

A articulação entre diplomacia e poder militar nas grandes estratégias do Barão do Rio Branco e Amorim

The Relationship between Diplomacy and Military Power in the Grand Strategies of Barão do Rio Branco and Amorim

Resumo: Uma Grande Estratégia envolve a coordenação e direção de todos os recursos de uma nação para alcançar objetivos políticos, ou o uso do poder militar, a teoria e a prática do uso e a ameaça de uso da força organizada para fins políticos. Privilegiando este último viés, a “Grande Estratégia do Barão do Rio Branco”, posta em prática no período em que esteve à frente do Itamaraty, utilizou, por vezes, o poder militar de forma coercitiva e dissuasória. A Grande Estratégia do Barão é distinta da Grande Estratégia de Amorim, principalmente na forma de articular diplomacia com o Poder Militar. As diferenças nessas articulações, bem como os ganhos concretos advindos de cada uma, são percebidas, inicialmente pelo viés mais realista – do Barão – e pela conjugação de várias teorias internacionalistas – de Amorim. A “Grande Estratégia do Barão” foi pautada no incremento do hard power, que resultou em ganhos concretos, como na questão do Acre, já a “Grande Estratégia” de Amorim se pautou mais pelo incremento de seu “soft power”, mas que não chegaram a concretizar uma síntese perfeita entre diplomacia e defesa. Assim, este trabalho tem como objetivo evidenciar as “diferentes formas de articulação” entre a diplomacia e a defesa.

Palavras-chave: Grande Estratégia. Diplomacia. Poder Militar. Barão do Rio Branco. Amorim.

Abstract: A Grand Strategy involves the coordination and direction of all the resources of a nation to achieve political goals, or at greater bias use of military power, the theory and practice of use and threatened use of organized force for political purposes. Favoring the latter bias, the “Grand Strategy of Baron”, implemented in the period in which he headed the Foreign Ministry, used sometimes military power of coercive and deterrent manner. The “Great Strategy of the Baron” is distinct from the “Great Strategy of Amorim”, mainly in the form of articulating diplomacy with the Military Power. The differences in these articulations, as well as the concrete gains resulting from each one, are perceived, initially by the realistic bias – Baron - and by the combination of several internationalist theories – Amorim. The “Great Strategy of Baron” was based on the increase of military hard power, which resulted in the Acre issue. The “Great Strategy of Amorim” was guided more in Brazil’s international insertion by increasing its “soft power”, but which did not achieve a perfect synthesis between diplomacy and defense. Therefore, this research has the objective to highlight the “different forms of articulation” between diplomacy and defense.

Keywords: Grand Strategy. Diplomacy. Military Power. Rio Branco. Amorim.

Walter Maurício Costa de Miranda 

Universidade Federal Fluminense.
Programa de Pós-Graduação
em Estudos Estratégicos.
Niterói, RJ, Brasil.
waltermauricio@yahoo.com.br

Alexandre Rocha Violante 

Universidade Federal Fluminense.
Programa de Pós-Graduação
em Estudos Estratégicos.
Niterói, RJ, Brasil.
alexandreviolante@id.uff.br

Marcelo Mello Valença

Marinha do Brasil.
Escola de Guerra Naval.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
marcelo.valenca@marinha.mil.br

Recebido: 31 ago. 2020

Aprovado: 02 mar. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



1 Introdução

Atualmente, em um sentido geral e conceitual, estratégia pode ser definida como uma forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados. Como o conceito de estratégia é oriundo do campo militar, uma definição mais próxima desse campo é a arte de coordenar a ação das forças militares, políticas, econômicas e morais implicadas na condução de um conflito ou na preparação da defesa de uma nação ou comunidade de nações, para se atingir objetivos futuros.

Já uma grande estratégia envolve a coordenação e direção de todos os recursos de uma nação para alcançar objetivos políticos, ou sob um viés mais militarista, a teoria e a prática do uso e a ameaça de uso da força organizada para fins políticos (LIDDELL HART, 1967).

Assim, a estratégia no seu âmbito nacional trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua Grande Estratégia, abordando, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa Grande Estratégia na orientação e nas práticas operacionais das três Forças (BRASIL, 2008).

Entendemos que desenvolver os postulados de uma “Grande Estratégia” se mostra fundamental, portanto, para que o Brasil alcance suas aspirações de player *global*. Ao longo da história republicana do Brasil, diferentes estratégias de inserção internacional foram adotadas, articulando e conjugando a política externa nacional ao poder militar.

Embora segundo Freedman (2013) o significado de estratégia permita uma série de definições, um dos parâmetros de avaliação de seu impacto é a comparação entre o resultado antes de sua adoção, com referência ao equilíbrio de poder, e o resultado real que prevaleceu após a aplicação da estratégia.

Escolhemos neste artigo trabalhar com duas dessas estratégias, que representam distintas visões de mundo. A primeira, chamada de “Grande Estratégia do Barão do Rio Branco”, remete ao início do século XX e foi promovida durante o período em que José Maria da Silva Paranhos Jr., esteve à frente do Itamaraty. Buscava a inserção internacional por meio de um “americanismo pragmático”, um *bandwagoning*¹ pragmático aos Estados Unidos da América no plano hemisférico e global (VALENÇA; CARVALHO, 2014, p. 70), enquanto, internamente, articulava a política externa com o emprego do *hard power* de viés militar, de forma coercitiva e de dissuasão negatória. A segunda estratégia é a “Grande Estratégia de Amorim”. Nela, a paz é a premissa subjacente à inserção internacional do Brasil (AMORIM, 2016, p.175), articulando a política externa e a política de defesa por meio do robustecimento do *soft power* e de reforço relativo de *hard power* militar, em intensidade menor que a proclamada pelo Barão do Rio Branco. Pode-se dizer que essa articulação se baseou mais em uma conjugação de teorias internacionalistas, enquanto o Barão do Rio Branco apresenta elementos mais realistas em sua Grande Estratégia.

Investigamos essas grandes estratégias a partir das conjunturas interna e externa referentes ao poder à sua época, bem como da visão de mundo percebida por seus articuladores.

1 *Bandwagoning* é a junção de Estados mais fracos em torno de um Estado-líder forte para que, por meio desse alinhamento, se obtenha maiores ganhos relativos no sistema internacional. Rio Branco visava contribuir para a transformação do Brasil em potência regional e posterior potência mundial. Essa estratégia de *bandwagoning* poderia ser mudada, com a maior aquisição de poder relativo.

Para tanto, exploramos, por meio de uma metodologia ideográfica (LEVY, 2008, p.4) episódios históricos e fragmentos de discursos que ilustram essas estruturas. Tal método permite trabalhar cada evento como um caso ideográfico em separado, de modo a compreender sua importância para o argumento ora construído sem, contudo, generalizar ou formular hipóteses amplas universalmente aplicáveis. Considerando os cenários históricos e políticos bastante distintos enfrentados pelo Barão do Rio Branco e Amorim, principalmente nos limites éticos do emprego da força armada para fins políticos, a adoção de tal método se mostra relevante. Assim, não buscamos comparar essas duas grandes estratégias, mas evidenciar as diferentes formas de articulação entre a diplomacia e o poder, especialmente o militar.

Nosso argumento se desenvolve em três etapas, além desta introdução e de uma breve conclusão. Na primeira seção, aborda-se o significado da Grande Estratégia e sua relação com o Poder nas Relações Internacionais. Na segunda, apresentar-se a Grande Estratégia do Barão do Rio Branco, suas características, ações e rumos seguidos, e na terceira seção, a Grande Estratégia de Amorim, também abordando tais parâmetros.

2 O que é Grande Estratégia? O Poder nas Relações Internacionais

Há muitas definições clássicas sobre o que é Estratégia. Moreira (2010, p.2) apresenta algumas:

O uso dos engajamentos para alcançar os objetivos da guerra (Carl Von Clausewitz); a arte de distribuição e aplicação dos meios militares para alcançar os objetivos da política (Liddell Hart); a arte da dialética da força ou, mais precisamente, a arte da dialética de duas vontades opostas, usando a força para resolver suas disputas (André Beaufre); plano geral para utilizar a capacidade de coerção armada - em combinação com instrumentos econômicos, diplomáticos, psicológicos, para, efetivamente, apoiar a política externa, por meios ostensivos, ocultos e tácitos (OSGOOD e TUCKER, 1967); o uso que é feito da força ou de sua ameaça de emprego para os fins da política (Collin S. Gray); arte de preparar e aplicar o poder para conquistar e preservar objetivos, superando óbices de toda ordem (BRASIL, 2007).

Moreira (2010) ressalta é que essas definições lidam com a relação entre meios disponíveis (poder, força) e fins (política), as quais orientam diversos aspectos do binômio segurança e defesa do Estado.

O estudo e a prática da Estratégia tiveram grande impulso na década de 1950, após a 2ª GM, principalmente nas lides europeias e estadunidenses. Antes muito ligada ao estamento militar, passou a ser objeto de estudo de civis. As pesquisas e estudos realizados que tiveram a segurança, a defesa e o uso da força ante os objetivos políticos foram chamados, convencionalmente, de Estudos Estratégicos.

Figueiredo (2015) explica que, sendo a política a essência epistemológica dos Estudos Estratégicos, estes, em sentido estrito, preocupam-se com o uso da força pelas comunidades

políticas em suas relações, aproximando-se, dessa forma, do conceito clausewitziano de que a política é a inteligência orientadora e a guerra é apenas um instrumento. Não há, de acordo com Paret (2001), outra possibilidade senão a de subordinar o ponto de vista militar ao político. Isso significa a preponderância da razão² da surpreendente trindade clausewitziana. Portanto, não seria possível separar estratégia e política, uma vez que a primeira funciona como uma ponte entre meios militares e objetivos políticos, o que requer dos especialistas dos Estudos Estratégicos conhecimentos tanto das questões políticas quanto das operações militares.

A Grande Estratégia pode ser entendida como um caminho do presente para o futuro, que conjugue e articule política externa e política de defesa, na Grande Política, para a consecução dos interesses nacionais (FIGUEIREDO, 2015). Portanto, esta deve abarcar esforços que devam ser conjugados para garantir a soberania, segurança, defesa e desenvolvimento nacionais, proporcionando o uso das diversas facetas do Poder no sistema internacional.

Nessa inter-relação de conceitos, o “poder” é caro para os debates teóricos e políticos no campo das Relações Internacionais, principalmente para aqueles de orientação realista. Entendido a partir de diferentes perspectivas e referenciais, seu conceito não é consenso entre os acadêmicos e *policy-makers*.

Sua definição é resultado de diversos debates teóricos e políticos, de diferentes orientações. Considerando as visões de mundo propostas nas grandes estratégias trabalhadas na próxima seção, e buscando manter a coerência analítica, mantemos o debate conceitual sobre poder restrito às abordagens realista e liberal. Nessa disputa dos interesses entre as nações, o “poder” é uma variável central. Hans Morgenthau (1962) entende que poder implica o controle do homem sobre a mente e as ações de outros homens. Essa ideia se refletiria em todos os níveis das relações sociais, desde indivíduos aos Estados — a política, portanto, seria uma forma de disputa de poder. Desse modo, o poder assume função central na teoria e dele tudo derivaria, incluindo a obtenção e operacionalização de elementos não materiais, como o prestígio. Poder é, assim, um reflexo da política.

A mesma visão do caráter político do poder é partilhada por Raymond Aron. Para Aron (2002), o poder conjugaria questões materiais, como territórios e população, e não materiais, como prestígio e glória, e embasaria as aspirações internacionais dos Estados: quanto maior o poder de um Estado, maiores seriam suas ambições. Tal noção retorna ao segundo princípio de Morgenthau, de que o conceito de interesse é definido em termos de poder, reverberando a centralidade do poder, em suas diferentes manifestações e formas, no processo decisório dos Estados.

Aron (2002, p.24) discorre, ainda, sobre a “capacidade de entidade política de impor sua vontade a outras”, e Weber (1964, p.175) prescreve que o poder, de uma maneira genérica, pode ser entendido como “a probabilidade de uma pessoa ou várias impor, numa ação social, a vontade própria, mesmo contra a oposição de outros participantes desta”.

Posição diferente assume Martin Wight. Ele descarta a dimensão não material do poder na constituição das potências, defendendo que a política internacional não se preocupa

2 A razão, provavelmente é a mais importante componente da surpreendente trindade. Assim como a vitória tem seus desdobramentos políticos, da mesma forma os tem uma derrota. Uma derrota na guerra é, em primeiro lugar, uma derrota da política, porque a política que causou as derrotas estava errada: ela tinha feito sobre a guerra real um julgamento contrário à natureza desta última (ARON, 1976, p.165).

com a influência: poder não é influência. Poder é elemento material, concreto, que resolve as grandes questões de política internacional. Ademais, elementos não-materiais não poderiam ser considerados como constitutivos do poder, pois não ajudariam o Estado a se tornar uma grande potência (WIGHT, 2002).

Corroborando os escritos de Wight, John Mearsheimer (2007), entende que o poder é formado por componentes materiais e permitiria reduzir os níveis de insegurança do Estado. Diante de um estado de competição permanente no plano internacional, o poder não seria objetivo em si, mas levaria à sobrevivência do Estado. Dentre os diferentes objetivos dos Estados, o maior deles seria alcançar a hegemonia³, desejo essencialmente material, de forma a não ser ameaçado por seus pares. Demais objetivos poderiam ser buscados por meio de uma combinação entre poder e diplomacia, conforme sua conveniência — o que refletiria uma influência de realistas clássicos.

É improvável associar Mearsheimer à visão liberal, mas a possibilidade de conjugar o poder com outras ferramentas de política abre espaço para o debate de perspectivas liberais acerca do poder. Autores de inclinação liberal sugerem que a política de poder pode ser substituída por cooperação e pela maior interdependência entre os Estados. Isso levaria à estabilidade internacional por meio das organizações internacionais e outras formas de relação interestatal na busca de objetivos nacionais.

Isso reforça a percepção de Kalevi Holsti de que o poder apresenta caráter relacional. O poder consiste em uma posição relacional que caracteriza a interação entre duas partes, de modo que uma delas deteria a habilidade de constranger a outra a fazer algo que, de outra forma, não faria (HOLSTI, 1964) Ainda que negue a centralidade do conceito de poder nas Relações Internacionais, ele complementa que o poder explicaria melhor os processos de relação entre os atores, não o foco de suas ações. Portanto, o ato de influenciar se torna central para o estudo da política internacional e é daí que se melhor deduz uma definição de poder.

Analogamente, Schuessler & Baldwin (SCHUESSLER, 2017) apontam que qualquer definição de poder como controle somente terá significado quando escopo e domínio do poder puderem ser apresentados. Para se compreender o impacto do poder nas relações sociais é preciso identificar que a influência de um ator sobre outro se concerne a temáticas específicas, com resultados derivados dessa relação.

Isso aproxima a crítica feita por Barry Buzan ao conceito de poder e à sua centralidade nas relações internacionais. Buzan (1991) ressalta que a maior qualidade do conceito de poder é, também, a sua maior fraqueza. O conceito se foca na realidade da anarquia por meio da observação das capacidades das unidades que constituem o sistema. Isso identificaria não apenas a funcionalidade principal da anarquia, mas também a motivação das unidades estatais, de modo que *policy-makers* definam os meios e fins para suas ações. As estratégias e formas em que o poder é operacionalizado refletem, portanto, preferências e oportunidades dos Estados nas suas

3 Estado hegemônico, segundo Belligni (2008), refere-se ao Estado-Nação, uma potência que exerça sobre os outros Estados uma preeminência não apenas militar, mas econômica e cultural, condicionando-lhes as opções a serem seguidas, em virtude de seu elevado potencial intimidatório e coercitivo. Keohane (1984, p. 34) reitera que o Estado hegemônico “é suficientemente poderoso para ser capaz de manter as regras essenciais que governam as relações entre Estados, e que tem a determinação para assim mantê-las”.

relações sociais, não apenas uma manifestação crua de sua capacidade militar em detrimento a de seus adversários.

A partir dessas leituras, e considerando uma definição operacional a ser aplicada a nosso argumento, entendemos como poder a forma como um Estado influencia o comportamento de outro dentro de seus próprios interesses. Ele é formado por componentes materiais, como o poder militar, e não materiais, como a reputação, que afetam a confiança entre o Estado e seus pares. Assim, é possível ler poder militar e diplomacia como ferramentas à disposição dos decisores para proceder com suas estratégias de política externa.

O conceito operacional de poder que utilizamos permite o debate do escopo do poder a partir de visões que derivam do *hard* e do *soft power*. Para compreender as duas grandes estratégias analisadas neste artigo, tal flexibilidade se torna importante. Portanto, cabe aqui breve explanação sobre o que compreendemos como poder militar e diplomacia.

De acordo com Nye (2002), o poder militar é capaz de oferecer bases para a promoção de políticas governamentais na medida em que oferece estratégias de política externa acrescentando à Política Externa instrumentos que permitam o exercício de uma diplomacia coercitiva para que o Estado atinja seus interesses.

Por conseguinte, o poder militar é passível de ser empregado tanto diretamente na forma de violência física para impor a vontade de um Estado sobre o outro, ou ser empregado de forma indireta, utilizando sua credibilidade e potencial para intimidar ou dissuadir o oponente.

Nessa versão de utilização indireta, o poder militar necessita de uma base material e crível, em que se destacam os armamentos, a fim de possibilitar um discurso político que efetive a persuasão, coerção ou coação do oponente. Dessa forma, o poder militar constitui um elemento indissociável do poder do Estado, embora existam outras formas de poder que compõem o poder nacional, como o político, econômico e psicossocial.

Seja qual for a definição de poder e sua utilização, o fio condutor que as liga é o seu caráter relacional, em que o agente com menor capacidade de poder terá a opção de resistir àquela que o impõe. Isso acarretará, na maioria das vezes, em uma negociação entre as partes, uma vez que o agente “mais fraco” poderá chegar a um acordo que o faça ceder menos. Essa cessão de direitos se processa de forma diretamente proporcional a esta diferença de poder para o mais forte.

A tensão entre *hard* e *soft power* aparece com frequência na literatura contemporânea de Relações Internacionais. A distinção promovida por Nye (2012) é recorrentemente mencionada para distinguir duas formas diferentes de manifestação do poder. Segundo ele, enquanto o *hard power* é caracterizado por ser um poder coercitivo envolvendo o poder econômico e militar, o *soft power* é conceituado como noção de “poder comportamental” e se fundamenta nos aspectos culturais manifestados pelos Estados. De uma combinação correta dos recursos *hard* e *soft* é que depende uma estratégia de poder que atinja uma política bem-sucedida, chamada por ele de *smart power* (NYE, 2012).

Apesar da distinção entre *soft* e *hard power* ser atrativa, tornando-se um jargão popular entre analistas e teóricos do campo, essa separação é meramente pedagógica, sendo percebida entre teóricos mais tradicionais de inclinação realista e liberal. Dessa forma, diplomacia e poder militar caminham inseridos em uma disputa de interesses dos Estados no sistema internacional,

compreendendo-se a diplomacia como a arte de convencer (*convaincre*) sem o uso da força, e a estratégia para a implementação do poder militar a arte de vencer (*vaincre*) ao menor custo. São, portanto, de acordo com Aron (2002, p.24), “aspectos complementares da arte única da política - a arte de conduzir as relações com outros Estados para alcançar o interesse nacional”.

Logo, nos termos do argumento desenvolvido neste artigo, são discutidas a cooperação e a dissuasão como resultados da aplicação do poder e da diplomacia, que envolvem os mais diversos aspectos relacionais dos elementos de *hard e soft power*.

Nessa compreensão, o binômio cooperação– dissuasão, ao associar-se a esses dois tipos de poder, significaria a integração de redes de diplomacia, defesa, desenvolvimento e ferramentas do *soft e hard power* em uma estratégia vencedora, chamada, por Nye, de *smart power*. Isso pôde ser observado na aplicação das Grandes Estratégias do Barão do Rio Branco e de Amorim. Dessa forma, ao juntar a diplomacia e o poder militar, ainda que em diferentes escalas e prioridades, tal binômio foi aplicado em prol de maior inserção internacional que refletiram nuances da política externa brasileira nesses dois momentos históricos.

É o que procurou se analisar nas próximas seções, ou seja, como as Grandes Estratégias do Barão do Rio Branco e de Amorim se apresentaram, representando a vontade política da conjugação do Poder Nacional em todas suas esferas e instrumentalizações.

3 A Grande Estratégia do Barão do Rio Branco

José Maria da Silva Paranhos Jr., o Barão do Rio Branco (1845-1912), tornou-se conhecido pela maneira que uma nação deve conduzir sua política externa, conforme sua grandeza e ambição no cenário internacional. Em suas palavras: “É possível que, renunciando à igualdade de tratamento... alguns se resignem a assinar convenções, em que sejam declaradas e se confessem nações de terceira, quarta ou quinta ordem. O Brasil não pode ser desse número” (BARÃO DO RIO BRANCO apud RICUPERO, 2000, p. 27).

Tal fama se constituiu por meio da operacionalização de uma política externa motivada, principalmente, pela crença de que uma nação deveria conduzir sua política externa conforme sua grandeza e ambição no cenário internacional.

A afinidade do Barão do Rio Branco com o campo militar associada ao *zeitgeist* do século XIX, marcado por correntes filosóficas, científicas e artísticas que emprestavam legitimidade à guerra, abriram espaço para o recurso ao poder militar como forma de resolver disputas e fazer valer o interesse nacional brasileiro. São essas as premissas que sustentam sua Grande Estratégia, refletindo os ganhos que o Brasil teve no início de seu período republicano. Sua política externa representou a articulação entre diplomacia e poder, permitindo que o Brasil obtivesse proeminência regional. Assim, sua Grande Estratégia envolveu o emprego instrumental do poder militar como propulsor das estratégias para alcançar os objetivos do interesse nacional.

A relação do Barão do Rio Branco com o poder militar tem bases profissionais, acadêmicas e familiares (ALSINA JÚNIOR, 2015). Seu pai, o Visconde do Rio Branco, foi Ministro da Marinha no gabinete de conciliação do Marques do Paraná (1853-56), chefiando, ainda, o 21º gabinete do Império (1871-1875), formado pelo Partido Conservador. Entre 1893 e 1898, foi Ministro plenipotenciário em missão especial nos Estados Unidos da América (EUA), de

1898 a1900, Ministro plenipotenciário em missão especial na Suíça e de 1900 a1902, Ministro plenipotenciário no Império Alemão – época em que a Alemanha travava uma corrida naval contra o Reino Unido, destacando os impactos do Poder Marítimo para nas aspirações de uma grande nação. Ademais, a primeira obra produzida por Rio Branco versou sobre a vida de Barroso Pereira, comandante da fragata Imperatriz. Sua veia de pesquisador militar restaria evidente em outras obras, como os “Episódios da Guerra do Prata” e a biografia do Barão do Sêrro Largo. Finalmente, diversos parentes próximos eram membros das forças armadas, o que proporcionou contato estreito em seu círculo social com militares e suas famílias, inclusive Luiz Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias.

A atuação de Rio Branco à frente da política externa do Brasil foi permeada por episódios que explicam sua Grande Estratégia de busca por maior inserção internacional construção do Brasil como potência regional. A recusa em assumir o papel de nação marginal à política internacional acabou por influenciar a própria dinâmica da política externa brasileira, impactando diretamente nos objetivos de longo prazo buscados pelo país, a autonomia e a relevância (SANTOS, 2018). Cooperação e dissuasão operavam como ferramentas políticas legítimas para sustentar a atuação internacional brasileira. A opção pela cooperação deve ser vista como ação política, na busca pela ampliação do poder, prestígio e ganhos econômicos do país no sistema internacional (MORGENTHAU, 1962). Analogamente, a dissuasão operava complementarmente ao alcance dos objetivos traçados, servindo como garantidor de que ameaças e promessas seriam executadas (ARON, 2002, p.519). A seguir, são apresentados alguns episódios que ilustram essas assertivas.

A questão do Acre é um evento central para a compreensão da Grande Estratégia do Barão. Segundo Bandeira (2000), a concessão do Acre ao *Bolivian Syndicate* despertou reações no Brasil e na comunidade sul-americana. Ela entregava uma área significativa às empresas estadunidenses, o que poderia ser considerada uma intromissão dos EUA e sua política do *big stick*⁴ na região. A presença de potência estrangeira em território sul-americano foi percebida, também, pela sociedade civil, a partir, por exemplo, das caricaturas do Jornal do Brasil. Nelas, o “Tio Sam” representado na figura de um professor que erguia a palmatória contra a Bolívia e perguntava: “De quem é o Acre, menina? Diga isso bem alto para ser ouvido até no Brasil”. A Bolívia, representada por uma aluna, respondia com terror: “Mas estou farta de dizer... O Acre é de Vossa Senhoria, Sr. Mestre” (BANDEIRA, 2000).

Segundo Alsina Júnior (2015), o Barão do Rio Branco implementou a estratégia de negociar diretamente com a Bolívia, evitando envolver outros atores — e interesses — como o Peru, que reivindicava parcela do território contencioso pra si, e os EUA, que alegavam preocupação com os investimentos de seus nacionais. Como parte dessa estratégia, ciente da ameaça que configurava uma possível intervenção direta dos EUA na questão, ele negociou uma indenização ao sindicato anglo-americano. Estando sob controle a questão com o *Bolivian Syndicate*, a tensão atingiu o ápice quando o presidente boliviano, general Pando Solares (1899-1904), determinou ação militar. Em contrapartida, Barão do Rio Branco solicitou o envio de tropas à região ao presidente Rodrigues Alves (1902-1906), rechaçando a ameaça. O emprego exitoso da

⁴ Essa política partia da premissa, nas próprias palavras do Presidente Roosevelt de que “com fala macia e um grande porrete, você vai longe”. Esse foi o estilo de negociação dos EUA para evitar conflitos e mostrar seu poderio militar no continente americano.

combinação de poder militar e diplomacia evidenciou o pragmatismo de sua Grande Estratégia, garantindo ao Brasil anexar território maior que a Inglaterra.

Outro episódio que ilustra bem a Grande Estratégia do Barão do Rio Branco foi o Programa de Reaparelhamento Naval (1904-1910) na Primeira República (ALSINA JÚNIOR, 2015). O Programa, a um custo aproximado de três vezes do orçamento destinado à Marinha na época, teve entre os episódios utilizados para justificar sua necessidade e urgência o caso da *Phanter*. O *Phanter* era uma canhoneira alemã cujos oficiais e praças, enquanto atracados em Itajaí, invadiram residências brasileiras atrás de um desertor, desrespeitando a soberania nacional. O evento ensejou um telegrama do Barão para Joaquim Nabuco, primeiro embaixador do Brasil nos EUA, nos seguintes termos:

Marinheiros canhoneira alemã Panther dirigidos por oficiais paisana, madrugada 27 novembro desembarcaram Itajaí obrigaram dono Hotel Comercio entregar-lhes jovem alemão Steinhoff refratário serviço militar levaram preso para bordo. É o que resulta do inquérito. Panther entrou ontem Rio Grande onde estará dias. Trate de provocar artigos enérgicos monroistas contra esse insulto. Vou reclamar entrega preso condenação se formal ato. Se inatendidos empregaremos força libertar preso ou meteremos a pique Panther. Depois aconteça o que acontecer (ALSINA JÚNIOR, 2015, p.261).

Após o episódio, três cruzadores foram enviados para interceptar o *Phanter*. Contudo, devido ao estado dos navios brasileiros, estes não puderam alcançar o navio alemão (ALSINA JÚNIOR, 2015). A necessidade de projeção de poder, principalmente o naval, para garantir a soberania do país, restou evidente, motivando a modernização da Marinha.

Outros eventos seguiram à esteira do incidente da *Panther*, refletindo a importância do poder militar como respaldo à política externa. Um deles foi a crise da Venezuela (ALSINA JÚNIOR, 2015), na qual Reino Unido, Alemanha e Itália impuseram bloqueio naval para que o governo venezuelano realizasse o pagamento de dívidas. Esse tipo de operação se chocava com a Doutrina Monroe. Todavia, os EUA se mostravam receosos em intervir, pois o uso da força militar para o pagamento de dívidas era politicamente aceitável à época.

De modo a constranger os EUA, estimulando-o a intervir, surgiu a Doutrina Drago, proposta pela Argentina e nomeada a partir de seu ministro de Relações Exteriores, Luis María Drago (1902-1903). Segundo Souza (2021), a Doutrina Drago condenava a cobrança coercitiva de dívidas, acusando esse instrumento de conduzir as nações mais fracas à ruína, inclusive à submissão de seus governos a nações mais poderosas.

No entanto, o Barão do Rio Branco não apoiou a Doutrina Drago, alinhando-se pragmaticamente aos EUA. Ele entendia que a Venezuela, assim como outros países sul-americanos, era devedora financeira do Brasil. A refutação de um instrumento de cobrança a partir de uma solidariedade regional não interessava o Brasil, que defendia, em última instância, que o poder militar decidiria os conflitos de interesses entre os Estados, acima dos tratados internacionais. Sua posição reverberou um dos princípios do Realismo político de Morgenthau – o da autonomia da esfera política em detrimento de outras áreas, como o direito (MORGENTHAU, 2003,

p.22-23). A crise foi distendida após exercícios navais realizados pela esquadra americana no Caribe, quando o poder militar atuou como elemento dissuasório.

Esse evento e outros ocorridos enquanto chanceler (1902-1912) evidenciavam uma visão de mundo pragmática, de acordo com o paradigma realista. Sua Grande Estratégia construía as bases para o desenvolvimento do poder brasileiro e sua projeção no plano internacional, de modo a torná-lo um ator relevante no plano regional e hemisférico. Nela, o Brasil atuava de forma egoísta e conforme a lógica da autoajuda, colocando seus interesses nacionais à frente de outras nações. Nessa visão, era inaceitável um Estado condenar-se a não ser protagonista. A articulação da política externa com componentes materiais de poder críveis e robustos era ferramenta necessária para seu sucesso. Havia o reconhecimento da moral na ação política e a recusa a se alinhar a aspirações morais de outra nação, prevenindo o excesso moral (MORGENTHAU, 2003). O desenrolar no contencioso do Acre e em outras disputas necessárias à consolidação das fronteiras do país evidenciaram o sucesso da estratégia adotada pelo Barão do Rio Branco. O emprego do *hard power*, em seus aspectos relacionais, foi elemento central para a consecução dos interesses nacionais, à época.

4 A Grande Estratégia de Amorim

A concepção de Grande Estratégia para Celso Luiz Nunes Amorim deriva de sua formação intelectual e de sua prática profissional, em diferentes setores e representações tanto no campo diplomático, quanto na esfera do governo federal. Sua retórica expressa um viés kantiano (CERVO, 2008, p.28), com forte predileção por uma política multilateral, institucionalista e de resistência relativa à opção pelo uso do poder militar como elemento coercitivo. A ênfase na cooperação e no *soft power* é bem perceptível, como passa a ser demonstrado, a seguir, em pontos centrais de seus pensamentos ao longo dos cargos de chanceler (2003-2010) e de Ministro da Defesa (2011-2014).

Amorim destaca a promoção do “desenvolvimento, da redução da desigualdade e da erradicação da pobreza como aspectos centrais para a defesa e segurança do país” (AMORIM, 2016, p. 45-46). Dada a inexistência de disputas fronteiriças ou ameaças militares no entorno brasileiro, ele entenda que a política de defesa de um país pacífico, sobretudo em relação aos vizinhos, deveria ser fortemente baseada na cooperação. Nessa compreensão,

[a] conformação, sob a égide de princípios e práticas democráticas, de uma **grande estratégia**, a partir da articulação entre os eixos da política externa voltada para a inserção soberana no mundo e da **política de defesa que equilibra cooperação e dissuasão**, requer que cada um de nós saia de sua “zona de conforto” – de seu campo de estudo e de trabalho – e aproxime seu interesse e sua curiosidade de nossos parceiros e interlocutores na “outra ponta” (AMORIM, 2012b, p. 15, grifo nosso).

A ruptura de preceitos tradicionalmente associados à defesa, como a predominância do poder militar, não impediria a promoção do binômio cooperação-dissuasão. Este se mostra

ria ativo em iniciativas coletivas, adequadas àquele tempo. Para isso, citou o desenvolvimento de iniciativas multilaterais, como (i) o engajamento em fóruns de cooperação como a UNASUL, com seu Conselho de Defesa (CDS), que representaria um salto qualitativo para a segurança e a cooperação em defesa; (ii) o 1º Curso Avançado de Defesa destinado a capacitar civis e militares dos países das nações sul-americanas, impulsionando o desenvolvimento do pensamento sul-americano de defesa com base nos conceitos de cooperação e integração; e (iii) a intenção de revigorar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) (AMORIM, 2016).

O multilateralismo reletiu uma visão de mundo prevalente, desde o estabelecimento de uma política externa independente, rascunhada entre 1961 e 1964 e, posta efetivamente em prática, por Azeredo da Silveira (1974-79), ao logo do governo Geisel. Sua forte inclinação institucional se apresentou, também, durante a sua presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU⁵), entre 1995 e 1999. À época, Amorim participou ativamente como representante brasileiro das discussões acerca do regime internacional de desarmamento e não-proliferação de armas nucleares. Ele atuou diretamente na Comissão Camberra sobre a Eliminação de Armas Nucleares, que produziu um relatório para a adoção de medidas na área do desarmamento e contenção da corrida armamentista, atuando como porta-voz e principal articulador da posição brasileira na adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) (FGV, 2015).

De fato, o desenho institucional do CSNU representou a intenção das grandes potências da época em dar continuidade ao *status quo* adquirido, mantendo a lógica dos Estados soberanos junto a um projeto de transformação baseado no progresso, na razão e na democratização das relações internacionais. Esse pensamento utópico era representado pela teoria da paz perpétua⁶, posteriormente adaptada à teoria da paz democrática⁷ (HERZ; HOFFMANN, 2004).

No caso específico do TNP, sua assinatura pode ser correlacionada à visão institucional-liberal dos anos 1990. O argumento proposto sugeria que o multilateralismo na política internacional induziria o ordenamento mundial da segurança, consolidando medidas de confiança de alcance universal, resultando em duas mudanças principais. A primeira foi a adesão do Brasil a quase todos os atos de desarmamento. A segunda, na estruturação de um poder militar que atuasse prioritariamente em apoio cooperativo, e não coercitivo, às ações de política externa (CERVO, 2002; CERVO, BUENO, 2011). Essa tese teve entre seus gestores o então presidente Fernando Henrique Cardoso e seus chanceleres, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer.

Assim, a mudança do modelo de inserção internacional do Brasil, pensado por Cardoso e por grande parte de sua burocracia estatal, foi ao encontro do pensamento das elites, que acreditavam em um país destinado a ter papel significativo e reconhecido pelas grandes potências sistêmicas (SOUZA, A., 2002). A própria assinatura do TNP⁸, sem as contrapartidas necessá-

5 O CSNU é formado por cinco membros permanentes e dez temporários. Os cinco membros permanentes que possuem poder de veto em suas resoluções são: EUA, Rússia, China, França e Reino Unido (RU).

6 Paz perpétua é um projeto filosófico de Kant que, resumidamente, tem como cerne a fé na força da razão frente ao poder. Baseava-se na criação de uma organização e de uma constituição universais, que garantiriam uma paz duradoura entre todos.

7 A teoria da paz democrática sustenta a ideia de que as democracias geralmente não, e as democracias liberais nunca ou quase nunca entram em guerra umas com as outras.

8 É importante ressaltar que o Brasil não aderiu até hoje (2020) ao Protocolo Adicional ao TNP, que estabelece um controle internacional severo e sujeito a inspetores internacionais da Agência de Energia Atômica Internacional (AEAI) ao Programa Nuclear brasileiro de enriquecimento de urânio para fins pacíficos.

rias a um Estado emergente, como o Brasil, pode ser considerada como um ponto negativo que relativizou a soberania nacional.

Já no governo Lula (2003-2010), Amorim (2016, p. 57) destacou que as dinâmicas políticas regionais se alteraram ao longo do século XX e XXI e, portanto, a forma de se relacionar com os vizinhos. Elementos como o *soft power* nacional, baseado na “tão propalada índole pacífica e uma capacidade de compreender situações complexas vividas por outros países”, e a atuação dos militares em Operações de Paz, em operações de Garantia da Lei e da Ordem, e na preparação para o cumprimento das suas tarefas básicas assinalaram que a etapa histórica de persuasão da segurança dos países sul-americanos por potências extra-regionais estaria superada (AMORIM, 2016, p. 94-95). Essa parte ressalta a dubiedade do pensamento de Amorim - a aceitação de uma política externa mais participativa dos grandes acordos mundiais e regionais, mas que relativizou a soberania nacional sem maiores contrapartidas, como no caso nuclear.

Em “Uma política de defesa para o futuro” (AMORIM, 2016, p. 131), Amorim propõe que o conceito de Grande Estratégia remete à necessidade de emprego de toda a gama de recursos, não apenas militares, à disposição do Estado para a manutenção de sua segurança seja durante um conflito, seja para garantir a paz em termos que lhe sejam favoráveis. Grosso modo, esta seria a correspondência entre os meios e as finalidades políticas de um Estado nos planos interno e externo (AMORIM, 2016, p. 133). Nesse discurso, Amorim pontuou que a mais alta prioridade da política externa brasileira e que estava presente na política de defesa seria a integração sul-americana (AMORIM, 2016, p. 136). Como consequência, a política de defesa conjugaria uma estratégia fortemente cooperativa no entorno regional com uma estratégia global dissuasória de negação (AMORIM, 2016, p. 149).

No discurso “Robustecendo o poder brando” (AMORIM, 2016, p. 159), Amorim ressaltou a tese de que a existência das armas nucleares para a garantia da paz e da segurança seria uma falácia. Amorim propôs que a inserção internacional do Brasil fosse orientada por uma Grande Estratégia que conjugasse *soft* e *hard power*, que levasse em conta não apenas o interesse nacional, mas também o de nossos parceiros e aliados. Esta estratégia seria pautada por “uma política de defesa robusta que é o respaldo indispensável de uma política externa pacífica” (AMORIM, 2016, p.179). Com base neste raciocínio, ele defendeu que o Brasil robustecesse todas as facetas do poder, mas diferenciando, com clareza, as diferentes funções, embora complementares, do poder brando e do poder robusto. No entanto, ele priorizou o *soft power* na resolução de controvérsias.

Para Amorim, a premissa da inserção internacional do Brasil se baseia na paz. O Brasil não possui contenciosos fronteiriços com seus vizinhos há mais de 100 anos, até porque as fronteiras nacionais terrestres e marítimas foram e têm sido definidas, pela negociação (VALENÇA, 2018). As ocasiões em que o Brasil participou de guerras foram precedidas por agressão estrangeira. Assim, “as atenções do povo brasileiro estariam voltadas à superação de grandes desafios internos: o desenvolvimento econômico e a justiça social” (AMORIM, 2016, p.175). Nesses termos, enfatiza que o Brasil inscreveu em sua própria Constituição o dever de empregar a energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos e que o projeto do submarino nuclear brasileiro se restringe apenas à sua propulsão. Ademais, Amorim protesta contra a busca de se desarmar por completo os relativamente desarmados e não se contemplar o desarmamento das potências nucleares.

Quanto ao pleito de vaga permanente no CSNU, o Brasil empreendeu ações diplomáticas firmes na política internacional, porém, mais baseadas no *soft power*, tais como: a) a diplomacia brasileira tentou intermediar o acordo nuclear entre o Irã e as potências ocidentais, o que acabou sendo boicotado pela secretária de Estado estadunidense Hillary Clinton, mesmo após o aceite dado pelo Presidente Obama; b) buscou-se o protagonismo nas negociações de paz entre Israel e os países árabes; c) foi ator relevante na criação do G-4, do IBAS; d) o estabelecimento da UNASUL e de seu CDS puderam ser vistos como embriões de um conceito, ainda adormecido, de Complexo Regional de Segurança, a fim de liderar o bloco regional sul-americano; e) o maior protagonismo do Brasil na MINUSTAH com a assunção do posto de *force commander* em 2004, e f) uma política africana mais forte, o que pôde ser constatado com a valorização da CPLP e de fóruns africanos, como a União Africana⁹ (UA), a Comissão do Golfo da Guiné, o G-7 mais amigos do Golfo da Guiné.

Dessa forma, a Grande Estratégia de Amorim procurou fortalecer o país como uma liderança regional no Atlântico Sul, apesar das diversidades do continente sul-americano e as ainda não tão consolidadas relações comerciais e estratégicas com a África. O fortalecimento institucional dos diversos foros multilaterais existentes na região, aliado ao sentimento de pertencimento dos Estados-membros foram aplicados na tentativa de romper com a tradição de arranjos hemisféricos de segurança liderados pelas potências centrais, como os EUA (VALENÇA, 2016).

Rubens Barbosa (2011) critica as principais prioridades dessa política externa, principalmente quanto aos resultados esperados na reforma da ONU, sobretudo no CSNU; na política mais assertiva com os vizinhos do entorno estratégico, que não surtiu os resultados esperados quanto à integração regional; e nas relações bilaterais e multilaterais Sul-Sul mais intensas, que pouco acrescentaram comercialmente e que ficaram um pouco acima do percentual de 2002 (ano final do governo Fernando Henrique Cardoso), o que teria deixado em posição secundária as nações desenvolvidas.

Estas assertivas podem ser relativizadas e entendidas como “copo meio cheio ou meio vazio”. Na realidade, as relações comerciais bilaterais com os países do Sul e com os países do Norte são muito importantes para os objetivos tradicionais da PEB e continuaram a acontecer.

Ressalta-se, contudo, que o emprego do *hard power*, especificamente da força militar, não foi negligenciado por Amorim. Seguindo entendimento corrente, tanto na política internacional contemporânea quanto no direito internacional, o uso da força é possível em última instância, uma vez esgotadas outras soluções.

Essa posição é reforçada, discursivamente, a partir de sua ideia sobre como a Política de Defesa de um país pacífico deve se pautar a fim de buscar uma estratégia de paz, mas que contasse com um poder dissuasório crível para poder dizer não quando os interesses nacionais forem contrariados por outras potências.

[n]o mar, em terra e no ar, o Brasil tem que estar pronto para dissuadir ameaças ou agressões provenientes de qualquer quadrante do globo. Daí a importância dos investimentos que temos feito em novos submarinos, navios patrulha, veículos blindados,

9 A UA foi criada em 09/07/2002, sucedendo a Organização da Unidade Africana (OUA), fundada em 25/05/1963.

sistemas de monitoramento de fronteiras, aviões de transporte e, agora, nos caças, entre muitos outros. [...] hoje sabemos que um Brasil democrático, em desenvolvimento e independente no mundo deve ter o respaldo de uma defesa robusta, indispensável a uma grande estratégia de paz (AMORIM, 2013, p. 2).

Seu posicionamento, portanto, é compatível com as aspirações internacionais brasileiras nas duas primeiras décadas do século XXI. Para Amorim, assegurar um lugar de destaque ao Brasil na política internacional dependerá da formulação democrática e judiciosa de uma “Grande Estratégia que equilibre poder brando e poder robusto em doses apropriadas” (AMORIM, 2016, p. 182). Importante ressaltar a ligação de sua Grande Estratégia com a teoria do *smart power* de Nye (2012). No entanto, é curioso perceber que Amorim, em nenhum de seus principais discursos, não cita o termo *smart power*. Possivelmente, para não copiar uma estratégia utilizada pelos EUA, a partir do governo Obama, de forma a denotar maior independência na escolha de suas políticas (VIOLANTE, 2017).

Em seu discurso “A Grande Estratégia em um poder naval em um mundo em fluxo” (AMORIM, 2016, p. 243), Amorim coloca que o Brasil tem um interesse claro na paz mundial e deve contribuir para preservá-la, dada a sua vocação de país “provedor da paz” (AMORIM, 2016, p. 244). Para esse fim, o país deve adotar uma Grande Estratégia que conjugue política externa e política de defesa. Nesse sentido, a diplomacia corresponderia à primeira linha de defesa dos interesses nacionais. Isso incluiria, mas não limitaria a reflexão sobre os desafios e definições dos interesses nacionais. Não se aceitaria, portanto, interferências externas que visassem demarcar os limites da ação brasileira, em prol de seus objetivos políticos.

Amorim (2016, p. 263) questionou, ainda, se “caberia ao Brasil continuar a desempenhar um papel secundário no cenário global, submetendo-se à estratégia da potência dominante e buscando, no máximo, extrair vantagens de uma associação subalterna”. Ele enfatizou, neste discurso, que a cooperação é o principal objetivo da política de defesa no entorno estratégico brasileiro. Com isso, conclamou, por meio da ZOPACAS, que os países lindeiros do Atlântico Sul unam esforços para deixar o Atlântico Sul livre de armas nucleares e de todo tipo de rivalidades estranhas a esse entorno (AMORIM, 2016).

A defesa do multilateralismo na política internacional, mais do que ser um princípio das relações exteriores brasileiras, é uma ferramenta importante para combater as incertezas de hegemônias tendentes à unipolaridade no sistema internacional. Isso se reflete na assertiva de que “[s] e, para o resto do mundo, a postura brasileira será de dissuasão, entre os vizinhos deverá ser de cooperação. [...] a cooperação é a melhor dissuasão para os Estados amigos” (BRASIL..., 2014, p. 7).

Os casos e eventos apontados sugerem que, para Amorim, a Grande Estratégia do Brasil envolve o recurso a todos os componentes do poder à disposição do Estado, não apenas dos recursos militares para a manutenção de sua segurança. Essa concepção envolveria tanto a dimensão conflitiva da política internacional, quanto no processo de construção da paz. Percebe-se que sua concepção estratégica tem se sustentado na premissa kantiana que insira o país internacionalmente pela defesa da paz.

Nesse posicionamento, em que pese o maior incentivo em alguns projetos estratégicos para aumento do poder militar nacional, que foram lançados ou reativados com o apoio do Plano de Articulação e Equipamento (PAED) das FFAA, após baixo período de construção geopolítica nacional, nos anos 1990, prevaleceu o *soft power* da diplomacia comparativamente ao poder militar (VIOLANTE, 2017).

Esse retorno aos grandes projetos estratégicos da área de defesa, inclusive com incentivos à indústria de defesa nacional, mostrou a relevância de uma geopolítica mais focada no Atlântico Sul. Todavia, Cervo e Lessa (2014) apontam contradições discursivas e os resultados dessa estratégia, que declinou quanto à sua assertividade de 2011 a 2014, não se livrando da dependência a interesses econômicos e tecnológicos das potências centrais. Independentemente da maior assertividade em assuntos de defesa e segurança, o Brasil adotou uma política de não confrontação, até por seu menor *hard power*, quando comparado com outras potências emergentes. Por isso, o desejado assento permanente no CSNU não ocorreu.

Essa Grande Estratégia implementada por Amorim se justifica, em curto prazo, por o Brasil não possuir ameaças tradicionais/interestatais significativas ao território e a sua soberania marítima. No entanto, esse cenário pode mudar rapidamente, haja vista as riquezas naturais existentes em suas águas jurisdicionais, como, por exemplo, as recentes descobertas do Pré-Sal brasileiro, que perpassam, inclusive, os limites da Plataforma Continental Estendida nacional.

Portanto, se não encontrou o caminho das paralelas, em uma síntese imperfeita entre as políticas externa e de Defesa, nos anos 1990, como afirma Alsina Júnior (2003), a articulação entre diplomacia e poder militar não se mostrou coerente com sua retórica. A Grande Estratégia, no período em que teve cargos de destaque no Itamaraty (1995 a 1999), como chanceler (2003 a 2010) e como Ministro da Defesa (2011 a 2014) não se transformou em ganhos mais concretos.

5 Síntese analítica e considerações finais

A Grande Estratégia a que o Barão do Rio Branco e Amorim se referiam pode ser enquadrada, guardadas suas idealizações e práticas, anacronicamente, ao conceito de Liddell Hart (1967), ou seja, “na arte de distribuição e aplicação dos meios militares para alcançar os objetivos da política”. De fato, o que Liddell Hart (1967) propôs de novo foi que a estratégia não fosse apenas baseada na direção de todos os recursos militares, mas também no uso de todos os recursos, militares ou não; ou ainda, segundo Saint-Pierre (2010), em uma estratégia mais ampla que serviria para dar sentido de execução de uma política que teria o papel de coordenar e dirigir toda uma nação ou os recursos que ela proveria para alcançar um objetivo político, como a guerra, por exemplo.

As “Grandes Estratégias” propostas por Rio Branco e Amorim, embora tivessem o mesmo objetivo político – o de elevar o Brasil ao primeiro plano das nações – seguiram caminhos diferentes, em diversos aspectos, tais como: no alinhamento pragmático com os EUA e pela implantação de uma política externa mais diversificada; na visão de mundo realista versus uma visão mais conjugada com outras teorias das relações internacionais; na crença diferenciada sobre qual poder, *hard power* ou *soft power*, devem ser priorizados e fortalecidos; na colocação, no mesmo plano ou em plano secundário, do poder militar e da diplomacia; e, finalmente, nos

ganhos concretos que podem ser identificados como resultado da aplicação dessas estratégias. Como ressaltado e enfatizado ao longo deste trabalho, os cenários enfrentados por cada um também influenciaram a forma como se conduziram as estratégias, principalmente quanto aos limites éticos do emprego da força armada para alcançar objetivos do Estado. A metodologia ideográfica aqui utilizada nos permitiu explorar tais diferenças.

A Grande Estratégia do Barão do Rio Branco assentou-se em uma visão realista de que o exercício do poder é o elemento central para a consecução dos interesses nacionais. Dessa forma, para essa estratégia é inaceitável um Estado se “resignar a assinar convenções” que prejudiquem seus interesses político-estratégicos, pois isso o condenaria a ser um Estado de terceira, quarta ou quinta ordem, de acordo com as próprias palavras do Barão. A Grande Estratégia de Amorim é embasada, na maior parte, em uma visão de mundo participativa e que teve, principalmente no período em que exerceu cargos importantes na diplomacia brasileira, concordância com a adesão do Brasil a quase todos os acordos internacionais, inclusive atos de desarmamento, ligados à restrição de uso da energia nuclear e da tecnologia de lançamento de mísseis de longo alcance, relativizando as possibilidades e capacidades de dissuasão.

Enquanto a Grande Estratégia do Barão do Rio Branco mostrou, por exemplos históricos, a importância do uso instrumental e fortalecimento do *hard power*, o que vai ao encontro do seu apoio integral ao Programa de Reaparelhamento Naval (1904-1910), a Grande Estratégia de Amorim, embora mencionasse um equilíbrio entre *soft power* e *hard power*, valorizou mais o primeiro, apesar de investimentos importantes em projetos estratégicos como o da construção de submarinos convencionais e do submarino com propulsão nuclear, dos caças e cargueiros, na FAB, e do blindado Guarani, no EB.

A valorização do *soft Power* por Amorim, associado à capacidade persuasiva negociadora e de propagação de valores, que no caso brasileiro vinculava-se à simpatia de seu povo, sua propalada índole “pacífica” e a uma capacidade de compreender situações complexas vividas por outros países, não teve conexão direta com o Poder Militar nacional, nem com capacidade de dissuasão de ameaças de forma mais estrita. Essa conexão ocorreu no “reavivamento” um tanto tardio de projetos estratégicos das Forças singulares, e na cooperação em defesa com Estados amigos do entorno estratégico, que reforçassem, também, seus *hard powers* militares. Sua Grande Estratégia se justificou, na conjuntura de seu tempo, pela ausência de ameaças interestatais em curto prazo ao território e às águas jurisdicionais brasileiras.

A Grande Estratégia do Barão do Rio Branco priorizou a diplomacia, mas, também, de forma bem robusta, o poder militar. Ele adotou uma postura clausewitziana em que a guerra é a continuação da política por outros meios, não hesitando, como no caso do Acre, em solicitar o envio de tropas como forma de coerção para fazer prevalecer os interesses nacionais. Sua frase, em negociações diplomáticas ocorridas em 1904, sintetiza bem a analítica apresentada: “É muito bom discutir acordos tendo por trás de si uma esquadra com credibilidade”. Em outra perspectiva, a grande estratégia de Amorim, apregoa a inserção internacional negando, peremptoriamente, o desenvolvimento do armamento nuclear, afirmando, a despeito de teorias consagradas como a da dissuasão nuclear, que a tese de que elas são a garantia da paz e da segurança seria uma “grande falácia”.

No que se refere a resultados concretos, foram patentes os ganhos conquistados pela Grande Estratégia de Rio Branco, como o êxito na quase totalidade dos contenciosos de fronteiras e, principalmente, na questão do Acre, que acrescentou ao Brasil uma área maior que a Inglaterra. Por sua vez, a Grande Estratégia de Amorim, embora seja pródiga em iniciativas, que efetivaram uma maior cooperação em Defesa, como esforço para revigorar a ZOPACAS, criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e diversas parcerias sul-sul e norte-sul – como a parceria Brasil-França para a construção de submarinos convencionais e de propulsão nuclear –, seus resultados foram fluidos e esparsos, pois não resultaram em um aumento da interoperabilidade entre as Forças Armadas sul-americanas, grande parte em situações precárias, ou de aprimoramento no treinamento (adestramento) de preparação para o combate. Essa situação foi agravada com o emprego, cada vez mais frequente, das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem, voltadas para a “guerra às drogas”, que foram frequentes ao longo dos governos Lula e Rousseff, e que contrariaram seu próprio discurso.

Em ambas as estratégias, **houve uma articulação entre a política externa e o poder militar**, embora possam se identificar caminhos e tipos de articulação distintos. De uma articulação mais evidente, apresentada pelo Barão do Rio Branco, ao conjugar de forma mais proporcional às políticas externa e de defesa, a Grande Estratégia de Amorim privilegiou o robustecimento do *soft power*, enfatizando menos o *hard power* militar. Nessa articulação, mostrou-se mais retórica a complementariedade do poder militar com a diplomacia.

Entretanto, o objetivo nacional de almejar um assento no CSNU não se concretizou ou caminhou concretamente, dentro da Grande Estratégia de Amorim. Pode-se dizer, que um dos principais motivos para a aceitação do Brasil como candidato da América Latina em uma possível reformulação do CSNU passa mais pela ausência de *hard power* militar suficiente para uso quando necessário, à luz das decisões desse conselho, do que a uma discordância efetiva de seus vizinhos do Atlântico Sul (VALENÇA; CARVALHO, 2014).

Finalizando, ambas as estratégias foram coerentes à inserção de uma potência média e periférica que almejam maior poder no sistema internacional, ante as conjunturas políticas internas e externas de suas épocas.

Como perspectiva, acredita-se que uma nova “Grande Estratégia” nacional deve fortalecer o orçamento para investimento em defesa, em médio e longo prazo, de modo que a modernização do Poder militar seja efetiva e possibilite a solidificação de uma Base Industrial de Defesa capaz de fornecer sistemas de alto valor agregado e de conteúdo tecnológico cada vez mais autóctone.

Vale salientar, entretanto, que as inovações tecnológicas da atualidade estão evoluindo em ciclos cada vez menores. Deve-se propor a atualização do Poder militar calcada nas tarefas a serem realizadas: estratégicas, operacionais ou táticas. A “Grande Estratégia” não deve se basear em argumentos estruturados para a aquisição de plataformas que se encontram em constante evolução. Esta é uma armadilha em que analistas de estratégia e formuladores de políticas públicas sentem-se constantemente afetados, ainda mais em um ambiente de recursos limitados e, por vezes, contingenciados para a Defesa.

Referências

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **Rio Branco: grande estratégia e o poder naval**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 46, n. 2, p. 53-86, jul./dez. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003. Acesso em: 16 mar. 2021.

AMORIM, C. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília, DF: FUNAG; [São Paulo]: UNESP, 2016.

AMORIM, C. A política de defesa de um país pacífico. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p.7-15, jan./jun. 2012b.

AMORIM, C. Segurança internacional: novos desafios para o Brasil. *In*: BRASIL. Ministério da Defesa. **Discursos do Ministro da Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2013. Aula Magna do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 11 de outubro de 2013. 2013. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/outubro/seguranaa_internacionala_novosa_desafiosa_brasila_11102013.pdf. Acesso em: 17 mar. 2018.

ARON, R. **Guerra e paz entre as nações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília, DF: UnB, 2002.

ARON, R. **Pensar a guerra, Clausewitz**. Brasília, DF: UnB, 1976. v. 2.

BANDEIRA, L. A. O Barão de Rothschild e a questão do Acre. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 43, n. 2, p.150-169, dez. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000200007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 16 mar. 2021.

BARBOSA, R. A. **A política externa de dois governos**. *In*: FGV. Centro de Estudos no Novo Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Arquivo FGV, 2011. Disponível em: <http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Rubens%20Barbosa%20-%20Pol%C3%ADtica%20externa%20de%20dois%20governos.pdf>. Acesso em: 25 out. 2015.

BELLIGNI, S. Hegemonia. *In*: BOBBIO, Norberto; MANTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmem C. Varriale *et al.* 13. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2008.

BRASIL precisa de poderio para se impor, diz Amorim. **Jornal do Senado**, Brasília, DF, ano 20, n. 4055, p. 7, 28 mar. 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502688/2014-03-28.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acesso em: 20 mai. 2018

BUZAN, B. New patterns of global security in the twenty-first century. **International affairs**, [Oxford], v. 67, n. 3, p. 431-451, July 1991. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/7e80/1a412aec847eb67e464852c0d6319388266e.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.

CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. rev. e ampl. Brasília, DF: Editora UnB, 2011.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, ano 45, n. 2, p. 5-35, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2021.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 57, n. 2, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2021.

FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Acervo. Verbete bibliográfico. **Celso Luís Nunes de Amorim**. Rio de Janeiro: FGV, 2015. 1 registro biográfico. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/celso-luis-nunes-de-AMORIM>. Acesso em: 16 mar. 2021.

FIGUEIREDO, E. de L. **Pensamento estratégico brasileiro: discursos**. Rio de Janeiro: Editora Luzes, 2015.

FREEDMAN, Laurence. **Strategy: A History**. USA: Oxford University Press, 2013.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOLSTI, K. J. The Concept of Power in the Study of International Relations. **Background**, v. 7, n. 4, p. 179-194, Fevereiro de 1964.

KANT, I. **Para a paz perpétua: um projecto filosófico**. Beira: Universidade de Beira interior, 1985.

KEOHANE, R. O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

LEVY, J. S. Case studies: types, designs, and logics of inference. **Conflict Management and Peace Science**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 1-18, Mar 2008.

LIDDELL HART, B. H. **Strategy: the indirect approach**. 4th ed. London: Faber & Faber, 1967.

MEARSHEIMEIR, J. J. **A tragédia da política das grandes potências**. Tradução de Thiago Araújo. Lisboa: Gradiva, 2007.

MOREIRA, W. de S. Estudos estratégicos: epistemologia, crítica e novas abordagens. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 4., 2010, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2010. 12 p. Simpósio Temático nº 12. Disponível em: https://www.abedef.org/conteudo/view?ID_CONTEUDO=71. Acesso em: 16 mar. 2021.

MORGENTHAU, H. A political theory of foreign aid. **The American Political Science Review**, [Cambridge], v. 56, n. 2, p. 301-309, June 1962. Disponível em: <http://ewclass.lecture.ub.ac.id/files/2019/01/political-theory-of-foreign-aid.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações**. Brasília, DF: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf. Acesso em: 16 mar. 2021.

NYE, J. S. **Paradoxo do poder americano**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

NYE, J. S. **O Futuro do Poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

OSGOOD, R. E; TUCKER, R. W. **Force, order, and justice**. [Baltimore]: Johns Hopkins Press, 1967.

PARET, Peter. **Construtores da Estratégia Moderna**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército (Bibliex), 2001. Tomo 1.

RICUPERO, R. **Rio Branco: o Brasil no mundo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

SAINT-PIERRE, H. L. A defesa na política externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 1-17, ago. 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/6599891/A_Defesa_na_Pol%C3%ADtica_Externa_dos_fundamentos_a_uma_an%C3%A1lise_do_caso_brasileiro_An%C3%A1lise_de_Conjuntura_OPSA. Acesso em: 18 mar. 2021.

SANTOS, L. C. V. G. **Juca Paranhos**: o Barão do Rio Branco. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.

SCHUESSLER, J. David A. Baldwin: power and international relations: a conceptual approach. **The Review of Politics**, [S.L], v. 79, n. 4, p. 743-745, 2017.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil**: um estudo sobre a comunidade brasileira de política Externa. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

SOUZA, C. L. de. Doutrina Drago e as relações entre as repúblicas americanas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ANPHLAC, 8., 2008, Vitória. **Anais eletrônicos** [...]. Vitória: Associação Nacional de Pesquisadores e Professores de História das Américas, 2008. p. 1-14. Disponível em: http://antigo.anphlac.org/sites/default/files/christiane_laidler.pdf. Acesso em: 16 mar. 2021.

VALENÇA, Marcelo M. Contribuições da Prevenção de Conflitos à Política Externa Brasileira: notas e reflexões. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; TEIXEIRA JR, Augusto (orgs.). **V Conferência sobre Relações Exteriores: O Brasil e as tendências do cenário internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016, p. 149-172.

VALENÇA, Marcelo M. Política Externa Brasileira e Multilateralismo: o que esperar do novo governo. **Cadernos Adenauer**, ano XVII, v. 4, p. 45-59, 2016.

VALENÇA, Marcelo M.; CARVALHO, Gustavo. Soft Power, Hard Aspirations: Brazilian foreign policy strategies and the dilemmas of power projection. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, p. 66-94, 2014.

VIOLANTE, A. R. **Política externa, política de defesa e cooperação sul-sul como grande estratégia na África Ocidental**: um estudo de caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Instituto de Estudos Estratégico, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.ppgest.uff.br/images/Disserta/2017/Dissertao%20Alexandre%20Rocha%20Violante.pdf>. Acesso em: 17 ma. 2021.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Universidade de Brasília, v.2, 1964.

WIGHT, M. **A política do poder**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília, DF: Editora UnB, 2002. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/124-Politica_do_Poder_A.pdf. Acesso em: 17 mar. 2021.

