

# Grande Estratégia: origens, abordagens e perspectiva brasileira

## Grand Strategy: origins, approaches and Brazilian perspective

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 1, jan./jun. 2024, p. 45–66

DOI: 10.26792/RBED.v11n1.2024.75368

ISSN 2358-3932

---

MIGUEL PATRICE PHILIPPE DHENIN

### INTRODUÇÃO

O que significa o conceito de grande estratégia? Iniciamos esse artigo a partir de uma pergunta direta, embora simples, mas que não tem uma resposta fechada. Acadêmicos, estadistas e/ou analistas dos estudos estratégicos ofereceram, ao longo das décadas, respostas distintas ao nosso questionamento inicial. Logo, uma decisão precisa ser tomada: por que diferentes visões sobre o conceito podem impactar a política externa e/ou a política de defesa de um país?

A produção intelectual sobre o conceito da grande estratégia, particularmente nos Estados Unidos, encontra-se rica e diversificada. Na perspectiva ocidental, observamos uma grande variedade de definições, que procuram, por um lado, conciliar alguns aspectos, e, por outro, competem frontalmente sobre a essência do conceito. De qualquer forma, não devemos, como salientado por Kirss (2018), afirmar que “existe uma ‘verdadeira’ definição de grande estratégia, mas uma série de concepções igualmente justificáveis”<sup>1</sup> do ponto de vista de sua relevância intelectual (Kirss 2018, 118).

Antes de se debruçar sobre as definições produzidas a partir dos anos 1980 na literatura levantada, vamos começar por ampliar essa abordagem, partindo de uma definição ampla do conceito de grande estratégia.

---

**Miguel Patrice Philippe Dhenin** é coordenador do Mestrado Profissional em Estudos de Fronteira da Universidade Federal do Amapá (Unifap). Professor adjunto do Curso de Relações Internacionais da Unifap. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF) em co-tutela internacional com a Université Paris III Sorbonne-Nouvelle (França). Mestre em Estudos Estratégicos da Segurança e da Defesa pela UFF. orcid.org/0000-0001-5936-6208. E-mail: miguel.dhenin@gmail.com.

Para tal, mobilizamos o verbete da *Encyclopaedia Britannica*, disponível na Internet, de Razvan Sibii. A proposta formulada define o conceito de grande estratégia como:

a forma mais complexa de planejamento de um país para o cumprimento de um objetivo de longo prazo. A formulação e implementação de uma grande estratégia requerem a identificação de uma meta nacional, uma avaliação completa dos recursos do Estado e, em última instância, o manuseio desses recursos de uma maneira altamente organizada para atingir a meta.<sup>2</sup> (Sibii s/d, s/p).

Embora seja bastante ampla, essa definição não aborda por completo a dimensão de “grandiosidade”, imprescindível na formulação da grande estratégia de uma nação. Isso porque, quando traduzimos a palavra “*grand*”, o dicionário Oxford de inglês oferece uma ampla gama de sinônimos que variam de “grande” ou “global” até “nobre”, “grandioso”, “imponente”, “solene”, “notável” ou “ilustre” (Oxford 2021). Salientamos aqui o cuidado ao definir literalmente um conceito produzido no exterior, o que pode levar a uma análise superficial das dimensões que o permeiam. É nesse sentido que o artigo pretende contribuir para a literatura nacional e internacional sobre o conceito de grande estratégia.

## METODOLOGIA DE PESQUISA

Nesse sentido, a primeira tarefa desse artigo almeja a organização por critérios próprios do conceito de grande estratégia, a partir das definições disponíveis na literatura. Em seguida, definimos a metodologia, para que possamos obter resultados satisfatórios. As definições obtidas são principalmente encontradas em inglês. Queremos sistematizar elementos dispersos para que possamos contribuir no debate sobre a construção do conceito. Em seguida, o objetivo é mostrar como os autores mobilizados, apesar do viés histórico, social e/ou ideológico, encontram alguns pontos de convergência entre eles, refletindo elementos importantes ou centrais a serem levados em consideração quando o conceito de grande estratégia for mobilizado.

A segunda tarefa desse artigo consistiu em apurar o mapeamento, através dos *sites* na Internet, da palavra “grande estratégia” (em inglês, “*grand strategy*”), principalmente na página do motor de busca Google, no *site* da editora Taylor & Francis Online, na base de dados JSTOR, entre outros. A lista das definições foi montada de forma cronológica, a partir de diversos artigos (citações indiretas) ou mesmo diretamente da obra dos autores.

Feito esse trabalho, foi necessário organizar as definições por autor e ano, numa base de dados no formato Excel, disponível em anexo. Dessa

forma, as informações relevantes para as definições foram sistematizadas e os critérios foram organizados. De acordo com os dados obtidos, foram registradas cerca de 24 definições de 28 autores distintos (ver Tabela 1, no anexo). Observamos que cerca de 80% das definições são oriundas dos Estados Unidos, principalmente em função da consolidação do campo dos estudos estratégicos após a Segunda Guerra Mundial (Gray 2010). Finalmente, todas as definições foram formuladas a partir do começo do século XX, embora algumas delas tenham sido produzidas no início do século XXI. É imprescindível ressaltar que o artigo não fornece uma pesquisa exaustiva do conceito de grande estratégia.

Como mencionado no começo do artigo, esse trabalho contribuiu de forma singular com a reprodução de dezenas de definições disponíveis, na sua grande maioria apenas no idioma inglês. Para acompanhar o artigo, uma tabela foi reproduzida de forma sintética para uma melhor legibilidade dos dados e para oferecer alguns elementos de comparação nas três abordagens do conceito de grande estratégia aqui apresentado. Esta se encontra no final do artigo, nos anexos. Após uma análise criteriosa das definições escolhidas, foi possível organizar as definições a partir de três abordagens:<sup>3</sup> clássica, internacionalista e visionária. Esse será o objeto da próxima seção.

Finalmente, agradecemos aos colegas que contribuíram com suas críticas nesse artigo, ainda no prelo, pelo envio de sugestões e participando de forma decisiva no aprofundamento das reflexões aqui submetidas.

## DEFININDO A “GRANDE ESTRATÉGIA”

Apesar dos desafios inerentes à tentativa de definir o conceito da grande estratégia, acompanhamos a perspectiva de Rebecca Lissner, quando explicava que:

O estudo da grande estratégia constitui uma literatura rica e crescente. No entanto, uma gama confusa de assuntos se enquadra no que é nominalmente uma única umbrela conceitual. Em muitos casos, os trabalhos sobre grande estratégia debatem uns sobre os outros, usam sofismas nas definições para invalidar ideias concorrentes e definem explicações alternativas seletivamente. Notavelmente, essas divergências ocorrem apesar de um grau significativo de consenso sobre a definição básica da grande estratégia.<sup>4</sup> (Lissner 2018, 55).

De acordo com Lissner (2018), duas definições são comumente aceitas e consideradas complementares pelos principais estudos recentes sobre a grande estratégia. A primeira, oferecida por Paul Kennedy, explicava que:

O ponto crucial da grande estratégia reside, portanto, na política, ou seja, na capacidade dos líderes da nação de reunir todos os elemen-

tos, militares e não militares, para a preservação e aprimoramento dos interesses a longo prazo (isto é, em tempos de guerra e tempos de paz) da nação.<sup>5</sup> (Kennedy 1987, 5).

A segunda, oferecida por Barry Posen, reforçava que a grande estratégia é “uma teoria do Estado sobre como pode “causar” segurança para si mesmo” (Posen 2014, 1). A grande estratégia seria, para Nina Silove, “de longo prazo na sua visão, holística no tratamento de todos os instrumentos de poder nacional, e importante no seu foco nos seus interesses mais consequentes” (Silove 2018, 19-23).

Essa contribuição, embora importante, mostrou limites, como sinalizava Kirss (2018), quando explicava que: “quando estudiosos adotam definições amplas demais da grande estratégia, eles não estão apenas alargando o conceito de forma equivocada, eles correm o risco de mal interpretar o significado da grande estratégia” (Kirss 2018, 118).

Mesmo que a maioria dos estudiosos que pesquisam e escrevem sobre grande estratégia estejam em acordo sobre sua definição básica, eles empregam o conceito em caminhos bem distintos, cada um orientado com um componente da agenda de pesquisa pertencente à literatura da grande estratégia.

Por outro lado, se formos analisar o caso das nações ocidentais, e particularmente os Estados Unidos, o debate é formado em torno de que tipo de grande estratégia adotar, e não em torno da legitimidade do uso da estratégia. Por essa ocasião, a contribuição de Kirss (2018) elucida esse ponto, quando afirma que

de maneira geral [os acadêmicos] argumentam que o caráter complexo do mundo moderno antecipa a concepção de uma grande estratégia única e uniforme, que pudesse satisfazer a resolução do repertório de ameaças encontrado por um determinado país.<sup>9</sup> (Kirss 2018, 117).

### A grande estratégia na sua abordagem clássica

Uma das primeiras definições do conceito de grande estratégia foi oferecida por Julian Corbett, que dividiu a estratégia em grande, ou principal, e estratégia menor. A estratégia principal lidava com “todos os recursos da nação para a guerra”, incluindo questões militares, econômicas, diplomáticas e políticas, enquanto a estratégia secundária era focada em planos operacionais<sup>10</sup> (Corbett 1906, 308).

Durante o entre-guerras, o coronel John Frederick Charles Fuller baseou-se na experiência de guerra “total” da Primeira Guerra Mundial e introduziu diferentes tipos de estratégia: grande, maior e menor.

A grande estratégia de Fuller enfatizava os “aspectos militares de uma nação, a motivação [sic] da população civil, os recursos comerciais e industriais [...] [e] o fator espiritual”<sup>11</sup> (Fuller 1923, 214). Nas vésperas da Segunda Guerra Mundial, Basil Liddell Hart balizou o conceito com a seguinte definição:

a grande estratégia deve calcular e desenvolver os recursos econômicos e a força de trabalho das nações para sustentar os serviços de combate. Também os recursos morais — pois fomentar o espírito de boa vontade das pessoas muitas vezes é tão importante quanto possuir as formas mais concretas de poder. A grande estratégia também deve regular a distribuição de poder entre os vários serviços e entre o serviço e a indústria. Além disso, o poder de combate é apenas um dos instrumentos da grande estratégia — que deve levar em conta e aplicar o poder da pressão financeira, da pressão diplomática, da pressão comercial e, não menos importante, da pressão ética, para enfraquecer a vontade do oponente.<sup>12</sup> (Liddell-Hart 1967, 322).

Nos anos 1970, a contribuição de Edward M. Earle foi importante para precisar o conceito. Segundo ele, “o tipo mais elevado de estratégia — às vezes chamado de grande estratégia — é aquela que integra as políticas e armamentos da nação, de tal forma que a entrada na guerra é desnecessária ou empreendida com a máxima chance de vitória<sup>13</sup>” (Earle 1971, 8).

Reforçando a dimensão castrense, Edward Luttwak explicava

[...] a grande estratégia como a confluência das interações militares que variam nível por nível — formando a dimensão vertical da estratégia — com as diversas relações externas que formam a estratégia horizontal no seu nível mais elevado.<sup>14</sup> (Luttwak 1987, 179).

Estas três primeiras definições apresentam um denominador comum: a questão bélica (a guerra, o combate e/ou os aspectos militares). Os três autores balizam o elo central entre os recursos econômicos e a capacidade bélica das nações. Como Liddell-Hart salientou, trata-se, sobretudo, de garantir o poder do combate, e a grande estratégia serve como instrumento teórico para tal finalidade. Precisamos deixar claro e evidente que analisar o conceito de grande estratégia apenas com essa dimensão limita o alcance do conceito. Se não podemos planejar a grande estratégia em tempo de paz, esta serve apenas para preparar a guerra?

A perspectiva clássica do conceito de grande estratégia possui uma relação evidente com o contexto em que ele foi produzido. A guerra como fenômeno social marcante no começo do século XX, e particularmente a partir da Segunda Guerra Mundial, balizou o conceito de forma decisiva.

De qualquer modo, a partir da perspectiva belicista, observamos que o conceito de grande estratégia apresenta limitações, atalhos semânticos e/ou dificuldades práticas para ser implementado em programa de governo ou de Estado por tomadores de decisão. Nesse sentido, o conceito, na sua perspectiva clássica, encontra-se limitado, e podemos assim abordar uma nova dimensão, pautada na comunidade internacional. Este aspecto do conceito é o próximo passo que tomaremos.

### A grande estratégia na abordagem internacionalista (ou realista?)

Uma das principais contribuições, produzida num artigo seminal, foi ofertada por John Gaddis, no qual explicava que a grande estratégia era a “aplicação da estratégia [a relação calculada entre os fins e os meios] pelos Estados atuando no sistema internacional estatal para assegurar seus interesses: é o que leva, se tudo correr bem, ao estadismo<sup>15</sup>” (Gaddis 1987, 29).

Reconhecido como um dos fundadores da corrente realista nas Relações Internacionais, Hans Morgenthau procurou alargar o conceito de “grande estratégia”. Segundo ele, era “a arte de fazer com que os diferentes elementos do poder nacional tenham o máximo efeito sobre os pontos da situação internacional que dizem respeito mais diretamente aos interesses nacionais<sup>16</sup>” (Morgenthau 1973, 141).

Seguindo essa matriz teórica, Stephen Krasner explicava que “[ela é] como um enquadramento conceitual que descreve como o mundo é, visualiza como ele deveria ser e especifica um conjunto de políticas que podem alcançar essa ordem” (Krasner 2010, s. p.). Para tal, seu propósito é “moldar o ambiente internacional regulando os regimes internacionais, influenciando as escolhas de política externa feitas por outros estados ou mesmo determinando as características do regime doméstico de outros países<sup>17</sup>” (Krasner 2010, s. p.).

De forma mais abstrata, Colin Dueck sinalizava que a grande estratégia é [...] um tipo de mapa conceitual, que descreve como identificar, priorizar e combinar os recursos nacionais com os interesses nacionais contra ameaças percebidas. Essa estratégia não precisa ser coerente, planejada ou preparada, mas as inevitáveis compensações estratégicas na política internacional e tornam as decisões sobre grande estratégia ambos implícito e inevitável.<sup>18</sup> (Dueck 2010, 31).

Em outra vertente, Hal Brands explicava que, embora reconheça que a grande estratégia desafia qualquer definição singular, oferece ainda outra: “Eu defino a grande estratégia como a arquitetura intelectual que dá forma e estrutura à política externa<sup>19</sup>” (Brands 2014, 3).

Em outra definição, Brands explicava que

[...] na melhor das hipóteses, então, uma grande estratégia representa um esquema integrado de interesses, ameaças, recursos e políticas. É a estrutura conceitual que ajuda as nações a determinarem para onde querem ir e como devem chegar lá: é a teoria, ou lógica, que orienta os líderes que buscam segurança em um mundo complexo e inseguro.”<sup>20</sup> (Brands 2014, 3).

No entanto, pautado na perspectiva realista neoclássica, Kitchen (2010) define a grande estratégia como

[...] um conceito analítico que se refere a um conjunto de políticas nacionais em tempo de paz e de guerra em que ambos determinem os objetivos do Estado na política internacional, e prescreve como um amplo espectro de recursos nacionais devem ser utilizados para atingir esses objetivos. (Kitchen 2010, 134).

Ele ainda diferencia três componentes na elaboração de uma grande estratégia: 1) a identificação de ameaças para a segurança do Estado; 2) a seleção dos meios para resolver as ameaças identificadas, e 3) a identificação de objetivos complementares e a seleção de meios apropriados para atingi-los (Kitchen 2010, 134–6).<sup>21</sup>

Todos os autores mobilizados enfatizam a importância da grande estratégia como ferramenta de garantia dos interesses nacionais do Estado. Esse conjunto de ações para realizar essa finalidade acaba modelando a política externa de uma determinada nação ou Estado. Nessa condição, os autores levaram em consideração a instabilidade do sistema internacional como elemento central. Logo, esses autores dialogam com autores da corrente realista da teoria das Relações Internacionais (Mearsheimer 2001).

A sobrevivência do Estado passa necessariamente por uma grande estratégia que leva em consideração esses elementos. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, as relações internacionais começaram a sua institucionalização, embora as grandes potências desenvolvessem grandes estratégias capazes de modelar regiões periféricas, em prol dos seus interesses nacionais. Em seguida, vamos analisar a última abordagem do conceito de grande estratégia, pautada na importância de projetar e/ou visionar seu papel.

#### A grande estratégia na sua abordagem visionária

O pesquisador Greg Foster observava que “que é a grande estratégia que fornece o desenho abrangente no qual peças específicas da política de nível inferior se encaixam”; logo, a grande estratégia é “o mosaico geral no qual as peças de uma política específica se encaixam. Ela fornece os princi-

pais ingredientes de clareza, coerência e consistência ao longo do tempo”<sup>22</sup> (Foster 1985, 13–5).

Em seguida, Dean Acheson reforçava seu argumento, explicando que no papel do “grande” estrategista, em que deveria

[...] olhar para frente, não para um futuro distante, mas além da visão dos oficiais de terreno apanhados na fumaça e nas crises da batalha atual; longe o suficiente para ver a forma emergente de coisa que virá e delinear o que deve ser feito para atendê-la ou antecipá-la.<sup>23</sup> (Acheson 1987, 214).

A partir dos anos 1980, o conceito começa a ganhar traços menos precisos, com a contribuição de Barry Posen. Para ele,

[...] uma grande estratégia contém explicações de porque as ameaças têm certa prioridade, e porque e como os remédios propostos poderiam funcionar. Uma grande estratégia não é um livro de regras; é um conjunto de conceitos e argumentos que precisam ser revisados regularmente.<sup>24</sup> (Posen 1984, 13).

Encerrando a primeira década dos anos 2000, Peter Feaver procurava desmistificar o conceito. Segundo ele, a grande estratégia

[...] refere-se à coleção de planos e políticas que compreendem o esforço deliberado do Estado para reunir ferramentas políticas, militares, diplomáticas e econômicas para promover o interesse nacional desse Estado.<sup>25</sup> (Feaver 2009, 547).

Por outro lado, Steven Metz observava que a grande estratégia

[...] implica ordem estendida no tempo, espaço e ambientes. [...] [Ela] tenta impor coerência e previsibilidade em um ambiente inentemente desordenado composto de pensamento, reação, competição e entidades conflitantes.<sup>26</sup> (Metz 2008, 18).

Nessa abordagem, a grande estratégia se aproxima muito do papel do *estratego* (“estratégia” em grego), que significa general. Por ele, passam as decisões centrais, aquelas que vão impactar consideravelmente os destinos da batalha, ou até da guerra. Nesse sentido, a grande estratégia serve como instrumento de antecipação de um futuro possível. Não se trata de adivinhar ou prever com exatidão os passos do adversário.

Trata-se da preparação do Estado, através de políticas públicas nas esferas consideradas estratégicas (forças armadas, diplomacia, política doméstica, setor produtivo) para situações imprevisíveis por essência, em busca de capacitar o Estado, e procurar instrumentos que fortaleçam a resiliência nacional. Em diversas ocasiões, um Estado poderá mobilizar



um ou vários elementos citados para responder de forma incisiva a uma ou várias ameaças que se apresentarão (conflitos armados, terrorismo, risco NBQR etc.).

Após a apresentação das três abordagens do conceito de grande estratégia na perspectiva ocidental, vamos a seguir mudar o escopo e analisar o trabalho realizado a partir de uma perspectiva brasileira. Para tal, mobilizamos o conceito de “grande estratégia desproporcionada” de James (2020), para facilitar a compreensão das nuances quando procuramos adaptar um conceito produzido no Ocidente e interpretado à luz da realidade sul-americana. A contextualização da produção conceitual é particularmente importante quando analisada a emergência do conceito de grande estratégia, ou, melhor dizendo, o seu ressurgimento num momento específico da história de um determinado país ou potência. No caso do Brasil, torna-se muito evidente.

## E A GRANDE ESTRATÉGIA BRASILEIRA?

### Uma tentativa de formulação da grande estratégia brasileira

De modo geral, tanto os acadêmicos como os estadistas valorizam a grande estratégia como ferramenta para auxiliar na condução de uma política externa bem-sucedida. No caso do Brasil, podemos salientar a importância dos trabalhos publicados pelo ex-chanceler Celso Amorim durante a gestão PT (2003-2015), quando houve uma tentativa de formular um projeto audacioso de inserção estratégica do Brasil a partir de uma diplomacia presidencial “altiva e ativa” (Amorim 2014; 2016).

Em outra abordagem, Milani e Nery (2019) evidenciaram os limites de uma elaboração partidária e/ou ideológica de uma grande estratégia brasileira, particularmente em função da crise das *commodities* e da instabilidade de política interna decorrente do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016. Como podemos observar, ficou praticamente impossível apreender a teia complexa das variáveis que precisariam ser levadas em consideração para “operacionalizar” ou efetivar qualquer ensaio de grande estratégia.

No campo da produção conceitual, a obra de João Pedro Alsina Júnior representa um marco importante na literatura brasileira, quando publicou, em 2018, o livro *Ensaio de Grande Estratégia Brasileira*. Ainda no primeiro capítulo, “O conceito de Grande Estratégia”, o autor apresenta uma definição bastante ampla sobre o tema, principalmente citando os pioneiros que se arriscaram a tentar oferecer uma proposta concisa. No decorrer do texto, afirmava que:

Passando agora à operacionalização do conceito propriamente dito, deve-se reter que a grande estratégia de qualquer Estado envolverá, no mínimo, os seguintes fatores domésticos: políticos, econômicos, ideológicos, institucionais, culturais, geográficos, tecnológicos, papel das lideranças e relações civis-militares. (Alsina Júnior 2018, 64).

Como mencionado anteriormente, esse artigo busca refinar o quadro conceitual, no bojo da comunidade acadêmica e militar, do conceito de grande estratégia para chamar atenção às questões de primeira ordem (*highest-order questions*) no âmbito do sistema internacional: por que, como e com qual finalidade os Estados empregam seu poder nacional, incluindo a força militar? Serve, essencialmente, a responder a simples pergunta: o Brasil possui uma grande estratégia?

### O papel da política externa

A resposta tem implicações profundas para a Política Externa Brasileira (PEB), seja na teoria como na prática, particularmente no caso do Brasil. Uma contribuição importante para responder essa indagação foi formulada por John Gaddis, durante uma palestra proferida em 2009. Nela, abordou, entre outras questões, o problema do déficit de grande estratégia (*grand strategy deficit*) que as potências médias no sistema internacional enfrentam. Nesse sentido, Gaddis alertava que:

Mas é também, esses dias, uma disciplina em perigo, em razão da ausência de ameaças suficientemente graves para concentrar as nossas mentes, que temos incentivos insuficientes para refletir nesses termos<sup>27</sup> (Gaddis 2009, s. p.).

Por outro lado, Milani e Nery argumentam que: “o Brasil apresentou para a comunidade internacional um esboço de grande estratégia<sup>28</sup>” (Milani and Nery 2019, 149). Os autores apontaram algumas questões que precisam ser levadas em consideração pela comunidade acadêmica:

- a) As elites nacionais devem chegar num consenso mínimo sobre o desenvolvimento nacional;
- b) O Brasil deve aprofundar as relações civil-militares na estrutura decisória do Ministério da Defesa, passo essencial para consolidar os valores democráticos;
- c) Melhorar o planejamento estratégico e desenvolver sua plataforma entre Forças Armadas, setor privado e universidades para construir uma base industrial de defesa;

- d) Aumentar a integração entre a política externa e a política de defesa para resolver assuntos regionais e globais (Milani and Nery 2019, 165–6).

No caso do Brasil, essas componentes não se materializam de forma expressiva, o que, em tese, pode dificultar a produção de uma grande estratégia, pensada como política de Estado. Em momento oportuno, a segurança do Estado brasileiro foi reforçada a partir da elaboração de uma Estratégia Nacional de Defesa (Brasil 2008), com o intuito de modernizar e reforçar as capacidades operacionais das três componentes das forças armadas.

### A grande estratégia da potência regional

A elaboração de uma grande estratégia, como vimos nas definições anteriores, passa necessariamente por uma decisão política forte. No caso brasileiro, a projeção da imagem de potência regional foi assumida durante os governos Lula e Rousseff (2003–2015), e reafirmada na construção de sua política externa. Essa postura foi analisada por Nolte e Schenoni (2021), quando explicavam que:

a análise das grandes estratégias de potências regionais torna-se uma abordagem adequada para capturar a (falta de) vontade clara em assumir uma liderança regional; pois enfatiza as decisões estratégicas (dos líderes) das potências regionais em priorizar levando a região entre os diversos objetivos de sua agenda de política externa. A decisão de não se esforçar para assumir a liderança regional pode ser o resultado de mudanças na economia e política internas, incluindo mudanças idealísticas, que levam a um ajuste na grande estratégia de uma potência regional. (Nolte and Schenoni 2021, s. p.).<sup>29</sup>

Para avaliar em que medida esse esboço da grande estratégia não pode ser bem-sucedida, vamos mobilizar o conceito de “grande estratégia desproporcionada” (*disproportionate grand strategy*), formulado por James (2020), para entender como o mesmo pode ser aplicado no caso brasileiro.

Em grandes linhas, essa abordagem “implica no equilíbrio insustentável entre meios e fins, baseado no cálculo imprudente entre os interesses do Estado e as ameaças sobre esses interesses”<sup>30</sup> (James 2020, 6). No caso brasileiro, podemos imaginar que o desequilíbrio entre os interesses e as ameaças foi fundamental para entender os limites da produção de uma grande estratégia brasileira. Não podemos deixar de salientar o fato de que a queda brutal do valor das *commodities*, combinada com a crise econômica e financeira de 2008, resultou em uma guinada severa na política da Dilma Rousseff e em seguida em sua queda.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso do Brasil, o cenário de crescimento no campo da política externa reforçou o desejo do país em afirmar seu protagonismo, primeiro na América do Sul, e em seguida, no sul global. Após uma década, o balanço da influência brasileira, tanto no campo da diplomacia quanto na esfera da economia, evidencia-se como bastante limitado, mostrando uma queda efetiva do protagonismo regional.

A partir de 2015, as diversas crises institucionais no país levaram a uma guinada radical na postura brasileira perante a comunidade internacional, ora apenas abandonando espaços consolidados de sua política externa (ver nesse sentido a questão dos atrasos e das dívidas na Organização das Nações Unidas), ora virando, e de forma assumida, uma espécie de pária das relações internacionais, confrontando o suposto “globalismo” onusiano e marginalizando o Itamaraty como ator relevante na projeção da imagem do Brasil como Estado de direito, mundo afora.

Em nenhuma hipótese, o Brasil dos últimos anos consolidou qualquer postura que pudesse minimamente se enquadrar como um ensaio de uma “grande estratégia”. Por outro lado, isso não significa que devemos pôr fim ao debate público, seja na área acadêmica, ou de modo mais amplo na sociedade brasileira. A questão da elaboração de uma grande estratégia diz respeito à política do tempo longo, ou seja, pensada e planejada como política de Estado. Esta é diferente, e muito, da política de governo, limitada por essência, menos interessada em desenvolver projetos e estratégias capazes de alavancar o país num horizonte próximo.

## REFERÊNCIAS

Acheson, Dean. 1987. *Present at the Creation*. New York: W. W. Norton.

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

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

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

Art, Robert Jeffrey. 2004. *A Grand Strategy for America*. New Delhi: Manas Publications.

- Biddle, Stephen D. 2004. *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brands, Hal. 2012. *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute.
- Brands, Hal. 2014. *What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Brasil. 2008. *Estratégia de Defesa Nacional*. Brasília: Senado Federal.
- Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth. 2016. *America Abroad: The United States' Global Role in the 21<sup>st</sup> Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Corbett, Julian S. 1906. *Strategical Terms and Definitions Used in Lectures on Naval History*. Portsmouth: Royal Naval College.
- Christensen, Thomas J. 1997. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton: Princeton University Press.
- Deibel, Terry, L. 2007. *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*. New York: Cambridge University Press.
- Dueck, Colin. 2010. "Hybrid Strategies: The American Experience". *Orbis* 55, no. 1: 30–52.
- Earle, Edward M. 1943. *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Earle, Edward M. 1971. *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Feaver, Peter. 2009. *What is Grand Strategy and Why Do We Need It?* Foreign Policy Shadow Government (Abr.).
- Foster, Gregory. 1985. "Missing and Wanted: A U.S Grand Strategy". *Strategic Review* 13, no. 4.
- Fuller, John Frederick Charles. 1923. *The Reformation of War*. London: Hutchinson and Company.
- Gaddis, John L. 1987. "Containment and the Logic of Strategy". *The National Interest*, no. 10: 27–38.

Gaddis, John. 2009. "What Is Grand Strategy?" Palestra na Duke University, Durham, NC (Fev.).

Gray, Colin S. 2010. *The Strategic Bridge: Theory for Practice*. New York: Oxford University Press.

James, William. 2020. "Grandiose Strategy. Refining the Study and Practice of Grand Strategy". *The RUSI Journal*: 1–10.

Kennedy, Paul (Ed.). 1987. *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven, CT: Yale University.

Kirss, Alexander. 2018. "Review: Does Grand Strategy Matter?" *Strategic Studies Quarterly* 12, no. 4: 116–32.

Kitchen, Nicholas. 2010. "Systemic Pressures and Domestic Ideas: a Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation". *Review of International Studies* 36, no. 1: 117–43.

Krasner, Stephen D. 2010. "An Orienting Principle for Foreign Policy: The Deficiencies of 'Grand Strategy'". *Policy Review*, no. 163.

Liddell Hart, Basil H. 1967. *Strategy*. 2. ed. New York: Faber & Faber.

Lissner, Rebecca F. 2018. "What is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield". *Texas National Security Review* 2, no. 1: 53–73.

Luttwak, Edward N. 1987. *Strategy. The Logic of War and Peace*. Cambridge, Massachusetts/London: The Belknap Press of Harvard University Press.

Luttwak, Edward. 2002. *Strategy: The Logic of War and Peace*. Cambridge, MA: Belknap Press.

McDougall, Walter A. 2010. "Can the United States do Grand Strategy?" *Orbis* 54, no. 2.

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

Metz, Steven. 2008. *Iraq and the Evolution of American Strategy*. Washington: Potomac Books.

Milani, Carlos R. S., and Tiago Nery. 2019. "Brazil". In *Comparing Grand Strategy: a Framework and Cases*, edited by Thierry Balzacq, Peter Dombrowski, and Simon Reich.. Oxford: Oxford University Press: 149–70.

Morgenthau, Hans J. 1973. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.

Nolte, Detlef, and Luís L. Schenoni. 2021. “To lead or not to lead: regional powers and regional leadership”. *International Politics*.

Oxford English Dictionary. 2021. Verbete “Grand”. [www.oed.com/](http://www.oed.com/).

Posen, Barry R. 1984. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Posen, Barry R. 2014. *Restraint: A New Foundation for US Grand Strategy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Sibii, Razvan. s. d. “Grand Strategy”. *Encyclopaedia Britannica*. [www.britannica.com/topic/grand-strategy](http://www.britannica.com/topic/grand-strategy).

Silove, Nina. 2018. “Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ‘Grand Strategy’”. *Security Studies* 27, no. 1: 27–57.

Sinnreich, Richard H. 2011. “Patterns of grand strategy”. In *The shaping of Grand Strategy: Policy, Diplomacy and War*, edited by William Murray, Richard H. Sinnreich, and James Lacey. Cambridge: Cambridge University Press: 254–70.

## ANEXO: TABELA 1

|   | <b>Autor</b>        | <b>Definição (tradução própria)</b>   | <b>Ano</b> |
|---|---------------------|---|------------|
| 1 | CORBETT, Julian     | “A grande estratégia lidou com “todos os recursos da nação para a guerra”, incluindo questões militares, econômicas, diplomáticas e políticas”          | 1906       |
| 2 | FULLER, John F. C.  | “A grande estratégia de Fuller dirigia os “aspectos militares de uma nação, a motivação [sic] da população civil, os recursos comerciais e industriais” | 1923       |
| 3 | LIDDELL HART, Basil | “A grande estratégia deve calcular e desenvolver os recursos econômicos e a força de trabalho das nações para sustentar os serviços de combate”         | 1941       |
| 4 | EARLE, Edward M.    | “É aquela que integra as políticas e armamentos da nação de tal forma que entrada na guerra é desnecessária”  | 1971       |
| 5 | MORGENTHAU, Hans    | “É a arte de fazer com que os diferentes elementos do poder nacional tenham o máximo efeito sobre os pontos da situação internacional”                  | 1973       |

|    | <b>Autor</b>         | <b>Definição (tradução própria)</b>   | <b>Ano</b> |
|----|----------------------|---|------------|
| 6  | POSEN, Barry         | “Uma grande estratégia contém explicações de por que as ameaças têm certa prioridade, e por que e como os remédios propostos poderiam funcionar”        | 1984       |
| 7  | FOSTER, Gregory      | “A grande estratégia é “o mosaico geral no qual as peças de uma política específica se encaixam”  | 1985       |
| 8  | LUTTWAK, Edward      | “A grande estratégia como a confluência das interações militares que variam nível por nível – formando a dimensão vertical da estratégia”               | 1987       |
| 9  | GADDIS, John         | “É a aplicação da estratégia pelos Estados atuando no sistema internacional estatal para assegurar seus interesses”                                     | 1987       |
| 10 | ACHESON, Dean        | “É olhar para frente, não para um futuro distante, mas além da visão dos oficiais de terreno apanhados na fumaça e nas crises da batalha atual”         | 1987       |
| 11 | KENNEDY, Paul        | “É a capacidade dos líderes da nação em agregar todos os elementos, para a preservação e desenvolvimento dos interesses da Nação”                       | 1991       |
| 12 | CHRISTIENSEN, Thomas | “É o pacote completo de políticas domésticas e internacionais destinadas a aumentar o poder e a segurança nacional”                                     | 1996       |
| 13 | ART, Robert          | “A grande estratégia é inclui “toda a gama de fins da política externa dos EUA, tanto de natureza de segurança como de não segurança”                   | 2004       |
| 14 | BIDDLE, Stephen      | “É a articulação do “fim último do estado, uma vez que usa meios militares e não militares para atingir os fins articulados em sua estratégia”          | 2004       |
| 15 | DEIBEL, Terry        | “É tão estreita que parece pouco diferir da definição de estratégia militar”  | 2007       |
| 16 | METZ, Steven         | “Implica ordem estendida no tempo, espaço e ambientes ... [ela] tenta impor coerência e previsibilidade em um ambiente inerentemente desordenado”       | 2008       |
| 17 | FEAVER, Peter        | “Refere-se à coleção de planos e políticas que compreendem o esforço do estado para reunir ferramentas políticas, militares, diplomáticas e econômicas” | 2009       |
| 18 | KRASNER, Stephen     | “Deve “moldar o ambiente internacional regulando os regimes internacionais, influenciando as escolhas de política externa feitas por outros estados”    | 2010       |
| 19 | GRAY, Colin          | “A definição “não deve atender a toda e qualquer objeção, mas deve evidenciar o cerne de seu assunto e não deve induzir em erro”                        | 2010       |
| 20 | McDOUGALL, Walter    | “Uma grande estratégia sólida é definida como a “equação de fins e meios para garantir que triunfe apesar dos reveses em série no nível de estratégia”  | 2010       |



|    | <b>Autor</b>       | <b>Definição (tradução própria)</b>   | <b>Ano</b> |
|----|--------------------|---|------------|
| 21 | DUECK, Colin       | “A grande estratégia é “um tipo de mapa conceitual, que descreve como identificar, priorizar os recursos nacionais com os interesses nacionais” | 2011       |
| 22 | SINNREICH, Richard | “A grande estratégia expressa um “senso de execução consistente ao longo do tempo de um design estratégico preconcebido”                        | 2011       |
| 23 | BROOKS et al.      | “É um conjunto de ideias para implantar os recursos de uma nação para alcançar seus interesses no longo prazo”                                  | 2012       |
| 24 | BRANDS, Hal        | “Eu defino a grande estratégia como a arquitetura intelectual que dá forma e estrutura à política externa”                                      | 2015       |

## GRANDE ESTRATÉGIA: ORIGENS, ABORDAGENS E PERSPECTIVA BRASILEIRA

### RESUMO

Esse artigo tem como objetivo apresentar o conceito de “grande estratégia” para os leitores lusófonos. A partir de um levantamento bibliográfico, verificou-se que poucas fontes em português abordam de forma abrangente a complexidade do conceito. Queremos evidenciar nesse trabalho, num primeiro momento, a diversidade das definições da “grande estratégia”, principalmente a partir de fontes anglo-saxônicas. Em seguida, faremos um levantamento dos significados atribuídos à grande estratégia, entre o momento da formulação do conceito (início do século XX) até os dias de hoje. Finalmente, evidenciaremos as abordagens brasileiras do conceito, principalmente na maneira de avaliar como os Estados modernos procuraram definir seus objetivos estratégicos.

Palavras-chave: Grande Estratégia; Brasil; Perspectiva; Definição.

### ABSTRACT

The main purpose of this paper is to offer readers a broad overview of the process of consolidation of South American borders in the light of regional integration, from the beginning of the 16th century to the present day. To this end, we mobilize conceptual elements from the field of history and geopolitics to analyze the main developments and lines of thought used during the construction process of South America. The argument of the article is that the regional dynamics result from the tension (or dialectic) between the (geo)political centers and the border areas, inserting itself in the processes of internal consolidation of the South American nations. As a result, we can affirm the historical resistance, on the part of the nations of the South American continent, in politically deepening the process of regional integration, particularly in light of the experience lived during the global pandemic.

Keywords: Grand Strategy; Brazil; Perspective; Definition.

Recebido em 19/07/2023. Aceito para publicação em 24/06/2024.

## NOTAS

1. There is no “true” definition of grand strategy, but rather a series of equally justifiable conceptions (Kirss 2018, 118).
2. Grand strategy, a country’s most complex form of planning toward the fulfillment of a long-term objective. The formulation and implementation of a grand strategy require the identification of a national goal, a thorough assessment of the state’s resources, and, ultimately, the marshaling of those resources in a highly organized manner to achieve the goal (Sibii s. d., s. p.).
3. Em artigo publicado em 2018, Nina Silove organiza o conceito de “grande estratégia” como a articulação de três princípios: grandes planos, grandes princípios e grande comportamento” This analysis demonstrates that there is no single concept of grand strategy. Instead, there are three, which are labelled “grand plans” “grand principles,” and “grand behavior,” respectively (Silove 2018, 3).
4. The study of grand strategy constitutes a rich and growing literature. Yet a confounding breadth of subjects fall under what is nominally a single conceptual umbrella. In many cases, works on grand strategy talk past each other, use definitional quibbles to invalidate competing ideas, and define alternative explanations selectively. Notably, these divergences occur despite a remarkable degree of agreement over the basic definition of grand strategy (Lissner 2018, 55).
5. The crux of grand strategy lies therefore in policy, that is, in the capacity of the nation’s leaders to bring together all of the elements, both military and non-military, for the preservation and enhancement of the nation’s long-term (that is in wartime and peacetime) best interests (Kennedy 1987, 5)
6. Grand strategy is a state’s theory about how it can best “cause” security for itself (Posen 2014, 1)
7. Grand strategy is [...] long term in its vision, holistic in its treatment of all instruments of national power, and important in its focus on the most consequential interests (Silove 2018, 19–23).
8. When scholars adopt overly broad definitions of grand strategy, they are not only engaging in inappropriate “concept stretching”, they risk fundamentally misstating what grand strategy represents (Kirss 2018, 118).
9. More generally, it argues that the complexity of the modern world precludes the conception of a single, uniform grand strategy that would be responsive to the full range of threats a country faces (Kirss 2018, 117).
10. Major strategy dealt with ‘the whole resources of the nation for war’, including military, economic, diplomatic and political matter, whereas minor strategy focused on operational plans (Corbett 1906, 308)
11. J. F. C. Fuller built on the ‘total’ war experience of the First World War and again introduced different types of strategy: grand, major and minor. Fuller’s grand strategy directed a nation’s ‘military aspects, the mor-

- al [sic] of the civil population, the commercial and industrial resources [...] [and] the element of 'spirit' (Fuller 1923, 214). According to Fuller: "Grand strategy was the national fabric upon which the war picture ... is woven,"; it entailed directing "all warlike resources towards the winning of the war" (Fuller 1929, 4–5).
12. Grand strategy should both calculate and develop the economic resources and manpower of nations in order to sustain the fighting services. Also, the moral resources – for to foster the people's willing spirit is often as important as to possess the more concrete forms of power. Grand strategy, too, should regulate the distribution of power between the several services, and between the service and industry. Moreover, fighting power is but one of the instruments of grand strategy – which should take account of and apply the power of financial pressure, of diplomatic pressure, of commercial pressure, and, not the least of ethical pressure, to weaken the opponent's will (Liddell-Hart 1967, 322).
  13. The highest type of strategy – sometimes called grand strategy – is that which so integrates the policies and armaments of the nation that the resort to war is either rendered unnecessary or is undertaken with the maximum chance of victory (Earle 1971, 8)
  14. Grand strategy as the confluence of military interactions that vary level by level – forming the vertical dimension of strategy – with the various external relations that make up horizontal strategy at its highest level (Luttwak 1987, 179).
  15. It is, according to the author, simply the application of the strategy [the calculated relation between the ends and the means] by the States acting in the state international system to ensure their interests: it is what leads, if all goes well, to statecraft (Gaddis 1987, 29).
  16. According to Morgenthau, grand strategy is "the art of bringing the different elements of national power to bear with maximum effect upon those points in the international situation which concern the national interest most directly" (Morgenthau 1973, 141)
  17. The author sees grand strategy as "a conceptual framing that describes how the world is, envisions how it ought to be, and specifies a set of policies that can achieve that ordering". For this scholar its purpose is broadly to "mold the international environment by regulating international regimes, influencing the foreign policy choices made by other states, and shaping or even determining the domestic regime characteristics of other countries" (Krasner 2010, s. p.).
  18. A type of conceptual map, "which describes how to identify, prioritize and match national resources with national interests against perceived threats. This strategy does not need to be coherent, planned or prepared, but the inevitable strategic tradeoffs in international policy make decisions about grand strategy both implicit and inevitable" (Dueck 2011, 31).

19. While recognizing that grand strategy “defies any singular definition”, offers yet another: “I define grand strategy as the intellectual architecture that gives form and structure to foreign policy” (Brands 2015, 3).
20. At its best, then, a grand strategy represents an integrated scheme of interests, threats, resources and policies. It is the conceptual framework that helps nations determine where they want to go and how they ought to get there: it is the theory, or logic, that guides leaders seeking security in a complex and insecure world (Brands 2014, 3).
21. Kitchen (2010, 211) defines a grand strategy as an analytical concept which refers “to a set of national policies in peace and war that both set out the goals of the state in international politics and prescribe how a broad range of national resources should be utilized in pursuit of those goals.” He differentiates between three elements for the formation of a grand strategy “(1) the identification of threats to the security of the state; (2) the selection of means to address identified threats, and (3) the identification of auxiliary goals and the selection of the appropriate means to attain them (Kitchen 2010, 134–6).
22. Greg Foster observes that it is “grand strategy that provides the overarching design into which specific pieces of lower-level policy fit”; thus, grand strategy is ‘the overall mosaic into which the pieces of specific policy fit. It provides the key ingredients of clarity, coherence, consistency over time (Foster 1985, 13–5).
23. The task of the grand strategist is “to look ahead, not into the distant future, but beyond the vision of the operating officers caught in the smoke and crises of current battle; far enough ahead to see the emerging form of thing to come and outline what should be done to meet or anticipate them” (Acheson 1987, 214).
24. A grand strategy “contains explanations for why threats enjoy a certain priority, and why and how the remedies proposed could work. A grand strategy is not a rulebook; it is a set of concepts and arguments that need to be revised regularly” (Posen 1984, 13).
25. Grand strategy “refers to the collection of plans and policies that comprise the state’s deliberate effort to harness political, military, diplomatic, and economic tools together to advance that state’s national interest” (Feaver 2009, 547).
26. Grand strategy “entails order extended in time, space, and milieu [...] [it] attempts to impose coherence and predictability on an inherently disorderly environment composed of thinking, reacting, competing, and conflicting entities” (Metz 2008, 18).
27. Grand strategy is, as I said earlier, an ecological discipline. It’s about seeing forests and not just trees, about viewing the world as round and not square, about relating all of the means at your disposal to the ends you have in view. But it’s also, these days, an endangered discipline, for in the

- absence of sufficiently grave threats to concentrate our minds, there are insufficient incentives to think in these terms” (Gaddis 2009, s. p).
28. Brazil laid out what we herein call “a sketch of a grand strategy” (Milani and Nery 2019, 149).
  29. The analysis of the grand strategies of regional powers is the adequate approach to capture the (lack of) strive for regional leadership; because it puts the focus on the strategic decisions by (the leaders) of regional powers to prioritize leading the region within the many other goals in their foreign policy agenda. A decision not to strive for regional leadership can be the result of changes in the domestic economy and politics, including ideational shifts, which lead to an adjustment in the grand strategy of a regional power (Nolte and Schenoni 2021, s/p.)
  30. In contrast, a disproportionate grand strategy involves the unsustainable balancing of means and ends, based on an imprudent calculation of the state’s interests and the threats to those interests (James 2020, 6)