

EM BUSCA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA BRASILEIRA: LIÇÕES DECORRENTES DA ANÁLISE COMPARTIVA DOS CASOS DO REINO UNIDO E DO CHILE

IN SEARCH OF A GREAT BRAZILIAN STRATEGY: LESSONS ARISING FROM THE COMPARATIVE ANALYSIS OF THE UNITED KINGDOM AND CHILE CASES

ENIO MOREIRA AZZI

RESUMO

Este artigo trata do desafio de instituir uma grande estratégia brasileira, tomando por base estudos de caso dos modelos britânico e chileno. O trabalho busca identificar evidências relevantes que sirvam de referencial para formulações de planejamento estratégico com projeção futura e modelagem de estruturas para a elaboração e implementação de uma estratégia de segurança nacional. A grande estratégia tem sido desenvolvida por países proeminentes, fazendo convergir suas políticas externa e de defesa na conquista de objetivos representativos dos interesses nacionais, num horizonte temporal de médio e longo prazo. Dessa forma, o artigo contribui para a compreensão do tema, promovendo uma breve discussão sobre as múltiplas definições que são utilizadas para conceituar “grande estratégia”, a partir da qual é possível destacar os preceitos fundamentais que a caracterizam, o que possibilita atribuir-lhe sentido para ser empregada como ferramenta analítica. A comparação das experiências do Reino Unido e do Chile, sob os aspectos da estrutura, legislação e processos, situando o caso brasileiro, complementa o estudo, que, em síntese, destaca as oportunidades de melhoria no planejamento estratégico do País voltado para a sua segurança integral.

PALAVRAS-CHAVE: Estratégia de Segurança Nacional; Grande Estratégia; Planejamento Estratégico; Defesa.

ABSTRACT

This article addresses the challenge of establishing a Brazilian grand strategy, based on case studies of the British and Chilean models. The work seeks to identify relevant evidence that serves as a reference for strategic planning formulations with future projection and modeling of structures for the elaboration and implementation of a national security strategy. The grand strategy has been developed by prominent countries, converging their foreign and defense policies in achieving objectives representing national interests, over a medium and long-term time horizon. In this way, the article contributes to the understanding of the topic, promoting a brief discussion on the multiple definitions that are used to conceptualize “grand strategy”, from which it is possible to highlight the fundamental precepts that characterize it, which makes it possible to attribute it to meaning to be used as an analytical tool. The comparison of the experiences of the United Kingdom and Chile, under the aspects of structure, legislation, and processes, situating the Brazilian case, complements the study, which, in summary, highlights the opportunities for improvement in the country’s strategic planning aimed at its security integral.

KEYWORDS: National Security Strategy; Grand Strategy; Strategic planning; Defense.

O AUTOR

Coronel da Reserva do Exército Brasileiro. Doutor em Ciências Militares (ECEME). Graduado em História (UFMG). Pós-graduação lato sensu em Logística e Transporte pela Universidade de Miami. Especialização em Defesa Nacional e Inteligência Estratégica na Argentina. Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP - CEEEx) no ciclo 2023-2024.



1 INTRODUÇÃO

Proteger o povo brasileiro, a nossa pátria e a democracia é o primeiro dever de qualquer governo que ocupe o Palácio do Planalto. Apesar dessa atribuição irrenunciável, as nossas lideranças políticas ainda não lograram construir e implementar uma grande estratégia que permita estabelecer claramente objetivos abrangentes que atendam aos interesses nacionais. Uma estratégia que oriente, por meio de um planejamento de longo prazo, a inserção internacional do País, conjugando sinergicamente defesa e diplomacia com os demais setores do Estado. Inserido em um processo de desenvolvimento e com baixa percepção de ameaças, o Brasil tem se ocupado precipuamente com questões conjunturais advindas de suas próprias vulnerabilidades políticas, econômicas e sociais. Falta-nos reconhecer nossa importância geopolítica, derivada de sua dimensão geográfica e da riqueza natural, bem como definir o seu papel no tabuleiro mundial (Medeiros Filho; Carvalho; Vaz, 2021).

Nesse sentido, nas últimas décadas, o Brasil esteve voltado inteiramente no esforço de superar sucessivas crises, limitando-se a desenvolver políticas públicas estruturadas em programas abrangentes de acordo com o governo em exercício do momento. Nesse contexto, cada setor tem avançado de forma singular, sem contar com marcos normativos bem estabelecidos e sem um projeto abrangente orientador. Em particular, o setor de defesa avançou desde a criação do Ministério da Defesa e da publicação e frequente revisão da Política e da Estratégia Nacional de Defesa (Ramalho, 2023), porém, carece de um enquadramento que conecte e proporcione esforço multisetorial conjugado.

Embora, o conceito de “grande estratégia” não tenha sido universalizado, sua compreensão está relacionada em como o Governo procura proteger e promover os interesses e valores da nação. Parte da percepção clara desses interesses e das ameaças que o cenário internacional pode impor a seus objetivos fundamentais. É enfrentar as questões presentes e, ao mesmo tempo, antecipando tendências e desafios, pensar em como construir uma situação desejada no futuro. Está vinculada ao planejamento estratégico, exigindo capacidade de síntese, escolhas, prioridades bem estabelecidas, esforço concentrado, monitoramento e avaliação, além da obtenção e alocação dos recursos necessários à sua consecução (Simpósio, 2023). Além disso, por ser prospectiva, transitando em um ambiente de constante mudança e sujeita aos efeitos do acaso, a grande estratégia requer frequentes revisões e adaptações. Retomaremos mais adiante esse debate conceitual, trazendo a definição elaborada por alguns autores, num recorte providencial e necessário da extensa discussão teórica inserida principalmente no meio acadêmico e que procura dar sentido comum ao termo.

Apesar de o Brasil estar distante das principais zonas de conflito mundiais e não perceber riscos interestatais presentes, é importante que os tomadores de decisão levem em conta que as ameaças estão mais difusas e menos evidentes, sem deixarem de ser efetivas. No âmbito internacional, a natureza e a distribuição do poder global estão mudando à medida que avançamos em direção a um mundo mais competitivo e multipolar. O ambiente de segurança apresenta-se mais instável com uma gama maior de ameaças estatais e não estatais. Por outro lado, a rápida evolução das tecnologias críticas e emergentes tem se convertido em elemento central para a concorrência geopolítica, transformando os modos de fazer a guerra e sendo responsável pela remodelagem social e econômica. Nesse sentido, as ameaças híbridas – que operam no que foi descrito como uma “zona cinzenta” entre a paz e a guerra – surgem como fator multiplicador na dimensão informacional, explorando as vulnerabilidades de uma sociedade em rede. Somam-se a isso os desafios transnacionais que abrangem, dentre outros, as alterações climáticas, o crime organizado, o terrorismo, o tráfico de drogas e armas, exigindo uma ação coletiva para seu enfrentamento. As disputas sobre acesso, controle e uso de recursos estratégicos

estão mais agudas, o que reforça a atribuição do Governo brasileiro de proteger e preservar a soberania e a inviolabilidade de seu imenso território e de suas riquezas naturais. Tudo isso demonstra que a segurança transcende o campo tradicional da Defesa, demandando uma resposta do Estado, que será tanto mais eficiente quanto maior for a sua capacidade de: adaptação ao mundo que emerge à nossa volta; antecipação, a partir de um certo grau de previsibilidade que sustente o planejamento e a preparação do aparato nacional para a concretização dos seus interesses fundamentais; e atuação integrada, conjugando esforços e meios disponíveis para atingi-los.

Metodologicamente, este artigo se baseou em uma pesquisa descritiva, a partir da qual foi adotada uma abordagem comparativa dos estudos de caso das iniciativas do Reino Unido e do Chile em desenvolver uma grande estratégia, sem deixar de considerar o contexto e as características peculiares de cada um desses dois países. O objetivo foi buscar evidências que possam se relacionar com a caracterização do Brasil nesse contexto, a fim contribuir com a compreensão do tema e subsidiar trabalhos e aplicações futuras. A análise comparativa foi feita a partir de três perspectivas diferentes que envolvem as estruturas, a legislação e os processos encontrados nas experiências britânica e chilena de produção de uma grande estratégia. As duas primeiras categorias permitem identificar o grau de institucionalização desse instrumento político, enquanto a verificação dos processos mostram os níveis de sistematização e os resultados de sua aplicação prática.

O Reino Unido foi escolhido por ser um país desenvolvido, com projeção regional e global, possuindo uma larga experiência na formulação e implementação de uma grande estratégia, cujo modelo atual vem se consolidando a mais de uma década. Por sua vez, o Chile foi incluído como objeto da pesquisa devido a sua proeminência no contexto Sul-americano, constituindo-se em um elemento representativo que se aproxima mais da realidade brasileira. Embora a sua proposta de grande estratégia não tenha sido implementada, é possível extrair da análise de sua empreitada ensinamentos valiosos que podem ser aplicados no caso do Brasil.

Na estruturação do trabalho, a seção seguinte apresenta as principais definições do conceito de grande estratégia, no intuito de atribuir-lhe sentido para contribuir com o trabalho analítico desenvolvido no artigo. A terceira seção procura confrontar as experiências de estratégia de segurança nacional empreendidas pelo Reino Unido e pelo Chile, analisadas a partir das estruturas institucionais, da legislação e dos processos utilizados para sua formulação e implementação. Na quarta seção, procuramos situar o Brasil nesse debate, correlacionando sua realidade com os modelos em estudo. Na conclusão, são destacados os principais aspectos revelados que correspondem à nossa realidade e podem contribuir com as formulações e conduções da segurança e defesa do país

2 GRANDE ESTRATÉGIA: A COMPREENSÃO DO TERMO

Ao refletirmos sobre este tema, surgem questões que demandam compreensão. Afinal, o que é uma grande estratégia? Como o conceito vem evoluindo historicamente? Quais são suas características fundamentais? Qual é sua importância na condução do Estado? Quais são os seus limites? Qual é sua potencial efetividade? Em vista disso, o objetivo desta seção é jogar luz sobre esses aspectos, fornecendo uma base para as discussões mais específicas desenvolvidas na sequência do trabalho.

Não existe um único significado para grande estratégia, tampouco uma definição convergente de sua amplitude e propósito, a qual varia conforme o campo do conhecimento – política externa, relações internacionais, estudos estratégicos, história, ciência política etc –, bem como das

múltiplas culturas estratégicas que competem entre si. Poucos analistas abordam teoricamente o conceito de grande estratégia, dedicando-se exclusivamente ao seu emprego para prescrever cursos de ação ou para examinar a evolução dos acontecimentos históricos de forma holística (Milevski, 2016). Em vista disso, este autor considera que as definições de grande estratégia sempre foram arbitrárias, sem constituírem resultado de um exame fundamentado de suas interpretações ou produto do confronto dos conceitos propostos. Os formuladores primários apenas afirmaram suas próprias definições, sem apresentarem uma fundamentação consistente sobre suas proposições (Milevski, 2012). A não universalização do conceito de grande estratégia dificulta a comunicação e a compreensão entre acadêmicos, analistas, planejadores e decisores políticos, além de limitar a estes últimos o exame racional dos méritos relativos de prescrições concorrentes. Em vista disso, este estudo não pretende conceber uma definição absoluta, uma vez que o estabelecimento de um consenso exige deliberação e debates coletivos para sua consagração. Portanto limita-se a apresentar a proposta de alguns autores que nos parecem mais adequadas para esta pesquisa, sem desconsiderar as diversas outras conceituações.

A gênese do termo “grande estratégia” é relevante para a história do pensamento estratégico, enquanto ele foi adquirindo significado próprio, embora não consensual, afastando-se dos conceitos de “estratégia” e de “estratégia militar”. Liddell Hart (1925; 1966), influenciado pelas ideias pretéritas de Julian Corbett e J.F.C. Fuller¹, afirmou que a sua finalidade era a de “coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, tendo em vista a conquista do objetivo político da guerra”. Paul Kennedy (1991) reconhece a importância das contribuições do historiador britânico e de Edward Earle (1948) ao proporem o alargamento de sua definição, evidenciando suas características de empreendimento complexo e multifacetado. Assim, ao longo do período que envolveu os dois grandes conflitos mundiais, seu uso foi se tornando mais frequente, ao mesmo tempo que seu sentido foi se expandindo. Durante a Guerra Fria o conceito avançou como objeto de estudo e discussão nos EUA, embora ofuscado nesse período pela prevalência das estratégias de contenção soviética e dissuasão nuclear como orientadoras das políticas de segurança e externa das grandes potências. Desde os anos 1970, observa-se uma reversão da estagnação do uso da expressão com o despertar de novos acadêmicos² para esse campo de pesquisa (Milevski, 2012; 2016). Por fim, foi a partir da década de 1990 que uma parcela de países passou a adotar uma grande estratégia nacional³.

A grande estratégia, por sua transversalidade multisetorial e interdisciplinar, pode ser abordada sob várias perspectivas. Nesse sentido, Rebecca Lissner (2018) identifica três vertentes para sua análise: como um processo, como uma variável ou como um modelo. A primeira visão a destaca como um “processo” de planejamento estratégico governamental, ou seja, em termos do seu modo de formulação, concentrando-se na metodologia de tomada de decisão. Por outro lado, a concepção como

¹ Os historiadores e geoestrategistas britânicos Julian S. Corbett (1854-1922) e John Frederick Charles Fuller (1878-1966) foram uns dos primeiros autores a reconhecer que os Estados deveriam desenvolver uma “grande estratégia” (estratégia maior ou superior), tanto na paz como na guerra, que tratasse de todos os recursos da nação, abrangendo não apenas o domínio militar, mas também a ação política, diplomática e econômica. Destacam-se as obras: *Some Principles of Maritime Strategy* (Corbett, 1918) e *The Reformation of War* (Fuller, 1923).

² Por exemplo: John M. Collins (“Grand Strategy: principles and practices”, 1973) e Edward N. Luttwak (“The Grand Strategy of the Roman Empire from the First Century AD to the Third”, 1976). Na sequência: Paul M. Kennedy (“Grand Strategies in War and Peace”, 1991); Barry R. Posen (“Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy, Cornell”, 2014); e William C. Martel (“Grand Strategy in Theory and Practice: The Need for an Effective American Foreign Policy”, 2014).

³ Alemanha, EUA, Reino Unido, França, Canadá, Espanha, Holanda, Noruega, Austrália, Japão, Rússia, China, Índia, Paquistão, Filipinas, África do Sul, Marrocos, Turquia, Ruanda, dentre outros.

“variável” possibilita o estudo das origens do comportamento de um Estado, particularmente como este, na prática, combina os vários instrumentos do poder nacional para alcançar os resultados desejados. Isso contribui para que os decisores políticos compreendam os impulsionadores das políticas externas dos outros países, conformadas pelos constrangimentos provocados por intervenientes externas e internas. A terceira vertente verifica a grande estratégia como “modelo”, que proporciona visões prospectivas que podem influenciar o comportamento governamental futuro. Os trabalhos nessa categoria fornecem recomendações que procuram orientar o curso futuro da política externa de uma determinada nação de forma prescritiva.

Nessa mesma linha, Nina Silove (2017) procurou contribuir com a compreensão do fenômeno e a redução dos dissensos sobre a definição do termo, analisando os métodos de estudos de segurança usados para desenvolver e aplicar o conceito de grande estratégia. Sem chegar a um denominador comum, Nina identifica três outras abordagens na literatura que apresentam significados distintos ao seu conceito. Na primeira, esta é tratada como um “plano” – ou uma coleção de planos e políticas – deliberado e detalhado, para reunir ferramentas políticas, militares, diplomáticas e econômicas a fim de promover o interesse nacional, ou seja, um plano para tornar o Estado seguro. A autora reconhece que a noção de um documento de “estratégia de segurança nacional” representa uma expressão contemporânea do significado de grande estratégia. A segunda abordagem expressa sua noção como um “princípio” organizador ou abrangente usado para orientar as decisões. Menos detalhado que o princípio anterior, tem por objetivo dar a direção, principalmente para a política externa. Por último, o termo é utilizado para se referir a um padrão no “comportamento” do Estado. Nessa perspectiva, o que importa é a sua prática, sendo irrelevante se foi precedido ou não por um princípio ou algum tipo de plano estratégico consciente e intencional. Assim, apesar de sua contribuição ter sido relevante para a clareza conceitual no estudo da grande estratégia, alguns autores consideram que as três dimensões propostas muitas vezes se entrelaçam, tornando difícil sua separação (Balzacq; Dombrowski; Reich, 2019).

A estratégia de segurança nacional como grande estratégia expressa em um documento ou um “plano”, conforme a abordagem de Silove, tem como exemplo mais significativo os Estados Unidos da América (EUA). A apresentação de uma grande estratégia norte-americana foi institucionalizada com a aprovação em 1986 da Lei Goldwater-Nichols, que, além de reorganizar o Departamento de Defesa, passou a exigir que o Governo encaminhasse ao Congresso um relatório que explicitasse a visão de segurança nacional do poder executivo. No ano seguinte, o presidente Ronald Reagan inaugurou esse processo emitindo sua Estratégia de Segurança Nacional (NSS, sigla em inglês), seguido pelas administrações subsequentes numa sequência de atualizações que permanece até os dias atuais. O documento inclui a discussão sobre os interesses, compromissos, objetivos e políticas internacionais dos EUA, juntamente com as capacidades de defesa necessárias para dissuadir ameaças e implementar os planos de segurança (USA, 2017; Reilly, 2004). Dentre outros, também podemos incluir nesse modelo de estratégia: o Reino Unido: *Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy - Refresh*, 2023; a Alemanha: *Integrated National Security Strategy for Germany*, 2023; e o Japão: *National Security Strategy*, 2022.

Barry Posen (2007; 2014) defende que a grande estratégia se concentra na segurança nacional e que seu objetivo central é abordar ameaças militares estatais, constituindo-se em um componente chave da política externa global de um Estado. Portanto, para o autor, a grande estratégia é a teoria de um Estado sobre como produzir segurança nacional para si próprio, que tradicionalmente engloba a preservação da segurança física de uma nação, a soberania e a integridade territorial do país, bem como a sua posição de poder – sendo esta última o meio necessário para as três anteriores.

Uma grande estratégia enumera e prioriza ameaças e apresenta soluções políticas e militares para elas. A ênfase atribuída por Posen ao uso de capacidades militares para alcançar a segurança de uma nação o coloca como representante da tradição “classicista” da grande estratégia, que a vê como a implementação da política ao serviço da guerra.

Noutra vertente, Hal Brands (2015) propõe um conceito mais amplo de grande estratégia, colocando-a ao serviço de objetivos mais vastos de política externa, considerando um horizonte temporal intermediário. Sob essa perspectiva, Brands afirma que a grande estratégia é a forma mais elevada de governança, servindo como instrumento que molda a ação do Estado no presente. O autor define a grande estratégia como a “arquitetura intelectual que dá forma e estrutura à política externa”. Nesse sentido, ele argumenta que o desenvolvimento de uma grande estratégia eficaz requer uma compreensão do sistema internacional, dos objetivos e interesses da nação, das ameaças a esses objetivos e interesses, e da aplicação de recursos para combater essas ameaças, o que implica na priorização dos interesses nacionais e na correspondência eficaz entre meios e fins. Essa abordagem ampliada deixa Brands alinhado com a chamada tradição de relações internacionais de grande estratégia, que, embora reconheça o papel das capacidades militares, considera a estratégia militar apenas um dos seus elementos. Além disso, ao considerar um conjunto de respostas e instrumentos que corresponde à diversidade de interesses e ameaças, essa perspectiva confere maior importância às dimensões sociais, econômicas e tecnológicas, procurando corrigir uma assimetria entre fins e meios.

Para Peter Layton (2018), a grande estratégia tornou-se atrativa por oferecer a possibilidade de moldar os eventos e não ficar simplesmente dependente deles. Nesse sentido, é uma metodologia para construir deliberadamente o futuro, aplicando toda a gama de instrumentos do poder nacional (meios), incluindo medidas diplomáticas, informativas, militares e econômicas. Layton define grande estratégia como a arte de construir e aplicar diversas formas de poder de maneira eficaz e eficiente para tentar mudar propositadamente a ordem existente entre duas ou mais entidades inteligentes e adaptáveis, ou seja, para tentar induzir mudanças propositais nas relações políticas existentes entre os diferentes estados envolvidos. O autor entende que para sua formulação é necessária uma metodologia própria, que tem como ponto de partida um processo otimizado de diagnóstico que servirá de base para fazer a melhor escolha entre as opções políticas. A concepção de Layton corrobora com a corrente de pensamento que entende que a grande estratégia deve possuir abrangência totalizante e projeção externa, desenvolvendo-se em um horizonte temporal de longo prazo e fazendo uso do planejamento estratégico sistemático para a sua elaboração.

Embora o conceito precise de mais exploração para ser completamente compreendido, as definições de grande estratégia apresentadas permitem orientar o pensamento, fornecendo um quadro cognitivo útil para prosseguirmos neste trabalho. Assim, a partir dos significados discutidos é possível arriscar uma caracterização do que pode representar uma grande estratégia nacional. Em síntese, as formas contemporâneas mais usuais de grande estratégia compartilham os seguintes pressupostos fundamentais:

a. A grande estratégia deve ser empreendida no mais alto nível de governo (Fuller, 1926). Apenas numa esfera governamental específica se localiza o conhecimento e a capacidade apropriados para determinar e dirigir a grande estratégia (Luttwak, 1987). Portanto, sua formulação, articulação e implementação depende da habilidade política dos líderes políticos.

b. Uma grande estratégia deve construir a legitimidade e o poder necessário para ser implementada com sucesso (Layton, 2012).

c. A grande estratégia é uma ferramenta da política estatal. Ela é estritamente instrumental, sendo dirigida pela política em vez de ser parte dela (Gray, 1990). Constitui-se “no mosaico geral no qual as peças de uma política específica são inseridas” (Foster, 1985, 14).

d. A grande estratégia envolve o desenvolvimento dos recursos necessários para se alcançar os fins desejados. A grande estratégia, portanto, orienta e cria condições para estratégias subsidiárias, fornecendo-lhe todos os meios de que dispõe (Layton, 2012).

e. A grande estratégia também se preocupa com a alocação e a aplicação abrangente de recursos, envolvendo uma gama diversificada de instrumentos do poder nacional, particularmente dos campos da informação, diplomacia, economia e militar, incluindo ainda fontes comerciais e governamentais externas (Layton, 2012).

f. A essência da grande estratégia é a sua natureza integrativa. Ela se preocupa em integrar a aplicação dos diversos meios alocados num todo coerente e coeso. Nesse sentido, vista como sistema, uma grande estratégia só pode ser compreendida na sua totalidade, não como um conjunto de elementos ou unidades desagregados (Layton, 2012). Segundo Brands (2015), “uma grande estratégia representa um esquema integrado de interesses, ameaças, recursos e políticas”.

g. O principal propósito da grande estratégia é realizar uma série planejada de ações sucessivas para tentar deliberadamente e com premeditação construir o futuro (Layton, 2012). O auge das guerras e a gestão dos Estados exigem o cálculo das relações entre meios e fins durante um período mais longo (Gaddis, 2009).

h. A grande estratégia aborda objetivos políticos de alto nível e, portanto, é centrada em objetivos. Assim, os fins políticos devem determinar a grande estratégia e não as ameaças armadas ou os meios militares, que, no entanto, devem ser considerados (Layton, 2012). Para Posen (2014), “uma grande estratégia enumera e prioriza ameaças, e potenciais soluções políticas e militares para ameaças”.

i. A elaboração e implementação de uma grande estratégia depende tanto da política interna como das forças estruturais das relações internacionais (Brands, 2015). A grande estratégia é uma resposta às exigências do ambiente externo, considerando também os seus determinantes internos (Dombrowski; Reich; Balzacq, 2020). Na visão de Krasner (2010), “uma grande estratégia é um enquadramento conceitual que descreve como o mundo é, prevê como deveria ser e especifica um conjunto de políticas que podem alcançar essa ordem”.

j. A grande estratégia não é restrita às grandes potências. Outros Estados possuem recursos institucionais e materiais para criar e colocar em prática uma grande estratégia nacional, podendo variar o âmbito geográfico de suas perspectivas (Dombrowski; Reich; Balzacq, 2020).

k. Uma boa estratégia de segurança deve reunir as agências governamentais para criar uma propriedade conjunta num plano compartilhado, a fim de desenvolver uma abordagem verdadeiramente integrada (Watson, 2022).

l. Por ser um plano deliberadamente construído para realizar objetivos de longo prazo no ambiente internacional, deve incluir visões de futuro, cenários possíveis envolvendo outros Estados soberanos e agentes influentes nesse ambiente de forma interativa, o que implica rever, contínua e permanentemente, os interesses e percepções próprios e alheios (Ramalho, 2023).

3 ANÁLISE COMPARATIVA: OS CASOS DO REINO UNIDO E DO CHILE

Para instrumentalizar esta análise, retomamos dois casos de Estados que se propuseram a formular e implementar uma grande estratégia: o Reino Unido e o Chile, abordados detalhadamente em trabalhos anteriores (Azzi, 2023; 2024). O objetivo é comparar os dois modelos, buscando estabelecer similaridades e identificar evidências que sustentem os princípios teóricos, para, em seguida, interagir com a realidade brasileira, a fim de apontar possíveis caminhos que conduzam a uma grande estratégia nacional. Levamos em conta como premissa, o argumento expresso por Dombrowski, Reich e Balzacq (2020) de que os Estados, de qualquer dimensão (grandes potências, potências intermediárias e “pequenos” estados), deveriam formular e implementar uma grande estratégia, uma vez que todos eles intrinsecamente se preocupam em como garantir a sua segurança nacional, respondendo às exigências e aos constrangimentos do sistema global.

A análise comparativa de estudos de caso é valiosa, especialmente para destacar os principais aspectos empíricos da forma como as estratégias nacionais são concebidas e colocadas em prática, em termos estruturais, legais e processuais. Nesse sentido, atendendo os preceitos metodológicos, elencamos três categorias de análise. A primeira se refere à estrutura institucional formada ou mobilizada para que os dois países criassem condições para a elaboração e a implementação de uma grande estratégia. Na segunda categoria, analisamos o arcabouço normativo legal, como gerador de amparo jurídico ao empreendimento da grande estratégia. Por último, buscamos identificar os processos de formulação da grande estratégia no nível político.

O Reino Unido é uma potência tradicional, com recursos institucionais e materiais suficientes para formular e implementar uma grande estratégia com alcance global. A sua conformação geográfica insular é determinante em termos econômicos e de segurança, particularmente pela projeção oceânica. As Forças Armadas britânicas possuem capacidade de engajamento externo, particularmente para assegurar a soberania em seus catorze territórios ultramarinos. **É um dos cinco** membros permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o que lhe confere poder de veto sobre as resoluções do colegiado e a responsabilidade de mediar e deliberar sobre os conflitos entre Estados soberanos. Além disso, faz parte da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a maior e mais expressiva aliança militar existente, estruturada pelo princípio da defesa coletiva, incumbindo-lhe compromissos de segurança no espaço euro-atlântico e em relação aos demais integrantes do bloco. No mais, é um país declaradamente nuclear, o que lhe proporciona capacidade adicional de dissuasão. No mais, o Reino Unido é um dos principais aliados militares dos EUA, com quem compartilha perspectivas semelhantes em relação ao uso da força e ao desenvolvimento de capacidades bélicas. Desde 2010, o Governo britânico passou a desenvolver e a implementar um novo modelo de estratégia nacional de segurança, que tem sido revisto periodicamente.

O Chile é um importante Estado no contexto da América do Sul, que goza de certa estabilidade econômica e institucional. Santiago tem centrado suas atividades internacionais buscando estreitar as relações com os países da América Latina e Caribe (ALC), aumentar sua inserção no Indo-Pacífico e manter sua presença na Antártida. Territorialmente possui uma configuração geográfica alongada peculiar, com projeção marítima voltada para a bacia do Pacífico e grande parte da faixa de fronteira assentada em obstáculos naturais (Cordilheira dos Andes e deserto de Atacama), o que não impede, mas dificulta as ligações com seus vizinhos. A extremidade sul se projeta para a Antártida, o que fundamenta suas pretensões territoriais sobre aquela região. Os contenciosos fronteiriços com o Peru e Argentina se apresentam superados, enquanto a Bolívia mantém a reivindicação de obter

uma saída para o mar a partir do território chileno conquistado na Guerra do Pacífico (1879-1883). Após 1990, o Chile passou por um período de reconfiguração político-institucional, na qual procurou fortalecer a condução civil sobre o poder militar e suprimir a atribuição das Forças Armadas de garantir a ordem interna. As Forças Armadas chilenas são bem estruturadas, contando com alguns equipamentos modernos que lhe proporcionam vantagens militares para atuação local. O setor de Defesa passa por uma transição nos mecanismos de financiamento das Forças, que tinha até então uma importante contribuição oriunda da exploração do cobre, uma das bases da economia chilena. Em 2012, o Governo chileno apresentou uma estratégia de segurança nacional, porém não avançou na sua implantação.

A seguir, discutiremos comparativamente como ambos os países procuraram estabelecer uma grande estratégia, a partir dos principais aspectos relacionados às categorias de análise descritas anteriormente, destacando aqueles significativos para sua efetivação e que poderão interagir com o caso brasileiro.

3.1 ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Até 2010, as revisões de defesa britânica eram conduzidas pelo Ministério da Defesa e lideradas pelo titular da pasta. Naquele ano, após ser empossado, o Primeiro-Ministro empreendeu uma mudança no trato governamental da defesa, ampliando sua perspectiva para o nível abrangente da segurança nacional, ou seja, conferindo-lhe características de uma grande estratégia. Os governos que o sucederam deram continuidade ao processo, promovendo sua frequente reformulação. A estratégia nacional de segurança passou a ser conduzida pelo mais alto nível do governo, além de envolver vários outros ministérios, buscando a integração e a convergência de esforços multidepartamentais para a consecução dos objetivos políticos estabelecidos. Em termos gerais, a segurança nacional passou a abranger a defesa, a inteligência, as relações exteriores (incluindo o comércio e a ajuda ao desenvolvimento), a segurança interna, as contingências civis, bem como o departamento do Tesouro que, paralelamente à revisão da estratégia, promove a revisão dos gastos do governo. O Ministério da Defesa tornou-se um componente dessa grande estratégia britânica, corroborando para a sua consecução e direcionando o planejamento de defesa conforme as suas prescrições. Para estabelecer e levar adiante a estratégia nacional de segurança, o mecanismo de segurança nacional do governo central foi moldado e remodelado, com a criação de estruturas institucionais para conduzir o processo, buscando-se o arranjo mais adequado para conceber como o Reino Unido deve enfrentar suas ameaças. Inicialmente foram verificadas as capacidades necessárias para um apoio executivo eficaz ao mais alto nível do Governo britânico, para que os primeiros-ministros tivessem condições de coordenar eficazmente essa área-chave a partir do centro do poder político.

Três estruturas fundamentais foram mobilizadas para a gestão da grande estratégia: o Gabinete, o Conselheiro e o Conselho de Segurança Nacional (NSC, sigla em inglês). O Gabinete, departamento destinado a assegurar a gestão eficaz do governo, foi reestruturado para coordenar e preparar a revisão da estratégia de segurança. O NSC foi criado exclusivamente para supervisionar a implementação da estratégia de segurança, inteligência e defesa, além de controlar o processo de revisão, tornando-se o principal fórum de discussão coletiva dos objetivos do governo para a segurança nacional e sobre a melhor forma de atingi-los. Uma de suas funções básicas é garantir que os ministros considerem a segurança nacional de forma global e estratégica. O órgão considera questões relacionadas com a segurança nacional, política externa, defesa, estratégia comercial, relações internacionais, desenvolvimento, resiliência e segurança de recursos. Ele é presidido pelo

Primeiro-Ministro, que conta, além de seus membros⁴ – todos do poder executivo –, com grupos de altos funcionários intergovernamentais associados para apoiar e informar estas estruturas quando necessário, dentre eles o Chefe do Estado-Maior de Defesa e os Chefes das Agências de Inteligência. Além disso, o Conselho conta com o Grupo de Secretários Permanentes, presidido pelo Conselheiro de Segurança Nacional, principal assessor do Primeiro-Ministro e do Gabinete em todas as questões de segurança nacional. Destaca-se que o cargo de Conselheiro tem sido comumente exercido por um diplomata. Essa estrutura tem se mostrado eficiente, pois permitiu tratar e coordenar as questões de segurança nacional de maneira objetiva e centralizada, garantindo o engajamento persistente do Primeiro-Ministro, a regularidade do processo, a forte aderência e participação multiministerial de alto nível nas reuniões e o apoio concentrado do secretariado.

A estrutura de governança da segurança nacional do Chile foi remodelada a partir da reforma constitucional realizada em 2005. O propósito foi o de assegurar a condução política do aparato militar, “eliminando” sua atribuição de atuar nas questões internas, e de fortalecer a autoridade do Presidente da República e do Ministro da Defesa. No nível governamental mais elevado, o Conselho de Segurança Nacional (COSENA) transformou-se em órgão consultivo da presidência da República em matérias vinculadas à segurança nacional, além de ter suas principais competências reduzidas. Sua composição foi alterada, no intuito de obter mais representatividade e maioria civil. Além de liderado pelo Presidente da República, é constituído: pelos Presidentes do Senado, da Câmara dos Deputados e da Corte Suprema; dos Comandantes-em-Chefe das Forças Armadas, do Diretor dos *Carabineros*; e do Controlador-Geral da República. A critério do Presidente, podem ser chamados a participar os ministros do Interior e Segurança Pública, da Defesa, das Relações Exteriores e da Economia. O Conselho apenas se reúne caso seja convocado pelo Presidente da República. Durante as manifestações ocorridas em 2019, o COSENA foi acionado sem, no entanto, apresentar nenhuma orientação que contribuísse para a solução da questão. Verifica-se, portanto, que o COSENA não possui estrutura e competência legal para coordenar a implementação de uma grande estratégia, tanto que a Estratégia Nacional de Segurança e Defesa (ENSYD, sigla em espanhol) (Chile, 2012) proposta em 2012, havia a previsão de criação de um órgão com essas atribuições, composto por um conselheiro e um comitê interministerial de segurança.

De fato, a estrutura de condução da segurança nacional chilena encontra-se no Ministério da Defesa, conformada segundo o previsto em seu Estatuto Orgânico (Chile, 2010). O Ministro da Defesa Nacional é o principal assessor do Presidente da República nas questões de defesa nacional, a quem são submetidas para aprovação as propostas de política e estratégia. No âmbito do Ministério, além do Estado-Maior Conjunto (EMCO) e da Subsecretaria para as Forças Armadas, que possuem atribuições específicas, foi criada a Subsecretaria de Defesa, que concentra a área de planejamento político-estratégico da defesa. É o órgão encarregado pela direção estratégica setorial nos seus campos mais importantes, além de elaborar a política de defesa e a análise de riscos e ameaças. O EMCO fornece as informações de inteligência ao Subsecretário de Defesa para fins de planejamento estratégico, por intermédio de sua Diretoria de Inteligência de Defesa, uma agência conjunta de inteligência de nível estratégico militar. A estrutura voltada para a defesa nacional chilena foi modelada a partir da reconfiguração institucional ocorrida após 1990, procurando-se adequar à nova ordem política que

⁴ Além do Primeiro-Ministro, fazem parte do NSC: o Vice-Primeiro-Ministro; os Secretários do Tesouro, Negócios Estrangeiros, Interior, Defesa e Ciência, Inovação e Tecnologia; o Procurador-Geral; e os Ministros da Segurança e do Desenvolvimento e África.

se formou no país e a eliminar possíveis incoerências e distorções político-constitucionais. Embora esteja prevista a participação de outros ministérios nas formulações da estratégia de defesa, a aderência multidepartamental nas questões de segurança nos parece ainda frágil e pouco efetiva.

Ao compararmos as duas estruturas, verificamos que o Reino Unido estabeleceu uma arquitetura de governança da segurança nacional no mais alto nível de Governo, com uma abordagem ampla, o comprometimento do líder político e a integração e convergência de esforços interdepartamental. A estrutura britânica conta com órgãos dedicados exclusiva e permanentemente a essas questões, o que proporciona uma maior continuidade na sua condução. A composição e sistematização do órgão central confere mais consistência, objetividade e efetividade às deliberações e à construção de uma grande estratégia. Por outro lado, o Chile estruturou a administração da segurança do país no nível setorial. A não formalização da grande estratégia proposta em 2012, fez com que a estrutura existente se voltasse especificamente para a formulação e implementação de políticas e estratégias de defesa. O órgão coletivo superior de discussão das questões de segurança tem atuação ocasional, além de ser pouco estruturado, politicamente heterogêneo e possuir atribuições limitadas, não deliberativas. As duas experiências mostram que, devido à diversidade e complexidade de ações ligadas à segurança nacional, a formulação e implementação de uma grande estratégia requerem uma estrutura de condução e supervisão permanente, com a atribuição para desenvolver, revisar, integrar e coordenar a estratégia de segurança do país, diretamente conectada com a liderança do governo, assim como apoiada por especialistas e uma inteligência estratégica eficiente.

3.2 LEGISLAÇÃO

Desde 2015, o Reino Unido reuniu sua grande estratégia em um documento único, que passou a ser revisado a cada mudança de governo ou quando a segurança do país fosse impactada por um interveniente significativo. Em março de 2021, no contexto pós-pandêmico, pós-Brexit e de disputa hegemônica mundial, o Governo britânico publicou a Revisão Integrada de Segurança, Defesa, Desenvolvimento e Política Externa (*Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy – IR2021*) (United Kingdom, 2021a). A IR2021 identificou as principais tendências⁵ que deverão moldar o ambiente internacional até 2030, às quais a segurança nacional e a política externa do Reino Unido devem responder. Em vista disso, a IR2021 definiu a estratégia global de segurança do país, reunindo defesa, segurança, resiliência, diplomacia, desenvolvimento e comércio, bem como elementos econômicos, científicos e tecnológicos. O documento, que tem a chancela do Primeiro-Ministro, abrange um quadro estratégico que estabelece os objetivos globais de segurança nacional e de política externa, com as ações prioritárias até 2025, além das decisões de revisão de gastos que apoiam a Revisão Integrada. Seguindo o “efeito cascata” da publicação da grande estratégia, foram elaborados planos setoriais decorrentes. Nesse sentido, o Ministério da Defesa (MOD) britânico divulgou sua estratégia de defesa, consolidada no *Defence Command Paper* (DCP21) (United Kingdom, 2021b). Além disso, o Departamento do Tesouro também promoveu uma revisão dos gastos do governo, buscando adequar os meios (recursos) aos fins estabelecidos.

No entanto, o ritmo acelerado em que se processaram as tendências geopolíticas, como a

⁵ Mudanças na distribuição do poder global; competição interestatal e “sistêmica” sobre a natureza da ordem internacional; rápida mudança tecnológica; e agravamento dos desafios transnacionais.

eclosão do conflito na Ucrânia, o acirramento da concorrência sistêmica e a sobreposição dos desafios transnacionais, fez com que o Governo britânico atualizasse a IR2021 e lançasse a *Integrated Review Refresh (IRR2023)* (United Kingdom, 2023). Na avaliação de riscos, o conflito interestatal passou a representar a ameaça mais significativa, direta e imediata, não só para o Reino Unido, mas para toda a Aliança Atlântica. Além disso, a guerra russo-ucraniana, com características convencionais de grande intensidade, colocou em xeque a capacidade militar dos países europeus, implicando em adoção de medidas imediatas e futuras para seu enfrentamento. A estratégia está centrada em quatro “pilares”. Em primeiro lugar, o de tentar “moldar o ambiente internacional do futuro” e “adaptar-se ao contexto global atual”. Em segundo lugar, “deter, defender e competir em todos os domínios”, destinando mais recursos para ampliar as capacidades militares e obter maior efeito dissuasório. Em terceiro lugar, “abordar vulnerabilidades através da resiliência”, melhorando a segurança econômica, sanitária e energética. Por último, “gerar vantagem estratégica”, investindo nos pontos fortes do país, particularmente no campo da ciência e tecnologia. Isso nos revela que a grande estratégia britânica foi elaborada a partir de um planejamento estratégico, fundamentado por cenários prospectivos e informações estratégicas, que permitiram levantar pontos fortes, vulnerabilidades, ameaças, riscos e oportunidades, para se construir as estratégias nacionais e a devida compatibilização de recursos.

O Chile não possui um documento consolidado que represente a expressão de uma estratégia de segurança de âmbito nacional. Para efeito de comparação, foi analisada a versão ENSYD apresentada pelo Governo chileno ao Senado da República, em 2012. Esta única proposta de grande estratégia chilena, após discutida no Congresso, acabou não sendo implementada. Cabe destacar que, apesar da ausência de uma estratégia de segurança abrangente, a condução do poder militar tem se valido do arcabouço legal existente como referência orientadora e reguladora para o setor de defesa, com destaque para a Constituição chilena de 1980 (Chile, 1980) e sua reforma de 2005, o Estatuto Orgânico do Ministério da Defesa (Chile, 2010), o Livro de Defesa Nacional (Chile, 2017) e a Política de Defesa Nacional (Chile, 2020).

A ENSYD foi elaborada no âmbito do Ministério da Defesa, incluindo em um único “documento” as estratégias de segurança e de defesa nacional. Tinha como propósitos: orientar a ação dos diferentes órgãos do Estado para responder de forma adequada e oportuna aos desafios de segurança previsíveis; informar à sociedade as determinações adotadas em matérias de segurança e defesa; e difundir os direcionamentos de sua política externa e de segurança à comunidade internacional, em prol da cooperação. A ENSYD foi concebida para ser uma “política de políticas”, no sentido de se constituir em um instrumento orientador de distintas políticas setoriais formuladas para evitar riscos e ameaças. A proposta era prescritiva abrangendo um horizonte de doze anos, e expressava: os cenários conjunturais e prospectivos; as tendências globais; definia os interesses nacionais; relacionava os desafios da segurança, identificando riscos e ameaças para o país; expunha as vulnerabilidades nacionais. Em vista disso, apresentava as respostas para atender aos interesses nacionais e enfrentar os desafios, de forma integral, participativa ou cooperativa, traduzidas em termos de tarefas nacionais de segurança a serem empreendidas. Como dito anteriormente, propunha a criação de uma estrutura institucional para desenvolver essa grande estratégia. Na sua parte final, tratava da Defesa Nacional em termos de capacidades, meios e tarefas. O modelo apresentado foi duramente criticado por diversos motivos, tais como, pelo processo estreito de elaboração, pela interpretação divergente das questões conceituais adotadas e pela forma com que foi organizada. Enfim, pela ausência de legitimidade e consenso sobre o seu conteúdo, além da pouca representatividade na sua formulação. Nem o Governo da época, nem os seguintes levaram adiante a proposta, que acabou sendo abandonada.

A estratégia de segurança nacional britânica apresenta-se como uma grande estratégia, com

o propósito reposicionar o Reino Unido no cenário internacional. A IRR2023 foi elaborada no mais alto nível do Governo, possui abrangência multisetorial e projeção global, além de prever medidas de curto, médio e longo prazo, combinando fins e meios. Para gerar efetividade e integrar esforços, a grande estratégia britânica foi seguida e apoiada pela publicação uma série de subestratégias⁶, dentre elas a estratégia de defesa. Noutra sentença, a estrutura central da malograda proposta chilena seguiu vários dos preceitos fundamentais de uma grande estratégia, procurando adequar os meios à conquista dos objetivos representativos dos interesses nacionais, fazendo face às possíveis ameaças identificadas, com uma projeção de médio prazo. Porém, a inserção, em um único documento, da criação de estruturas institucionais e de uma “estratégia” de defesa de nível setorial, dificultou seu encaminhamento e aumentou os pontos controversos de discussão.

3.3 PROCESSOS

Os processos para o desenvolvimento de uma grande estratégia envolvem o planejamento de longo prazo e seus produtos (documentos estratégicos), bem como as medidas para sua implementação, monitoramento e avaliação. Mais que uma declaração orientadora ou prescritiva, uma grande estratégia implica em um planejamento sistematizado, na tomada de decisões, na alocação de recursos e na sua concretização, por meio de estratégias subsidiárias e planos convergentes, além da supervisão, coordenação, avaliação e adequação continuados. Nesse sentido, é entendida como um processo deliberado, cuja concepção, muitas vezes, é consolidada em um único documento.

No Reino Unido, até 2010, o planejamento e a proposta de estratégia de segurança eram desenvolvidos no âmbito do Ministério da Defesa. A nova sistemática estabelecida transferiu sua elaboração para o mais alto nível do Governo. O modelo adotado incorpora áreas políticas interligadas e aborda a segurança de forma global, considerando todos os seus aspectos, e não apenas a política de defesa e a reconfiguração da Forças Armadas. Além disso, coincidindo com o processo eleitoral, foi previsto um ciclo de cinco anos para se realizar a revisão da estratégia de segurança, supervisionada pelo Conselho de Segurança Nacional e contando com a participação dos departamentos que possuem relação com a segurança nacional. Assim, a Revisão Integrada tornou-se um exercício intelectual de planejamento estratégico de longo prazo, que requer uma liderança e orientação fortes a partir do centro do Governo, capaz de promover uma forma abrangente de cooperação intergovernamental e de construir consensos políticos que legitimem a proposta construída.

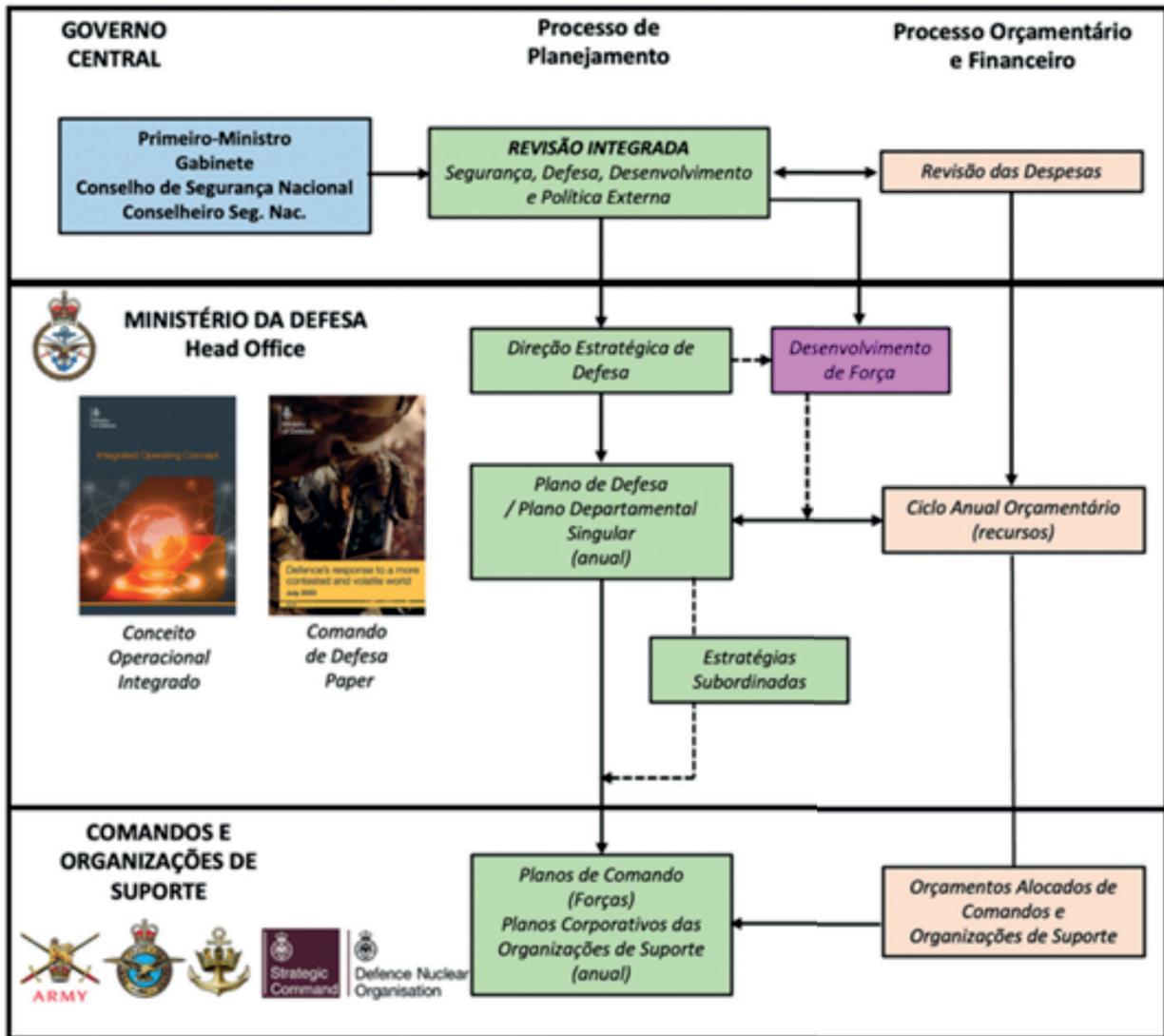
O Conselho de Segurança Nacional, apoiado pelo Conselheiro de Segurança Nacional, é o responsável pela condução dos processos de tomada de decisões e pela supervisão da implementação da estratégia. O Conselho se reúne semanalmente, para usualmente debater dois assuntos, com apresentações curtas seguidas de uma discussão sobre cada um. Por outro lado, os Ministros com papel mais ativo no processo se encarregam da coordenação das áreas prioritárias de trabalho em todo o governo, enquanto a implementação da estratégia de segurança é conduzida pelo Gabinete do Governo, que também monitora o progresso, os riscos e os eventuais problemas. Paralelamente, durante o processo de elaboração da revisão integrada, o Parlamento promove discussões dos temas

⁶ Estratégia de Defesa (Defense Command Paper); Estratégia Industrial de Defesa e Segurança; Estratégia Nacional de Inteligência Artificial; Estratégia Nacional Cibernética; Estratégia Nacional Espacial; Estratégia para o Desenvolvimento Internacional; Estratégia de Exportação do Reino Unido; Estratégia Britânica de Segurança Energética; Estratégia Net Zero (para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa para o nível mais próximo possível de zero); Quadro Político do Ártico; e o Quadro de Resiliência do Governo do Reino Unido.

mais importantes, desenvolve estudos próprios e, normalmente, encaminha recomendações para consideração do Governo. O legislativo também acompanha o progresso da implementação da estratégia por intermédio da análise de relatórios anuais produzidos pelo Governo.

A última atualização da revisão integrada de segurança foi realizada na sede do Governo, por uma pequena equipe liderada pelo professor John Bew, conselheiro de política externa do Primeiro-Ministro. Metodologicamente, para orientar as ações voltadas para a segurança nacional e a política externa, a Revisão passou a considerar na formulação da estratégia, além da avaliação de riscos e ameaças, o interesse nacional e a realização de grandes objetivos estratégicos. Nesse processo, importante destacar o trabalho das agências de inteligência britânicas como suporte ao planejamento, definição e priorização de objetivos, recursos e estratégias. A elaboração da IRR2023 foi baseada em um conjunto de avaliações e varredura do horizonte (*horizon-scanning*) de diversas agências, lições aprendidas, técnicas de desafio dos planejamentos e consultas com aliados e parceiros. Em decorrência do lançamento da IRR2023, várias estratégias subsidiárias foram atualizadas e reeditadas, incluindo sobre resiliência nacional, cibernética e desenvolvimento internacional.

Figura 1 – Processo de Planejamento de Defesa (Reino Unido)



Fonte: Esquema adaptado pelo autor com base no *How Defence Works*, 2020. (tradução livre)

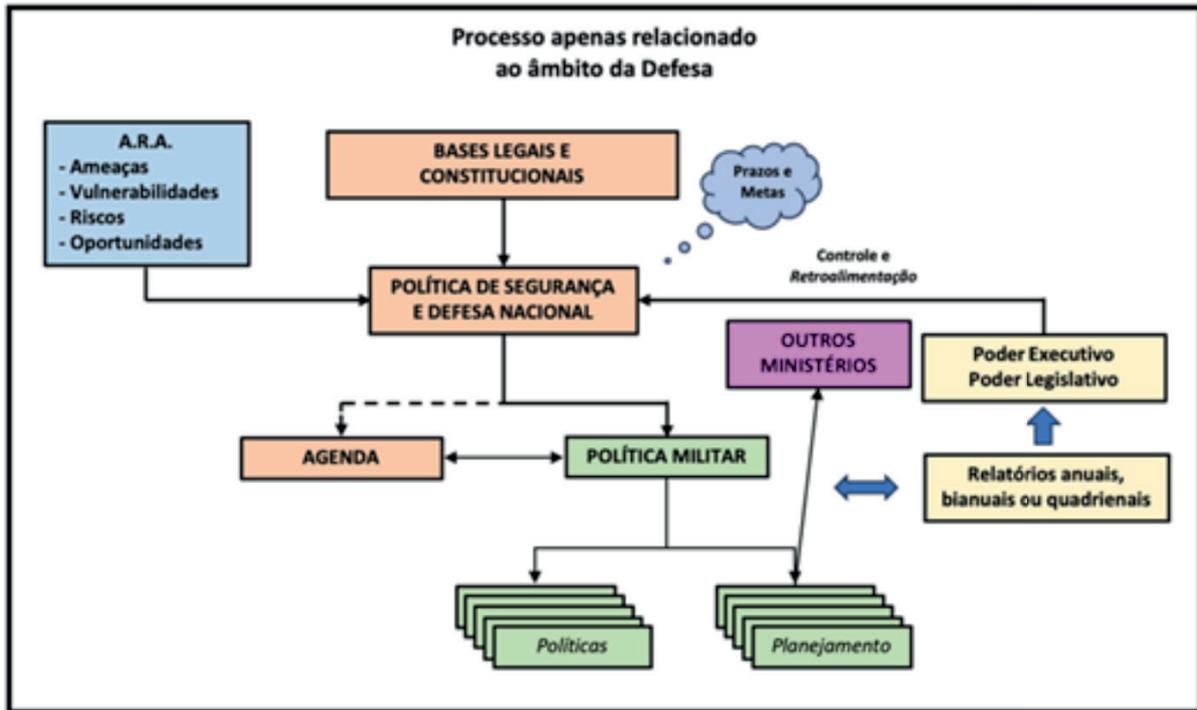
A atualização da Revisão Integrada fez com que o Ministério da Defesa conduzisse também o reexame da estratégia de defesa, com base no Conceito Operacional Integrado, e publicasse um novo Documento de Comando de Defesa (DCP, sigla em inglês), orientador dos planos subsequentes, conforme apresentado esquematicamente na Figura 1. O Planejamento de defesa britânico é estruturado e segue uma sistemática própria, tendo por finalidade gerar capacidades para estar em condições de operar (United Kingdom, 2020). Assim como em outros setores, a publicação do DCP segue a divulgação da Revisão Integrada (IR, sigla em inglês), dando sequência ao traçado da linha do planejamento estratégico que deve alcançar todos os níveis, até chegar aos planos para modernizar, estruturar e ampliar as capacidades das Forças Armadas de maneira sustentável em termos de recursos orçamentários. O DCP, elaborado pelo MOD, centra-se no aspecto da defesa e é baseado na avaliação do Governo apresentada na IR sobre as principais tendências que moldarão a segurança nacional e o ambiente internacional até 2030, definindo ameaças e prioridades da política externa do Reino Unido. Dessa forma, o DCP discute com maior profundidade as respostas do planejamento de defesa às ameaças identificadas, apoiando suas conclusões nos jogos de guerra e análise, combinados com a tecnologia de *horizon scanning*. Além disso, apresenta como o setor contribuirá para os objetivos globais definidos pela IR, detalhando, por exemplo, como obter maiores níveis de letalidade e prontidão, como apoiar a obtenção de vantagem estratégica através da ciência e tecnologia e como cooperar com a resiliência nacional (Jessett; Mckane; Watkins, 2023).

No Chile, em 2012, pela primeira vez o Governo considerou necessário planejar e desenvolver uma Estratégia Nacional de Segurança e Defesa (ENSYD), que orientasse e coordenasse de forma abrangente a ação das diferentes organizações e instituições nacionais para enfrentar os desafios de segurança. O processo de elaboração utilizou como referência estratégias semelhantes publicadas por países com maior experiência no assunto. O desenvolvimento da Estratégia procurava responder à expansão da agenda de segurança tradicional do Chile, orientando e coordenando a ação de diferentes organizações e instituições nacionais para enfrentar adequadamente os desafios de segurança no período 2012-2024, utilizando os meios e recursos do país de forma eficaz e eficiente.

Por ter sido formulada pelo setor de defesa, sem o requerido debate público para a construção de consensos, a ENSYD trazia diretrizes fundadas primordialmente no pensamento militar, o que provocou discordâncias estruturais e rejeição por parte do setor político. Por exemplo, ao se adotar como eixo central da Estratégia o conceito de segurança ampliada, se entendeu que havia em seu bojo a pretensão de atribuir competência militar em assuntos internos, o que, à época, justamente se queria evitar. Em vista disso, a proposição não obteve a anuência política necessária para sua promulgação. Portanto, se depreende que a implementação de uma grande estratégia tenha como premissa básica um elevado nível de concordância, suficiente para ele conferir legitimidade. Assim, no Chile, o desenvolvimento de uma Política de Defesa é proposto como resposta a esta lacuna, assumindo, internacionalmente e nacionalmente, visões que vão além do seu escopo e incorporando atores que possam tomar medidas e cumprir missões no amplo espectro proporcionado pelos conceitos de segurança multidimensional e ampliada, que ultrapassam os limites da função de Defesa. Podemos visualizar na Figura 2 os processos da Política de Segurança e Defesa e da Política Militar chilena, tendo em conta a inexistência de uma Política ou Estratégia de Segurança Nacional.

Em ambos os casos, a formulação da grande estratégia foi empírica, seguindo princípios metodológicos que orientam o planejamento estratégico, baseado em diagnóstico, cenários, análise de riscos e estabelecimento de objetivos e modos de alcançá-los. No Reino Unido, os processos passaram a ser conduzidos predominantemente sob o viés político, enquanto no Chile, as formulações foram realizadas com ênfase na cultura estratégica militar. A revisão integrada britânica passou a ser abrangente, orientando as políticas setoriais. Por outro lado, a Política e Estratégia de Defesa chilena procuram suprir a ausência de uma estratégia abrangente orientadora e convergente.

Figura 2 – Processos das Políticas de Segurança e Defesa e da Política Militar (Chile)



Fonte: SILVA, 2018. (tradução livre)

Concluída essa análise, o quadro abaixo compila os achados mais significativos na comparação realizada nas subsecções anteriores:

Quadro 1 – Comparação dos casos

Categoria de análise	Reino Unido	Chile
Estrutura institucional	<p>Órgãos centrais do Governo.</p> <p>Multidepartamental, com ênfase: Defesa, Diplomacia e Tesouro.</p> <p>Gabinete.</p> <p>Conselho de Segurança Nacional.</p> <p>Conselheiro de Segurança Nacional.</p> <p>Agências Inteligência.</p>	<p>Ministério da Defesa.</p> <p>Subsecretaria de Defesa / MinDef.</p> <p>Comitê Interministerial de Segurança (proposto em 2012).</p> <p>Conselheiro de Segurança (proposto em 2012).</p> <p>Diretoria de Inteligência de Defesa.</p>
Legislação	<p>Não possui legislação que regule especificamente a estratégia de segurança.</p> <p>Revisão Integrada 2021.</p> <p>Atualização da Revisão Integrada 2023.</p> <p>Revisão de Gastos do Governo.</p> <p>Defence Command Paper 2021 e 2023.</p> <p>How Defence Works 2020.</p> <p>Planos Setoriais e específicos (infraestrutura, cibernética, espacial, C&T, industrial, nuclear, mudança climática, digital, IA, resiliência etc).</p> <p>Global Strategic Trends 2050.</p>	<p>Estratégia Nacional de Segurança e Defesa (ENSYD) – 2012 (Proposta).</p> <p>Constituição Política da República 1980.</p> <p>Estatuto Orgânico do Ministério da Defesa 2010.</p> <p>Livro de Defesa Nacional 2017.</p> <p>Política e Estratégia de Defesa Nacional 2020.</p> <p>Processo de Planejamento da Defesa 2014.</p> <p>Política Exterior do Chile 2030.</p> <p>Novo Mecanismo de Financiamento Defesa 2019.</p>

<p>Processos</p>	<p>Passou a ser conduzido pelo mais alto nível do Governo.</p> <p>Envolve reuniões regulares para a discussão de temas importantes sobre segurança e política externa.</p> <p>Revisões realizadas seguindo um planejamento estratégico que envolve os elementos centrais do Governo, apoiados pelo serviço de inteligência.</p> <p>Uma nova revisão integrada implica na revisão dos planejamentos subsequentes em todos os níveis, principalmente no setor de defesa.</p>	<p>A ENSYD/2012 foi formulada no âmbito setorial da Defesa, prevalecendo em sua estrutura os paradigmas militares.</p> <p>Não se atingiu o necessário consenso político, inviabilizando sua implementação.</p> <p>Na tentativa de superar a ausência de uma grande estratégia, a política e a estratégia de defesa arriscam ultrapassar os limites da competência do domínio da defesa.</p> <p>O processo de elaboração da política e estratégia de defesa é institucionalizado no âmbito do Ministério da Defesa, seguindo duas fases distintas, o planejamento primário e o secundário.</p>
-------------------------	--	---

Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

4 SITUANDO O BRASIL NO DEBATE

O Brasil não possui ferramenta estatal que corresponda a uma grande estratégia como a desenvolvida por diversos países, tampouco divulga ou comunica em um documento representativo essa estrutura do planejamento estratégico do mais alto nível governamental. Embora Edward Luttwak (2009) afirme que “todos os estados têm uma grande estratégia, quer saibam disso ou não”, a sua construção e efetivação demonstram consonância de propósitos, convergência de esforços para a conquistas de grandes objetivos nacionais e redução de riscos e ameaças que o país deve enfrentar.

Em linhas gerais, desde os anos 1930, o planejamento estratégico nacional foi episódico e voltado para o enfrentamento dos desafios conjunturais de cada etapa histórica, com abrangência temporal correspondente aos respectivos mandatos eletivos. Num primeiro momento (1939-1979), esteve dirigido ao desenvolvimento e à modernização do País; em seguida (1979-1995), foi focado para a superação da recessão, do problema inflacionário e do desequilíbrio financeiro; e mais recentemente (1995 – dias atuais), tem sido orientado para a melhoria das condições sociais (Tarapanoff, 1992). Assim, ao longo desse período, entre avanços e retrocessos, a Nação esteve fortemente norteadada pelo esforço de transformar as estruturas econômicas e sociais com o intuito desenvolvimentista. Para Cardoso Júnior (2011), o sentido de urgência fez com que o aparato de planejamento, ainda que precário e insuficiente, se organizasse e avançasse mais rapidamente que a estruturação dos demais aparelhos estratégicos do Estado. De acordo com o autor, na década de 1990 houve uma inversão dessa ordem, com a adoção pelo Governo de uma agenda de reforma do Estado na qual a gestão pública passou a ter primazia sobre o planejamento estratégico. Portanto, sob a concepção de Estado mínimo, ao invés de aprimorar as instituições de planejamento prevaleceu a agenda da gestão pública, dedicada à racionalização de procedimentos relativos ao gerenciamento da burocracia e das funções de orçamentação.

Dessa brevíssima trajetória histórica, verifica-se que na últimas décadas a Diplomacia, a Segurança e a Inteligência, domínios centrais de uma grande estratégia, não tiveram espaço nos principais programas nacionais. As vulnerabilidades do País fizeram com que as políticas de defesa e exterior fossem conduzidas “na esteira” dos planos consumados para as áreas econômica

e social. Além disso, a limitada compreensão sobre a cultura estratégica⁷ brasileira, conectada diretamente com a identidade nacional, vem dificultando o estabelecimento de metas que representem de maneira integral o interesse coletivo, assim como a formulação de cenários e a verificação de resultados (Cunha; Appel; Queiroz, 2019). Nesse enfoque, Carvalho (2022) destaca a relevância do papel da cultura estratégica na concepção do modelo de defesa adotado no Brasil, considerando a relevância do pensamento geopolítico e militar, bem como as determinantes históricas e geográficas. Por outro lado, enfatiza que fatores como a baixa percepção de ameaças e o pouco interesse do segmento político e da sociedade em geral por assuntos de segurança e defesa contribuem para o escasso entendimento sobre a importância e o propósito político do poder militar, considerando a conjuntura internacional contemporânea. Percebe-se, portanto, que o Brasil, dedicado à questões circunstanciais, tem demonstrado incapacidade de elaborar e concretizar uma grande estratégia voltada para a consecução dos interesses nacionais.

Há muito nos falta o desenvolvimento de um planejamento estratégico estatal de longo prazo para o desenvolvimento e segurança do País. Jackson de Toni (2021, p. 7) define planejamento estratégico governamental como “a capacidade que o Estado tem em construir, criativa e interativamente com a sociedade, uma visão de futuro do país e de si mesmo, concatenando meios e fins suficientes e necessários para sua execução”. Nesse sentido, o artigo nº 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 1988) institucionalizou o planejamento plurianual, que atende ao seu propósito de enquadramento vinculativo em relação aos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, com foco na gestão orçamentária expandida a um período de governo. Porém, esse mecanismo é insuficiente para a mudança de cultura voltada para a dimensão estratégica do planejamento⁸, uma vez que, na prática, tem se limitado a processos de delegação de políticas públicas com baixa coordenação e metas de curto prazo e alcance setorial (Toni, 2021).

A partir dessa exposição preliminar, passaremos a situar o Brasil na análise comparativa desenvolvida na seção anterior, considerando as três categorias abordadas, ou seja, a estrutura institucional, o arcabouço normativo e os processos que poderiam tornar realidade uma grande estratégia nacional.

Em termos funcionais, a estrutura organizacional existente na arquitetura do Governo Federal não dispõe de órgãos que atuem de forma integrativa e supra ministerial para a formulação, implementação e condução de uma estratégia abrangente, capaz de mobilizar, orientar e coordenar sinergicamente os diversos elementos do poder nacional, a fim de efetivar um projeto viável de inserção do Brasil no mundo, construído a partir de um planejamento estratégico estatal. Embora, a responsabilidade essencial na definição de uma estratégia de nação esteja implícita ao exercício do poder, as estruturas de governo atuais não possuem atribuição e competência legal para tal. O atual Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) está vocacionado para a formulação do Plano Plurianual (PPA), com foco na gestão do orçamento, no comércio exterior e nos programas sociais e

⁷ Cultura estratégica representa o somatório de ideias, percepções e crenças que guiam e circunscrevem a forma de pensar questões estratégicas nacionais (Carvalho, 2022). Num sentido mais estreito é considerada um corpo distintivo de crenças, atitudes e práticas relacionadas ao uso da força, que está em mãos de um coletivo e surge gradualmente no tempo, através de um processo histórico prolongado e único (Longhurst, 2000 Apud Cuadra, 2015, p. 144).

⁸ Dimensão estratégica refere-se a um conjunto de valores, procedimentos, instituições e organizações envolvidas na construção de objetivos de longo prazo, cuja execução implica em grande mobilização de recursos e que estão associados a grandes diretrizes de desenvolvimento nacional (Toni, 2021).

de infraestrutura. A Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE/PR)⁹ foi extinta, tendo parte de suas atribuições transferidas à Assessoria Especial do Presidente da República, destinada a assessorar o Presidente da República em temas estratégicos relativos à política externa e à soberania nacional. O Conselho de Defesa Nacional, previsto pelo art. 91 da CF/88, é um órgão consultivo do mandatário do país nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado. Além disso, na prática, a coordenação e integração das ações do governo tem sido desempenhada pelo centro de governo ou núcleo da alta direção¹⁰, que também se encarrega da orientação estratégica e em criar as condições estruturais de administração e controle do Estado, particularmente na identificação e solução de problemas complexos que exigem uma abordagem transversal e outras interações (Toni, 2021).

O Reino Unido, como vimos, ao institucionalizar sua grande estratégia, criou o Conselho e o cargo de Conselheiro Nacional de Segurança para, juntamente com o Gabinete do Primeiro-Ministro, assumirem a responsabilidade e o controle de sua formulação e execução. A atuação dos dois órgãos foi efetiva uma vez que são funcionais, supradepartamentais e ligados diretamente ao mais alto nível da administração política, além de possuírem estrutura compatível com suas atribuições nessa questão. Na experiência chilena, a estratégia abrangente proposta em 2012 foi elaborada no âmbito do Ministério da Defesa, um órgão setorial, que embora contasse com a participação de representantes de outros departamentos, não se mostrou adequado. Verifica-se, portanto, que, para além das questões de desenvolvimento econômico e social, para o Brasil avançar nas condições de segurança e relações internacionais, há necessidade de incremento estrutural e funcional no nível mais elevado do centro do poder político, com alta habilidade de coordenação, integração e articulação, além de capacidade para criar sinergia e de encarregar-se do planejamento e da implementação de estratégias abrangentes multisetoriais, de médio e longo prazo, que atendam aos interesses nacionais fundamentais.

No que se refere ao conjunto normativo que proporcione sustentação legal para o estabelecer uma grande estratégia brasileira, também encontramos lacunas importantes. A imposição mais significativa é a da formulação do PPA, instituído como função pública em 1988, constituindo-se em um instrumento que procura orientar os planos nacionais, setoriais e regionais, assim como de dar continuidade à ação estatal em termos orçamentários no seu período de vigência que é de quatro anos. A Lei nº 10.180/2001 (Brasil, 2001), ainda que sob o enfoque da aplicação de recursos financeiros, criou o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal com a finalidade primeira de “formular o planejamento estratégico nacional”, porém não produziu um plano estratégico amplo e direcionador das demais ações e programas de governo com vistas a conquistar os objetivos fundamentais da República, previstos na CF/1988 (Mundim; Cardoso Júnior, 2021). Se em termos orçamentários o PPA tem sido adequado, as ações da diplomacia, da defesa e de inteligência no ambiente internacional carecem de um documento orientador e integrador. A política externa brasileira tem sido desenvolvida com base nos princípios constitucionais elencados em seu artigo 4º e nos pronunciamentos dos chanceleres, principalmente quando de sua posse. Da mesma forma, a Defesa segue a destinação prevista na Carta Magna e nas leis complementares que regulam o preparo e o emprego das Forças Armadas, o que evidencia a falta de um elemento integrador.

⁹ A SAE/PR era um órgão de assessoramento de alto nível no processo de tomada de decisão da Presidência da República, produzindo subsídios estratégicos, planejando e propondo políticas e estratégias de longo prazo, articulando políticas e estratégias existentes e orientando os órgãos do Governo para buscar sincronia com um planejamento estratégico nacional.

¹⁰ O Centro de Governo (CG) da nação é formado por grupo de órgãos que fornece apoio ao chefe do poder executivo, ficando responsável por olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelo Governo (Tribunal de Contas da União – TCU, Governança em Centro de Governo). A Casa Civil é um dos órgãos centrais nesse núcleo.

Mesmo não tendo uma prescrição legal para tal, como nos EUA, o Reino Unido consolidou sua Estratégia de Defesa e Segurança em um documento único, que vem sendo atualizado periodicamente. A última Revisão definiu a estratégia global de segurança nacional e internacional britânica, reunindo defesa, segurança, resiliência, diplomacia, desenvolvimento e comércio, bem como elementos de política econômica e de ciência e tecnologia. Mesmo considerando as acentuadas distinções e assimetrias entre Brasil e Reino Unido, além da projeção global e da maior ênfase atribuída por aquele país ao domínio da segurança, sua revisão estratégica nos parece uma referência útil como forma de publicizar seus interesses e prioridades, orientar suas políticas setoriais e convergir esforços para enfrentar desafios e buscar atingir os objetivos nacionais. Como toda grande estratégia, o documento resulta de um processo de análise e de articulações políticas, permitindo tanto ações imediatas como o planejamento de longo prazo. Em decorrência, as estratégias setoriais concernentes devem se guiar por esses parâmetros, como é o caso do Ministério da Defesa que emite um *Command Paper* correspondente à cada revisão. Por outro lado, em 2012, o Chile produziu um documento que de certa forma tinha propósitos semelhantes, porém, seu conteúdo não conseguiu traduzir propostas de consenso, acabando por ser abandonado. A partir de então, como acontece no Brasil, o Governo chileno, abstendo-se de ter um documento orientador, limitou-se à formulação da política e estratégia de defesa, referenciadas pelo ordenamento jurídico do país e com amplitude setorial.

Por último, abordaremos a grande estratégia a partir dos seus processos de construção e execução. Inicialmente, cabe reconhecer que o Brasil não dispõe de um sistema de planejamento estratégico governamental abrangente e funcional, que integre uma visão de longo prazo (Mundim; Cardoso Júnior, 2021). Os processos estabelecidos limitam-se aos planos setoriais correspondentes ao período de uma gestão governamental, apontando certa coerência apenas no sentido orçamentário, sob a égide da governança pública e tendo o núcleo de governo como ator central. Segundo Jackson de Toni (2021), isso ocorre, em parte, por não haver uma mudança cultural efetiva na administração pública federal, que partiria principalmente das elites políticas, para criar a necessidade permanente de pensar estratégias, articular o longo com o médio e curto prazo, trabalhar com cenários e construir programas e projetos com mais ambição e efetividade. Nesse contexto, a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) (Brasil, 2020), articuladas com a diplomacia, têm contribuído para uma inserção afirmativa e cooperativa do País no plano internacional (Carvalho, 2022). O Ministério da Defesa, por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), tem trabalhado “intra muros” no intuito de propor uma PND e uma END compatíveis com os interesses, valores e princípios da nação, sendo que, nas primeiras versões, em muitos aspectos ultrapassaram seu escopo setorial ao se procurar suprir a falta de uma grande estratégia orientadora e multidepartamental, que iluminasse o sentido de segurança nacional.

No Reino Unido as revisões estratégicas ocorrem normalmente a cada cinco anos e começam com uma base política sustentável que define a visão do um país sobre o que defende, os desafios a enfrentar e o que está disposto a fazer. As linhas mestras da sistemática atual de construção e realização de uma grande estratégia britânica foram instituídas em 2010, quando ela passou a ser elaborada e conduzida pela alta administração do Governo, diretamente liderada pelo Primeiro-Ministro. O planejamento é caracterizado pela ausência de práticas estabelecidas, uma vez que inexitem normas que regulem seu processamento, portanto, tem se desenvolvido de forma empírica, porém consistente. A iniciativa é do PM que considera uma revisão da defesa e da segurança, concomitantemente com a renovação da estratégia de segurança nacional. Essa simultaneidade garante que os fins, formas e meios da estratégia britânica estejam alinhados e que as aquisições programadas sejam implementadas em

tempo útil (Johnson, 2019). É construída por um grupo interdepartamental, que recorre ainda a diversas fontes de aconselhamento. Basicamente, considera a análise do contexto estratégico internacional, dos riscos e ameaças, os fins, formas e meios. A sua execução e ciclo de retorno cabem ao Ministério da Defesa e ao correspondente ao Ministério das Relações Exteriores, supervisionados e orientados pelo Conselho e pelo Conselheiro de Segurança Nacional. A execução da estratégia também é supervisionada pelo Parlamento e sujeita a um intenso escrutínio do Comitê Misto específico.

O Chile, em 2012, elaborou sua versão da estratégia de segurança e defesa também de forma empírica, com elaboração da proposta realizada pelo Ministério da Defesa. A ENSYD tinha a previsão de ser revista a cada quatro anos, ou pelo menos uma vez em cada período de governo, tendo sempre uma projeção futura de pelo menos doze anos. Ao ser discutida no Senado, os princípios ordenadores e conceituais da proposta, suscitaram discordâncias que levaram ao seu abandono. Nesse sentido, ficou evidente que em uma grande estratégia o processo essencialmente político ao mais alto nível está acima da dimensão da Defesa. Por outro lado, o processamento da Política e Estratégia de Defesa chilenas é regido por uma metodologia específica, baseada em um planejamento desenvolvido em duas etapas, a primária e a secundária, visando ao final definir e assegurar as capacidades necessárias ao instrumento militar para cumprir os objetivos estabelecidos. Assim verifica-se que os processos de formulação e implementação de uma grande estratégia devem ser empreendidos de forma multisetorial, sob coordenação do centro do governo, com engajamento direto do chefe de estado, o que implica no comprometimento político nas questões de segurança e defesa.

A implementação de uma grande estratégia não está restrita às potências globais, embora nesse âmbito a margem de manobra do Brasil seja proporcionalmente menor, assim como é menor o seu impacto sistêmico (Alsina Júnior, 2018). O modelo britânico, institucionalizado em 2010, apresenta aspectos organizacionais e metodológicos essenciais, ausentes no Brasil, tais como: a condução de uma grande estratégia pelo centro de governo; a estruturação de órgãos voltados para sua elaboração, promoção e condução, fazendo convergir a ação multisetorial em torno de objetivos comuns; a publicação de um documento que consolida e comunica sua concepção, decorrente do planejamento estratégico precedente; o consenso político construído e discutido por suas lideranças; a sua implementação por meio da alocação dos recursos e do efeito “cascata” dos planos e programas estratégicos em todos os níveis; e a capacidade de rever todos os processos em decorrência da mudança de cenário e perspectiva. O caso chileno, representado pela iniciativa realizada em 2012, reforça muito dos elementos destacados acima, até mesmo pela não observância de alguns. Importante notar que foi uma iniciativa da condução política, que também procurou sintetizar os objetivos de segurança e diplomacia em um documento, assim como encaminhou a matéria para discussão do legislativo, buscando o consenso para afirmar sua legitimidade.

Decorre dessa análise a necessidade de desenvolver no mais alto nível político brasileiro a capacidade gerencial para articular sob um único direcionamento seus meios político-diplomáticos, econômicos, militares e de inteligência para a consecução dos interesses nacionais fundamentais em seu relacionamento internacional. Essa conclusão converge com as principais ideias discutidas no Simpósio “O futuro no presente: por uma Grande Estratégia para o Brasil” (2023) – que reuniu em Brasília diplomatas, acadêmicos, militares e profissionais da defesa –, dentre elas “a importância de se pensar no futuro, antecipando tendências e desafios para construir um país mais preparado e competitivo” e “que a falta de planejamento de longo prazo pode limitar o desenvolvimento nacional e prejudicar a capacidade de lidar com crises e situações imprevistas”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a retomar o tema de uma grande estratégia nacional, buscando, inicialmente, a compreensão do seu conceito, em seguida, analisando comparativamente os estudos de caso do Reino Unido e do Chile e, por fim, inserindo o Brasil nesse debate.

Apesar de não haver um consenso sobre seu significado, o conceito de grande estratégia se desenvolveu a partir do estudo da estratégia militar, sendo posteriormente enquadrado pela política ao ser ampliada sua abrangência, incluindo a perspectiva da política externa. Conforme a definição discutida, para o futuro de uma nação, e até mesmo sua sobrevivência, é essencial a adoção de uma grande estratégia, uma vez que quanto maior o risco e suas vulnerabilidades, maior a necessidade de agir racionalmente, de maneira planejada e ponderada. Tem a ver não apenas com a aplicação dos meios para a consecução dos objetivos estabelecidos pela política em consonância com os interesses nacionais, envolve também o desenvolvimento desses recursos. Dessa forma, a força dessa “estratégia superior” está na criação de sinergia, combinando múltiplas dimensões do poder nacional. Há que se ter em conta que a pesquisa realizada recorreu sobretudo à literatura anglo-americana, havendo espaço para investigações futuras sobre concepções de outras origens.

Examinamos dois países, o Reino Unido, que possui uma grande estratégia consolidada, e o Chile, que formulou sua versão, mas não avançou na sua implementação. Embora ambos tenham realidades geo-históricas diversas, características próprias e procurem desempenhar papéis distintos no contexto internacional, o estudo comparativo de suas experiências nesse tema geraram reflexões relevantes sobre os processos utilizados, que podem ser considerados pelos decisores políticos e formuladores estratégicos ao empreenderem planejamentos semelhantes. Interagindo a situação do Brasil com as evidências encontradas em cada categoria de análise dos casos britânico e chileno, ficaram expostas ausências estruturais, normativas e processuais no modelo nacional, particularmente no que se refere à limitada cultura de planejamento estratégico de longo prazo e à dificuldade de se chegar a um consenso no estabelecimento de objetivos representativos do interesse nacional que ultrapassam o período de uma gestão eleitoral.

A perspectiva atual é de que, ao invés de as políticas setoriais brasileiras serem impulsionadas por uma estratégia abrangente, elas continuem sendo conduzidas de modo independente, cada uma procurando atender às demandas conjunturais de sua área, com pouca ou nenhuma interação entre si. Nesse sentido, enquanto a grande estratégia promovida pelo Reino Unido e àquela idealizada pelo Chile, como instrumento político, procuraram deliberadamente e com premeditação construir o futuro, no Brasil, a alternativa para sua ausência implica em uma postura reativa contínua em resposta a eventos e circunstâncias emergentes, ou ainda às tendências de momento, particularmente em relação à gestão de riscos ou à expectativa de oportunidades. Historicamente, o que se observa em termos de experiências estratégicas nacionais é a incidência descontínua e assistemática de planos de curto e médio prazo voltados para superação de desafios econômicos e sociais presentes, trazendo “a reboque” as questões da segurança e da política externa.

Mesmo não sendo uma garantia de sucesso, renunciar a uma grande estratégia corresponde a navegar em mares turbulentos sem um destino final bem definido. Como aponta Walter McDougall (2010), fazendo referência à Samuel Huntington, “o máximo que um estadista sábio pode fazer é imaginar seu navio de estado em um mar infinito, sem porto atrás e sem destino à frente, sendo sua única responsabilidade resistir às tempestades que certamente virão, e manter o navio em equilíbrio enquanto ele tiver na ponte [no comando].” Portanto, “uma nação deve pensar antes de agir”.

É notável que o Brasil não tenha um processo de planejamento estratégico verdadeiramente eficaz que conjugue diplomacia e defesa. Em decorrência da incapacidade de se elaborar uma grande estratégia coerente e consistente, a estratégia militar e a ação diplomática deverão continuar sendo elaboradas e conduzidas sem uma orientação mais abrangente, que faça convergir as ações de segurança e de inserção internacional do País, restando-lhes serem balizadas unicamente por eventuais diretrizes políticas e pelo arcabouço legal.

REFERÊNCIAS

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

AZZI, Enio Moreira. O planejamento e a arquitetura de segurança e defesa do Reino Unido. **Análise Estratégica**, Ano 9. v. 31, n. 4, p. 39-59, set./nov. 2023. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. ISSN: 2525-457X.

AZZI, Enio Moreira. O planejamento e a arquitetura de segurança e defesa do Chile. **Análise Estratégica**, 2024. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. ISSN: 2525-457X. No prelo.

BALZACQ, Thierry; DOMBROWSKI, Peter; REICH, Simon. Is Grand Strategy a Research Program? A Review Essay. **Security Studies**, v. 28, n. 1, p. 58-86, 2019.

BRANDS, Hal. **What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush**. Ithaca: Cornell University Press, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Diário Oficial da União, 1988.

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: MD, 2020.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília: IPEA, 2011.

CARVALHO, Guilherme Otávio Godinho de. **Cultura Estratégica Brasileira: “as cabeças pensam onde os pés pisam”**. XII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa – ENABED. Rio de Janeiro: UFF, 2022.

CHILE. **Decreto Ley n. 3.464, del 11 de agosto de 1980**. Constitución Política de la República de Chile. Santiago: Junta de Gobierno de la República de Chile, em ejercicio de la potestade constituyente, 8 ago. 1980. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7129&idVersion=1980-08-11>. Acesso em: 29 ago. 2023.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **Ley n. 20.424, del 4 de febrero de 2010**. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/>

navegar?idNorma=1010682. Acesso em: 29 ago. 2023.

CHILE. **Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024**. Consulta de el Presidente de la República al Senado de la República. Santiago: 2012.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017**. Disponível em: <https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/08/LibroDefensa.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. **Decreto Supremo n. 004, del 4 de diciembre de 2020**. Aprueba Política de Defensa Nacional de Chile ed. 2020. Santiago: MDN, 28 mayo 2021. Disponível em: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/POLÍTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2023.

CORBETT, Julian S. **Some principles of Maritime Strategy**. London: Longmans, Green and Co., 1918. Disponível em: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uva.x000961021&seq=8>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CUADRA, Orlando Carter. La cultura estratégica. Historia, concepto y definición. **Revista Ensayos Militares**, v. 1, n. 1, p. 131-147, 2015.

CUNHA, Guilherme L. da; APPEL, Tiago N.; QUEIROZ, Fábio A. de. Identidade e Cultura Estratégica no Brasil contemporâneo. **Revista Intellector**, ano XV, v. XVI, n. 32, Julho/Dezembro 2019.

DOMBROWSKI, Peter; REICH, Simon; BALZACQ, Thierry (eds). **Comparative Grand Strategy: a framework and cases**. Oxford: Oxford University Press, 2020.

EARLE. Edward Mead (ed.). **Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler**. 3a ed. Princeton: Princeton University Press, 1948.

FOSTER, Gregory D. Missing and Wanted: a U.S. Grand Strategy. **Strategic Review**, v. 13, p. 13-15, Fall 1985.

FULLER, J.F.C. **The Reformation of War**. London: Hutchinson and Company, 1923.

FULLER, J.F.C. **The Foundations of the Science of War**. London: Hutchinson and Company, 1926.

GADDIS, John Lewis. **What Is Grand Strategy?** Keynote address to the conference “American Grand Strategy after War”, Duke University, 26–28 February 2009.

GRAY, Colin S. **War, Peace and Victory: Strategy and Statecraft for the Next Century**. New York: A Touchstone Book: Simon and Schuster 1990.

HART, Basil H. Liddell. **Paris, or the Future of War**. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co, 1925.

HART, Basil H. Liddell. **Estratégia**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1966.

JESSETT, Will; MCKANE, Tom; WATKINS, Peter. Putting the UK Defence Command Paper Refresh into context. **Royal United Services Institute**, London, 21 August 2023. Disponível em: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/putting-uk-defence-command-paper-refresh-context>. Acesso em: 20 dez. 2023.

JOHNSON, Robert. United Kingdom. In: BALZACQ, Thierry; DOMBROWSKI, Peter; REICH, Simon (eds.). **Comparative Grand Strategy: a framework and cases**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

KENNEDY, Paul. **Grand Strategy in War and Peace**. New Haven: Yale University Press, 1991.

KRASNER, Stephen. An Orienting Principle for Foreign Policy: The Deficiencies of Grand Strategy. **Policy Review**, n. 163, October/November 2010.

LAYTON, Peter. The idea of Grand Strategy. **The RUSI Journal**, v. 157, n. 4, p. 56-61, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/03071847.2012.714193>.

LAYTON, Peter. **Grand Strategy**. New York: Self-published, 2018.

LISSNER, Rebecca. What Is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield. **Texas National Security Review**, v. 2, n. 1, p. 52-73, November 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.26153/tsw/868>.

LUTTWAK, Edward Nicolae. **Strategy: The Logic of War and Peace**. Cambridge: Belknap Press, 1987.

LUTTWAK, Edward N. **The Grand Strategy of the Byzantine Empire**. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

MCDOUGALL, Walter A. Can the United States do Grand Strategy? **Foreign Policy Research Institute**, Philadelphia, April 13, 2010. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2010/04/can-the-united-states-do-grand-strategy/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MEDEIROS FILHO, Oscar; CARVALHO, Guilherme Otávio Godinho de; VAZ, Alcides Costa. Geopolítica Brasileira e o Sentido da Defesa na América do Sul. In: VAZ, Alcides Costa (org.). **O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro: disputa hegemônica, conflitos e violência**. Brasília: Trampolim Editora e Eventos Culturais Eirelli, 2021, p. 82-112.

MILEVSKI, Lukas. The Mythology of Grand Strategy. **Infinity Journal**, v. 3, n. 1, p. 29-33, Winter, 2012.

MILEVSKI, Lukas. **The evolution of modern Grand Strategic Thought**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

MUNDIM, José Flávio Albernaz; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Triângulo de Governo e Disjuntivas Críticas: elementos para o aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, Mar. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art4>.

POSEN, Barry. The Case for Restraint. **The American Interest**, v. 3, n. 2, November 1, 2007. Disponível em: <https://www.the-american-interest.com/2007/11/01/the-case-for-restraint/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

POSEN, Barry. **Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy**. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

RAMALHO, Antonio Jorge. Acerca de uma possível grande estratégia para o Brasil: o lugar da Defesa Nacional. In: **Caderno de estudos estratégicos: pensamento geopolítico polar brasileiro no horizonte de uma grande estratégia nacional / Escola Superior de Defesa; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos do Exército – Brasília, DF: Escola Superior de Defesa, 2023, p. 53-67.**

REILLY, Thomas P. The National Security Strategy of the United States: development of Grand Strategy. In: MURRAY, Williamson. **A Nation at War in an Era of Strategic Change**. Strategic Studies Institute, US Army War College. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep11923.16.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

SILOVE, Nina Silove Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ‘Grand Strategy. **Security Studies**, v. 27, n. 1, p. 27–57, 2017.

SILVA, Julio E. Soto. Un dilema político: estrategia de Seguridad Nacional o una Política de Defensa, una propuesta para el caso de Chile. **Estudios en Seguridad y Defensa**, v. 13, n. 25, p. 115-150, junio, 2018.

SIMPÓSIO “O FUTURO NO PRESENTE: POR UMA GRANDE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL”, 2023, Brasília. [**Debates e recomendações**]. Brasília: Escola Superior de Defesa, 2023.

TARAPANOFF, Kira. Planejamento Governamental no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, v. 29, n. 114, abr./jun. 1992.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Brasília: ENAP, 2021.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **How Defence Works**. London: MOD, September 2020. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f6a2232e90e073fd9f7f466/20200922-How_Defence_Works_V6.0_Sep_2020.pdf. Acesso em: 7 jul. 2023.

UNITED KINGDOM. HM Government. **Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy (Integrated Review 2021)**. London: March 2021a.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **Defence in a competitive age**. London: MOD, March 2021b. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/974661/CP411_-_Defence_Command_Plan.pdf. Acesso em: 5 jul. 2023.

UNITED KINGDOM. HM Government. **Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world**. London: March 2023. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1145586/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf. Acesso em: 7 jul. 2023.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. **National Security Strategy**. Office of the Secretary of Defense. Washington-DC: Historical Office, 2017. Disponível em: <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

WATSON, Abi. **Don't stumble at the start line: lessons from the UK's Integrated Review**. +49 Security, views on Germany's National Security Strategy, 2022. Disponível em: <https://fourninesecurity.de/2022/08/26/lessons-from-the-uks-integrated-review>. Acesso em: 28 nov. 2023.