definida, de concessões mútuas entre os países. O avanço tecnológico na computação, na biotecnologia e na cibernética também resultou em outro temário bem estabelecido, com implicações morais importantes, já apontadas na abertura deste artigo.

O Brasil explorou nas últimas décadas o desenho estratégico que emergia com decisões de grande alcance: o desenvolvimento de tecnologia de biocombustíveis e a busca de autonomia na extração de óleo e gás, calibrando os impasses criados com as crises do petróleo, o afastamento comercial em relação aos EUA<sup>14</sup>, buscando uma diversificação de parcerias estratégicas, o apoio político e diplomático à entrada da China em organismos multilaterais, com a posterior adesão a um grupo de interesse próprio, os BRICS, aliança que construiria um anel em torno do bloco Europa-EUA-Japão, e o engajamento no debate ambiental e bioético, re-

---

14 Ao longo da república, a visão estratégica brasileira manteve um movimento pendular de aproximação e distanciamento periódicos em relação ao parceiro dominante no continente, os EUA. Ao contrário de outros países (Colômbia, diversas repúblicas da América Central), que mantiveram um alinhamento acentuado com os norte-americanos, uma disciplina de “olhar para o norte”, o Brasil buscou manter uma política autônoma, tentando caracterizar-se como uma liderança regional na América do Sul (RUSSELL e TOKATLIAN, 2013; ZAIA, 2018, p. 3).

afirmando sua vocação de detentor responsável de um patrimônio genético e de reservas naturais. Esse desenho estratégico brasileiro, consolidado desde os anos 1990, foi abruptamente desmontado nos últimos seis anos, deixando nosso país sem uma linha de ação definida.

Estamos, em suma, diante de um quadro global em que a dominância norte-americana vem sendo desafiada, os mecanismos de equilíbrio global de poder estão esgarçados pelo abuso político, os entendimentos negociados nas últimas décadas vêm sendo revistos e uma atitude mais brutalizada vem se tornando uma prática tanto nas relações entre agentes com visões divergentes em cada país quanto nas relações entre países. Esse quadro traz uma variedade de incógnitas que afetam interesses brasileiros, mas estamos inertes diante destas.

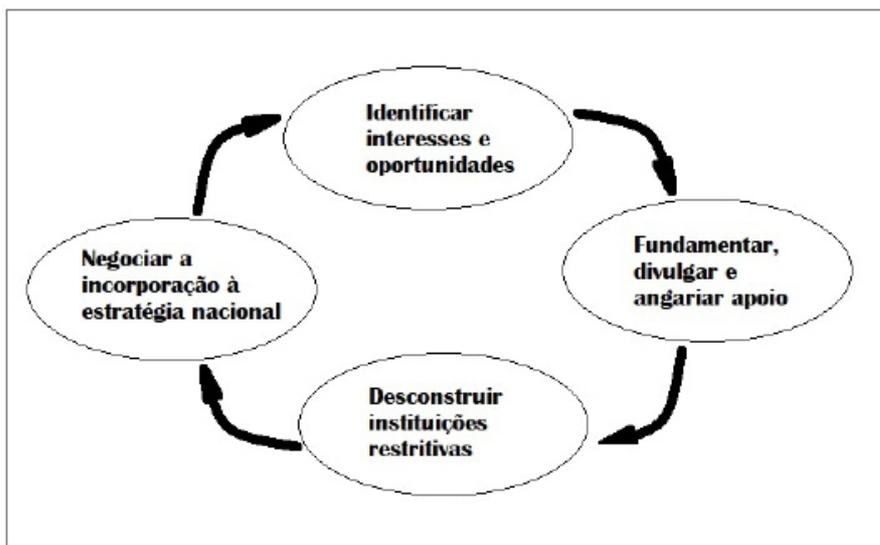
### **Revisão conservadora e perda de foco: o debate atual**

Com a queda de Dilma Rousseff, promoveu-se uma revisão da grande estratégia brasileira, com a retomada de duas tendências que haviam perdido ênfase nos governos petistas. A primeira destas foi a revalorização das atividades primário-exportadoras. Neste momento, há um consenso, diligentemente construído pelos setores domésticos interessados, no sentido de que o país deva seguir uma política econômica de alavancar o seu setor primário-exportador, garantindo as condições de propriedade de bens, de garantia de financiamento e de acesso ao mercado global para sua produção ou extração e para sua circulação. O vigor do posicionamento interno chegou ao limite da expropriação de recursos do Estado e de prejuízo às demais políticas públicas.

Essa mudança de foco ilustra a interação entre os interesses, que na formulação estratégica pode ocorrer pelo simples confronto de visões ao longo do debate público. Uma abordagem mais efetiva, porém, requer que as ideias defendidas sejam apoiadas de modo contundente pela opinião pública ou por segmentos de outros grupos de agentes (elites, militares, mercado, estamento burocrático). Isto é alcançado mediante um esforço sistemático em que, usualmente, quatro etapas são reconhecíveis: um **debate interno** no grupo de interesse para o reconhecimento de pontos em comum entre seus integrantes quanto a oportunidades em curso e demandas correspondentes, um **encapsulamento dessas demandas** em um discurso político para dar-lhes publicidade e sensibilizar os demais agentes, uma **desconstru-**

ção de instituições que representem restrições aos interesses defendidos e, enfim, a **incorporação à grande estratégia** na forma de um alinhamento aos princípios que, enfim, irão viabilizar os interesses desejados (figura 3)<sup>15</sup>.

**Figura 3**  
**Ciclo de influência na grande estratégia**



Fonte: Elaboração própria

A segunda dimensão de grande estratégia decorreu da natureza político-jurídica do processo de *impeachment*. A construção de uma narrativa de responsabilidade demanda a combinação de três fatores: a presença de um episódio ou uma sequência de episódios que caracterizem algum dano ao país ou uma falha legal ou ética do mandatário, a evidência de que essa ocorrência se encontre prevista na lei ou na doutrina, podendo ser tipificada como crime de responsabilidade, e a comprovação direta de que o mandatário tivesse conhecimento das suas obrigações no contexto e das boas práticas aplicáveis ao caso. Para viabilizar tal enquadramento, foram apresentadas situações de comportamento leniente da presidente no trato do orçamento público e sua execução, supostamente auto-

15 É desnecessário dar exemplos de processos desse tipo, na medida em que vêm ocorrendo de modo bastante explícito nos últimos anos. O agronegócio, o setor mineral, as entidades do setor financeiro, os importadores de armamentos e a indústria de jogos são exemplos de setores que têm investido nessas iniciativas, com variado grau de êxito.

rizando procedimentos de ajuste contábil, as “pedaladas fiscais”. Após o impeachment, foi necessário consolidar um normativo que cristalizasse (e justificasse a posteriori) tal enquadramento. Um marco dessa orientação foi a consolidação de um teto de gastos públicos. Desse modo, o compromisso com a disciplina fiscal e com o respeito a normas de tratamento dos gastos públicos ficou reforçado<sup>16</sup>.

Esses enfoques foram consolidados em um discurso de retomada da agenda liberal dos anos noventa, com uma construção discursiva de disciplina fiscal, privatizações das empresas públicas e de economia mista ainda existentes e redução do papel do Estado na promoção do crescimento econômico e na oferta de políticas públicas de proteção social, renda mínima e oferta de serviços de saúde, educação e acesso a bens essenciais. Nesse enfoque, a necessidade de reformas liberalizantes é enfatizada, em especial de redução de obrigações sujeitas a fiscalização e da legislação trabalhista e tributária, com o objetivo de reduzir exigências sobre os empreendimentos privados.

Um efeito possível desses processos é a fragilização da grande estratégia, pela desconstrução de alguns dos seus valores ou pela precipitação do governo em conduzir mudanças, sem que uma diretriz substituta tenha sido efetivamente adotada. A partir da eleição de Bolsonaro, o enfraquecimento da nossa grande estratégia vem de fato ocorrendo, pela negação de posições preexistentes, predominando a desordem. As decisões de política econômica têm sido conduzidas segundo uma agenda *ad hoc*, solucionando impasses de curto prazo, e um desmonte das posições anteriormente assumidas pelo Brasil tem sido a tônica. Há um componente ideológico em várias dessas iniciativas, mas estas estão associadas, também, à aceitação de posições de grupos de interesse. Como aponta Almeida (2021, p.21):

Esse rebaixamento da política externa, que repercute na diplomacia, começa pela total ausência de um programa de governo coerente e factível, que pudesse sinalizar certo sentido de direção às políticas governamentais, em especial na área externa. O que deve ser explicitado, em primeiro lugar, é que nunca houve, jamais

16 “Pedalada fiscal” é um procedimento de atrasar repasses de recursos ou pagamentos de obrigações aos bancos e instituições financeiras públicas, fechando as contas do mês ou do ano sem o registro desse desembolso e transferindo-o ao período imediatamente posterior. Isto equivaleria a tomar um empréstimo de curto prazo junto à instituição, procedimento vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe operações de crédito da instituição ao ente que a controla, no caso a União.

foi apresentado, e provavelmente dificilmente haverá, neste governo, qualquer documento, exposição, apresentação sistemática das principais prioridades e posturas na área externa, o que confirma o fato singelo de que o Brasil passa por uma administração que pode, tranquilamente, ser chamada de “desgoverno Bolsonaro”, um título que lhe cabe como a nenhum outro da história de toda República, incluindo o de Hermes da Fonseca, e cobrindo provavelmente também os dez anos das Regências, quando o Brasil quase se desfez como unidade política.

No acompanhamento de uma estratégia militar para o país, foram retomados elementos ideológicos da ditadura no nível do discurso presidencial, com iniciativas de reforço das relações militares com os EUA, que permanecem o principal aliado do Brasil nessa dimensão, e um acréscimo orçamentário para compras de equipamentos.

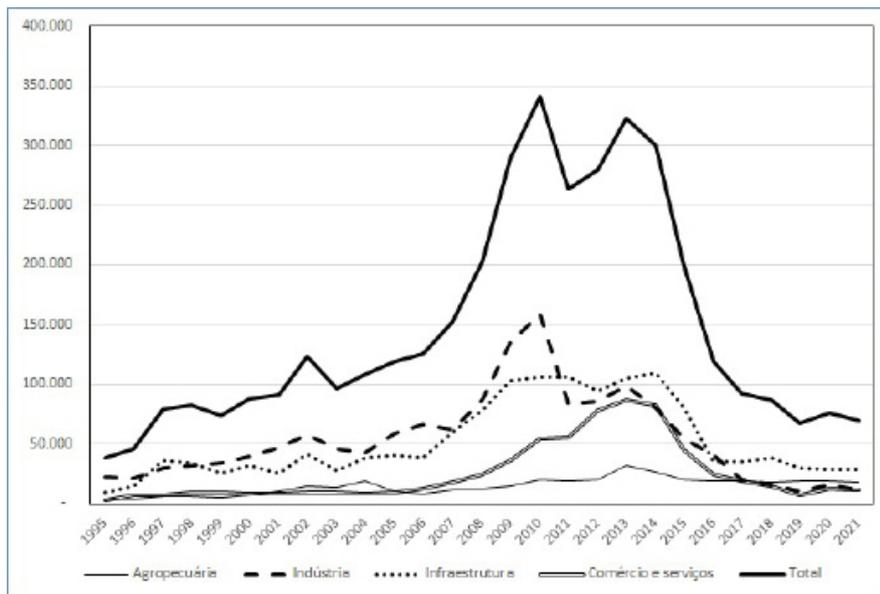
No âmbito multilateral, o Brasil afastou-se de entidades de integração por uma questão de mero capricho ou de posicionamento ideológico, sem uma avaliação apropriada das implicações desses gestos. Foi o caso do seu desligamento da CELAC em 2020. A participação da figura presidencial nas negociações bilaterais ou multilaterais foi episódica e, de um modo geral, pouco relevante, quando não desastrosa.

Esse quadro marca nossa posição em um momento de transição no poder global que encerra diversos desafios. Para definir uma linha de ação que possa viabilizar uma atualização coerente da grande estratégia nacional, há perguntas essenciais que devem ser consideradas. Uma primeira questão é acerca de que interesses o Brasil irá priorizar nos próximos anos, diante desse deslocamento de poder global, e de que modo estes podem ser melhor descritos.

O grau de estímulo ao setor primário-exportador é um exemplo. A questão é que, contrariamente a outros períodos, em que a nossa produção, centrada na oferta de bens de sobremesa e minério, destinava-se preponderantemente aos EUA, hoje a demanda está distribuída em vários centros, alcançando igualmente a Europa e a China, viabilizando uma pauta de produtos muito diversificada e uma escala de produção inédita, que drena os recursos naturais brasileiros muito além da sua capacidade de renovação. As atividades extrativas e do agronegócio são inerentemente agressivas e deixam escaras e cicatrizes indeléveis no território e na

natureza. O descontrolo da supervisão ambiental nos últimos seis anos já apresenta efeitos desastrosos e permanentes.

**Figura 4**  
**Desembolso anual do BNDES (1995-2021)**



**Fonte:** BNDES<sup>17</sup>. Dados em milhões de reais de 2022.

A estratégia escolhida permeia as diversas instâncias de atuação do Estado, tanto em nível interno como externo. Veja-se, por exemplo, a evolução do desembolso anual do BNDES nas últimas duas décadas. Enquanto os expressivos desembolsos destinados à indústria e à infraestrutura declinaram a partir de 2016, acompanhando a política de austeridade escolhida, o crédito à agropecuária se manteve em níveis compatíveis com a tendência histórica, ficando preservado (figura 4).

No agronegócio e na indústria extrativa, países como EUA, Canadá, Argentina ou Austrália competem diretamente conosco. Somos parceiros na busca de uma configuração de mercado, mas concorrentes na sua ocupação. No momento, há uma convergência de discursos, lastreada na

17 Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos>>. Acesso em: 20 maio 2022.

reafirmação da livre negociação de commodities, em um ajuste lento, gradual e pouco supervisionado a obrigações ambientais e na desregulamentação desses setores. Essa convergência resulta, em certa medida, de uma configuração de mercado favorável. O nível de consumo de bens primários garante que haja, em suma, espaço para todos.

Mais adiante, porém, uma eventual redução da demanda global, decorrente do amadurecimento da economia dos grandes consumidores de commodities e de posições isolacionistas que possam emergir de uma nova configuração de poder, ou da consolidação de novos competidores, em especial em decorrência dos investimentos chineses em países africanos, poderia levar os demais produtores a praticar um confronto baseado em retaliações decorrentes de acusações de práticas ambientais e sociais deficientes, de abuso de recursos naturais e de perda da imagem responsável do Brasil.

No âmbito de políticas públicas domésticas, outros desafios emergem, em decorrência de decisões tomadas em conflito com a grande estratégia adotada pelo Brasil em governos precedentes. O conceito de disciplina fiscal e controle inflacionário, que foi muito reforçado nas últimas duas décadas, vem sendo fragilizado pelas práticas do governo Bolsonaro, aparentemente com um elevado grau de tolerância do mercado, tornando gradualmente insustentável o discurso oficial de busca de equilíbrio das contas públicas.

Também a construção de uma rede de proteção social e de condições para a qualificação profissional da população foi prejudicada, sendo substituída por medidas de curto prazo, maior custo orçamentário e sabor ideológico mais acentuado. A administração do patrimônio ambiental e genético foi abandonada, quando não abertamente combatida, como forma de abrir espaços para operações extrativas realizadas no limite da legalidade, com pouca ou nenhuma capacidade de reação interna. No entanto, esses temas permanecem relevantes na agenda política internacional, sobretudo no âmbito multilateral, sob o rótulo de responsabilidade ambiental, social e de governança, ou ESG (*environmental, social and governance*), e poderão ser esgrimidos em prejuízo ao Brasil.

Mais uma pergunta, nesse caso, é qual será a importância dessas categorias nos próximos anos, diante de uma nova correlação de poder e da emergência de novos temas globais. Os avanços da Europa e da China no

tema e a persistência de espaços de negociação multilaterais indicam que sim, essa agenda ambiental e de ESG seguirá relevante.

No debate internacional tem avançado um crescente ceticismo com o vigor da globalização, clamando por uma posição mais isolacionista dos EUA e da Europa<sup>18</sup>. Um argumento, central, por exemplo, na campanha eleitoral que deu a vitória presidencial a Trump há alguns anos nos EUA, é o de que a transferência de operações comerciais e fabris à China e a outros países asiáticos prejudica o mercado de trabalho interno dos países desenvolvidos e, no longo prazo, sua capacidade de geração de renda e riqueza. Atualmente, diante da guerra da Ucrânia, uma percepção adicional é de que a interdependência criada pelo comércio global abre a possibilidade de custeio de operações militares desse tipo, sem que os potenciais prejudicados, no caso os países europeus, tenham capacidade de retaliar sem incorrer em perdas econômicas substanciais.

Essa orientação, se levada adiante, poderá resultar em crescimento global mais modesto, com a necessidade de políticas de domínio mais agressivas pelos países centrais, com vista a preservar sua capacidade de captura de benefícios econômicos. Prejudicaria, também, a condução amigável do debate ambiental e de justiça social com responsabilidade compartilhada, abrindo o flanco para medidas coercitivas contra países selecionados. Desse modo, a retomada de uma política pública de verticalização de processos produtivos voltaria a fazer sentido.

Além de ajustar, se for o caso, os objetivos brasileiros de crescimento econômico, crescimento que hoje se nos escapa, e de inserção global, será necessário que as decisões de projeção de poder sejam igualmente ajustadas. Novos desafios surgirão dessa emergente configuração global de poder. Estamos, aparentemente, encerrando um longo período de coexistência negociada de centros de poder e de tratados de cooperação econômica e militar. As pressões sobre acordos multilaterais de cooperação alternativos poderão expor seus membros a constrangimentos ou sanções. O Brasil pode ficar exposto, tanto por sua coordenação de acordos sul-americanos quanto por sua participação ativa nos BRICS. As escolhas

---

18 Veja-se, por exemplo, as declarações da presidente do Banco Central Europeu, Christine Lagarde, à CNN, por ocasião da reunião conjunta entre o FMI e o Banco Mundial, em 22 de abril de 2022: “A globalização como a conhecemos está no fim. Teremos uma nova globalização, em que os países irão transacionar com outros países que satisfaçam valores semelhantes aos seus”.

de instrumentos de poder a exhibir são, portanto, mais um aspecto a ser negociado internamente na adequação dessa grande estratégia.

### **Considerações finais**

O conceito de poder associado a uma grande estratégia nacional tem diversas vertentes, entre as quais destacam-se, obviamente, o poder militar e o poder econômico. Nas duas dimensões, o Brasil tem uma moderada expressão. Não se trata de defeito, porque o sentido da disponibilidade de poder não é uma questão de quantidade, mas de adequação aos valores, interesses e objetivos nacionais. Provavelmente a moderada projeção de poder militar será adequada ao valor fundamental de defesa do território, sem pretensões de intervenção em outros países. A discreta participação nos fluxos econômicos globais, por sua vez, decorre da visão centrada na exploração do potencial do mercado interno do país e da sua reinserção no mercado global como uma economia primário-exportadora.

No entanto, há outras dimensões que ganham importância. Entre essas, o Brasil está destinado a administrar o controle sobre o acesso a recursos naturais essenciais. Na segunda metade do século passado, o exemplo paradigmático era a disponibilidade de reservas de óleo e gás. Hoje, é o controle sobre o estoque de diversidade genética e sobre acervos de áreas preservadas que ajudem na recuperação climática. Em um futuro próximo, será o controle sobre reservas de água disponíveis ao consumo. Administrar a projeção de poder calcada na gestão responsável desses recursos é um caminho para preservar pacificamente o território e as relações econômicas do Brasil, evitando uma exposição a controvérsias e a retaliações.

A negociação interna dessas iniciativas exige que valores essenciais ligados à visão de nação devam ser renegociados e que uma convergência de longo prazo em torno de objetivos, linhas de ação e instrumentos deva ser aceita pela sociedade. Nos últimos seis anos assistimos, porém, ao dismantelamento dos espaços de debate da grande estratégia brasileira e à desqualificação dos seus interlocutores. Em lugar de uma atuação de governo em que uma estratégia nacional seja estável e reconhecível, com constância de propósitos e busca de legitimidade, há uma sucessão de manobras voluntaristas de resultado duvidoso, apoiadas em um discurso errático e conspiratório, quando não desrespeitoso aos demais países.

Na afirmação da liderança regional do Brasil e da sua presença internacional, a diplomacia brasileira buscou, por um lado, manter uma projeção internacional calcada na capacidade profissional e na demonstração de modernidade das nossas elites, participando ativamente de todos os grandes debates de política internacional com comitivas de certo destaque. Não é exagero dizer que o Brasil logrou, a partir da República, tornar-se um interlocutor global com um peso maior do que aquele que a projeção de poder do país propiciaria, ainda que com resultados muito modestos. Essa movimentação já havia sido empreendida por D. Pedro II, que custeou com recursos próprios a participação brasileira em todas as feiras internacionais que foram moda na segunda metade do século XIX, até com episódios curiosos: na feira mundial realizada em Filadélfia para comemorar o centenário da independência dos EUA, D. Pedro II foi dos poucos mandatários que compareceram pessoalmente ao evento, fez parte da comissão científica da feira e, após a permanência de um mês no país, tornou-se uma celebridade instantânea, com direito a chuva de papel picado em sua despedida.

Por outro lado, uma política de relações bilaterais foi desenvolvida de modo sistemático com os países latino-americanos, colocando o Brasil em uma condição de estabilidade negocial, resolvendo suas questões de fronteiras e possibilitando sua atuação como árbitro de controvérsias. Desse modo, cresceu a narrativa de uma liderança regional, ainda que não correspondesse inteiramente ao modo como se davam as relações na América Latina, consolidada pela política e pela diplomacia, não pelas armas. A movimentação diplomática manteve-se consistente por um século, criando uma ilusória perspectiva, no debate interno, de que o Itamaraty administrava a política externa à revelia dos presidentes da república.

Neste momento, o Brasil precisa acompanhar com atenção os desdobramentos globais decorrentes da reafirmação de poder da Rússia e suas implicações para o Brasil. Há riscos em se depender de fornecimento de matéria-prima ou de tecnologia vindas dessa região, sob pena de nos expormos a bloqueios comerciais ou outras retaliações. Uma política de diversificação de fornecedores ou de nacionalização de insumos deve ser considerada. Ademais, uma nova configuração tripolar EUA-China-Rússia poderá emergir, com implicações difíceis de serem antecipadas, em vista da instabilidade inerente a esses arranjos.

Outro realinhamento a considerar é a retomada de uma postura proativa nas discussões ambientais. O desmonte da estrutura fiscalizatória e a desorganização das regras de licenciamento ambiental levaram ao agravamento de problemas de desmatamento e invasão de áreas de preservação, desqualificando o Brasil como interlocutor. No entanto, trata-se de uma agenda que deverá avançar, em decorrência do agravamento da degradação ambiental global e de uma percepção de que o Brasil é, ainda, um dos repositórios de estoque natural necessários para uma recuperação. Os riscos associados à posição do atual governo são evidentes, expondo o país à ameaça de retaliações e ao questionamento da sua responsabilidade direta sobre os efeitos ambientais em outros países.

Nos temas tecnológicos emergentes ainda nos encontramos em condições de diálogo construtivo, graças sobretudo aos esforços legislativos e regulatórios empreendidos nos últimos anos. No entanto, a perda do vigor econômico do Brasil situa o país como um interlocutor menos relevante do que no passado para temas que envolvam produção industrial, comércio e inovação.

Infelizmente, o impeachment de Dilma Rousseff, apesar das justificativas morais de seus promotores, teve um efeito devastador sobre nossa capacidade de formular e atualizar uma grande estratégia, inaugurando um período de desorientação que persiste. Repisemos que, em que pese seu sabor de projeção internacional, essa estratégia nasce e amadurece a partir dos fatores internos e da mobilização dos agentes que os detêm: governo, entidades e líderes do mercado, organizações da sociedade civil, classe militar, opinião pública.

A mobilização de setores da classe média que avançaram no apoio ao impedimento da presidente, cristalizando um clima de confronto e uma polarização da opinião pública, contaminou as possibilidades de um debate construtivo a respeito dos interesses do país. A narrativa da corrupção generalizada construída pela promotoria da operação lava-jato e sustentada pela imprensa falseou a importância de decisões voltadas à preservação da liderança regional do Brasil. A busca de argumentos bizantinos para justificar o processo de afastamento da mandatária, baseado em obrigações fiscais que foram posteriormente varridas pelos beneficiados com sua saída, desqualificou nossa elite diante da comunidade internacional e, mais recentemente, no plano interno. A crise fiscal que se instalou e o tamanho da captura do Estado por interesses privados, em especial

do setor primário exportador, fragilizaram a percepção da relevância do governo para liderar o posicionamento internacional do país. A imagem de Michel Temer, quando presidente, sendo discretamente ignorado por seus pares e colocado à margem das fotografias oficiais nos eventos multilaterais, é ilustrativa dessa desarticulação.

O governo Bolsonaro em nada ajudou a imagem do Brasil, bem ao contrário. A forma de fazer política interna inaugurada pelo presidente, centrada na fragmentação de narrativas e na distorção de evidências, teve como efeito colateral a substituição de uma visão estratégica por uma sucessão de exposições pontuais em que predominou o discurso voltado à valorização da imagem do mandatário junto ao núcleo duro do seu apoio interno. Desse modo, sucederam-se os episódios em que a posição brasileira revelou-se anacrônica ou inoportuna, emoldurada por discursos recheados de palavras-chave destinadas ao público interno do Brasil e sem qualquer sentido para os interlocutores de outros países.

O Brasil é hoje visto com desconfiança, quando não ironizado em suas pretensões, em que pese o profissionalismo da nossa diplomacia e seu esforço em manter posições consistentes com a história da nossa visão estratégica. A tentativa de desconstrução das instituições no âmbito interno, o aparelhamento do governo pela gerontocracia militar, a irresponsabilidade no tratamento de questões consideradas centrais pela comunidade internacional e a corrosão do nosso capital social, refletido na exagerada e desnecessária perda de vidas para a Covid-19, na desorganização do sistema de renda mínima e na corrosão do sistema de ensino e pesquisa em todas as suas instâncias, são elementos que apontam para uma desqualificação do governo federal e para uma preocupante perda de capacidade de renovação da nossa elite, que não passam despercebidos à comunidade internacional. O momento requer, no entanto, um posicionamento maduro e proativo, diante dos riscos que o país deverá enfrentar. É preciso rever e reordenar a grande estratégia brasileira, ainda que em um ambiente desfavorável.

Grandes estratégias, por estarem ancoradas em valores fundamentais da sociedade, tendem a evoluir de modo gradual. O que se faz necessário, a cada tempo, é a discussão de ajustes e a escolha de instrumentos apropriados às circunstâncias enfrentadas, favoráveis ou adversas. A precariedade institucional em que estamos mergulhados impõe uma limitação do alcance dessa rediscussão da grande estratégia brasileira, sob pena de

perdermos a perspectiva histórica e nos aventurarmos na construção de um referencial inverossímil. Trata-se de mais um risco a ser considerado neste momento.

## Referências bibliográficas

---

ALMEIDA, Paulo R. (2004). Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 47 (1): 162-184, 2004.

ALMEIDA, Paulo R. (2010). *Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 53 (2): 160-177, 2010.

ALMEIDA, Paulo R. (2021). O isolamento internacional do Brasil: retrocessos na diplomacia. **Boletim de Conjuntura**, 7 (19): 20-25, 2021.

ALSINA Jr., João P. (2014). *Rio Branco, grand strategy and naval power*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 57 (2): 9-28, 2014.

ART, Robert J. (1991). *A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War*. **International Security**, 15 (4): 5-53, primavera de 1991.

BETHELL, Leslie (2012). **O Brasil no Mundo**. In: CARVALHO, José M. (org.). *A Construção Nacional, 1830-1889*. São Paulo: Objetiva, 2012. Parte 3.

BRANDS, Hal (2018-1). **American grand strategy in the post-Cold War era**. In: GLENN, Russell W. *New Directions in Strategic Thinking 2.0*. Canberra: ANU Press, 2018, pp. 133-148.

BRANDS, Hal (2018-2). **American Grand Strategy in the Age of Trump**. Washington: Brookings Institution Press, 2018.

BRASIL (2010), Ministério das Relações Exteriores. **Integração Latino-Americana: 50 anos da ALALC/ALADI**. Brasília: FUNAG, 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. (2000). **Pobres elites iluminadas**. Estudos Avançados, 14 (38): 235-246, 2000.

CASCUDO, Luís da Câmara (1933). **Conde D'Eu**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1933.

DAALDER, Ivo H. e James M. GOLDGEIER (2022). **Europe Strong and Safe**. Foreign Affairs, janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2022-01-05/europe-strong-and-safe>. Acesso em: 22 jan. 2022.

DHENIN, Miguel P. (2021). Além da *grand strategy* e do entorno estratégico: uma proposta para esboçar uma grande estratégia fronteiriça. **Revista da Escola de Guerra Naval**, 27 (1): 31-54, jan-abr. 2021.

DORATIOTO, Francisco (2022). **Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022. 3ª ed.

FAGUNDES, Luciana P. (2010). Do estrangeiro antipático e avarento ao velhinho simpático e veterano de guerra: representações e construções memoriais sobre o Conde d'Eu. **Revista Mosaico**, 2 (3): 3-20, 2010.

FARIA, Vanessa D. (2016). Política Externa e participação social: trajetória e perspectivas. **Cadernos de Política Exterior**, 2 (4): 113-140. 2016.

FREYRE, Gilberto (2015). **Interpretação do Brasil**. São Paulo: Global, 2015, 5ª ed. (1ª ed. 1947).

FRIEDMAN, Benjamin H. e Justin LOGAN (2016). *Why Washington doesn't Debate Grand Strategy*. **Strategic Studies Quarterly**, 10 (4): 14-45, inverno de 2016.

GADDIS, John L. (2018). **On Grand Strategy**. Nova York: Penguin, 2018.

GUEVARA, Gisela S. (2019). *Geostrategic Visions on the South Atlantic: Brazil and Colombia, a Comparative Approach*. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, 64 (237): 293-314.

- CARDOSO, Fernando H., Joseph LOVE, John WELCH, Robert LEVINE, Maria I. QUEIROZ, Boris FAUSTO, Warren DEAN, Maria L. PRADO, Maria H. CAPELATO, José C. GNACCACCI, Paul SINGER e Francisco de OLIVEIRA (2006). **História Geral da Civilização Brasileira**. Tomo III: O Brasil Republicano. Vol. 8: Estrutura de Poder e Economia. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- HONGHUA MEN (2017). *China's position in the world and the orientation of its grand strategy*. **Modern China Studies**, 24 (1): 39-58, 2017.
- KATZ, Stephen. **Generation X: a critical sociological perspective**. *Generations*, 41 (3): 12-19.
- LACOMBE, Marcelo B. e Bernardo E. LINS (2010). **Posicionamento diplomático durante a crise de 2008/2009**. (Nota técnica da Consultoria Legislativa). Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.
- LINS, Bernardo E. (2013). A evolução da Internet: uma perspectiva histórica. **Cadernos Aslegis** 17 (48): 11-45, 2013.
- LORD, Winston (2019). **Kissinger on Kissinger**. Nova York: All Points Books, 2019.
- LUIZ, Juliana R. (2011). **A política externa do regime militar: entre o ranço ideológico e a atuação pragmática**. Artigo apresentado no 3º Encontro Nacional ABRI. São Paulo, 20 a 22/7/2011.
- LUSTIG, Carola M. (2016). *Soft or Hard Power? Discourse Patterns in Brazil vs. Foreign Policy toward South America*. **Latin American Politics and Society**, 58 (4): 103-125, inverno de 2016.
- MARTEL William C. (2015). *Grand Strategy in Theory and Practice*. Nova York: Cambridge University Press, 2015.
- MONAGHAN, Andrew (2013). *Putin's Russia: shaping a 'grand strategy'?* **International Affairs** 89 (5): 1221-1236, 2013.
- NUNES, Raul C. e Eduardo M. SVARTMAN (2019). Dilemas da Grande Estratégia das Forças Armadas do Brasil nos anos 1980 e 1990: o debate interno em um sistema internacional em transição. **Revista Debates**, 13 (2): 171-184, 2019.

POSEN, Barry R. e Andrew L. ROSS (1997). *Competing Visions for U.S. Grand Strategy*. **International Security**, 21 (3): 5-53, inverno de 1996-1997.

POSEN, Barry R. (2002). *The Struggle against Terrorism: Grand Strategy, Strategy, and Tactics*. **International Security**, 26 (3): 39-55, inverno de 2001-2002.

REZZUTTI, Paulo (2020). **D Pedro: a História não Contada**. São Paulo: Leya, 2020.

RIBEIRO, Haroldo (2021). **Anos 90, a Década da Qualidade no Brasil**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2021.

RUSSELL, Roberto e Juan G. TOKATLIAN (2013). *América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía*. **Revista CI-DOB d'Afers Internacionals**, 104: 157-180. 2013.

SCHWARCZ, Lília M. e Heloisa M. STARLING (2015). **Brasil: uma Biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

VIANNA, Helio (1963). **História do Brasil. Tomo II: Monarquia e a República**. São Paulo: Melhoramentos, 1963.

VIANNA, Helio (1967). **D. Pedro I Jornalista**. São Paulo: Melhoramentos, 1967.

ZAIA, Sophia L. (2018). *Autonomy and Foreign Policy: the Brazilian Case on the Fight Against Terrorism in the Lula administration*. **Meridiano** 47, 19: e19012, 2018.