

AUTONOMIA ESTRATÉGICA E GRANDE ESTRATÉGIA DE POTÊNCIAS MÉDIAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA COM FOCO NO BRASIL

STRATEGIC AUTONOMY AND GRAND STRATEGY OF MIDDLE POWERS: A COMPARATIVE ANALYSIS WITH FOCUS ON BRAZIL

ERICO ESTEVES DUARTE

RESUMO

O artigo examina em que medida o Brasil utiliza seus recursos de poder — tamanho econômico, capacidade militar, rede diplomática e base industrial de defesa — para ampliar sua autonomia nas relações internacionais. Para isso, propõe um modelo analítico com cinco dimensões: status regional, estabilidade política interna, gestão de alianças, independência tecnológica em defesa e exportação de capacidades militares. O modelo é aplicado comparativamente a Turquia, Emirados Árabes Unidos, África do Sul e Taiwan, cujos resultados servem de parâmetro para avaliar o caso brasileiro. A análise mostra que o Brasil possui os atributos de uma potência regional, mas não os converteu em uma grande estratégia coerente: mantém discurso de autonomia e diversificação de parcerias enquanto concentra 91% de suas importações de defesa no eixo Europa-Estados Unidos. O artigo conclui com recomendações práticas por dimensão analítica.

Palavras-chave: Autonomia Estratégica; Potências Médias; Grande Estratégia; Indústria de Defesa; Brasil.

ABSTRACT

This article examines the extent to which Brazil converts its power resources — economic size, military capacity, diplomatic network, and defense industrial base — into effective international autonomy. To do so, it proposes an analytical model with five dimensions: regional status, domestic political stability, alliance management, technological independence in defense, and export of military capabilities. The model is applied comparatively to Turkey, the United Arab Emirates, South Africa, and Taiwan, whose results serve as benchmarks for assessing the Brazilian case. The analysis shows that Brazil possesses the attributes of a regional power but has not translated them into a coherent grand strategy: it maintains a discourse of autonomy and partner diversification while concentrating 91% of its defense imports in the Europe–United States axis. The article concludes with practical policy recommendations for each analytical dimension.

Keywords: Strategic Autonomy; Middle Powers; Grand Strategy; Defense Industry; Brazil

1. INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os resultados finais da pesquisa "Sul Global, Transição de Poder e Inovações Militares no Século 21: Estudos Comparados entre África do Sul, Emirados Árabes Unidos, Taiwan e Turquia", realizada pelo Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx). Os três ensaios que o precederam apresentaram resultados parciais: os dois primeiros analisaram os casos de Taiwan e da África do Sul (Duarte 2025; 2026a); o terceiro, os da Turquia e dos Emirados Árabes Unidos (EAU) (Duarte 2026b).

O presente artigo apresenta um arcabouço conceitual sobre autonomia estratégica como objetivo central de potências médias na condição internacional de rivalidade entre três grandes potências e sobre as linhas de grande estratégia por meio das quais esse objetivo pode ser perseguido. A contribuição teórica central reside na operacionalização do conceito de autonomia estratégica em dimensões analíticas passíveis de comparação sistemática entre casos distintos.

O modelo é aplicado em uma análise comparativa dos quatro casos examinados ao longo da pesquisa — África do Sul, EAU, Taiwan e Turquia —, permitindo identificar padrões convergentes e divergentes na busca por autonomia estratégica por potências médias. A partir dessa base comparativa, o artigo reúne elementos conceituais e empíricos suficientes para a inferência analítica do caso brasileiro.

O artigo está organizado da seguinte forma: a seção 2 analisa potências médias em uma perspectiva comparativa, aplicando-se aos quatro casos da pesquisa segundo cinco dimensões: status regional, estabilidade de regime, gestão de alianças, redução de dependência e exportação de capacidades. A seção 3 volta-se ao caso brasileiro e realiza avaliação analítica segundo as mesmas dimensões comparativas, apresentando recomendações em cada dimensão. A seção 4 apresenta as conclusões com a síntese das recomendações.

2. AUTONOMIA ESTRATÉGICA E GRANDE ESTRATÉGIA DE POTÊNCIAS MÉDIAS

Esta seção apresenta o arcabouço conceitual que orienta a análise comparativa e a avaliação do caso brasileiro nas seções subsequentes. Originalmente formulado no ensaio “Autonomia Estratégica de Potências Médias: Os Casos da Turquia e Emirados Árabes Unidos da Primavera Árabe à Guerra da Ucrânia” (Duarte, 2026b), esse arcabouço se estrutura em três eixos interligados. O primeiro eixo, tratado na subseção 2.1, define autonomia estratégica como objetivo central de potências médias. Ele a decompõe em cinco componentes analíticos operacionalizáveis: busca por status regional, primazia da estabilidade de regime político doméstico, gestão diversificada

de alianças, redução da dependência externa em defesa e exportação de capacidades como instrumento de influência. O segundo eixo, na subseção 2.2, apresenta o conceito de dilema de graduação (Milani; Pinheiro; Lima, 2017) para sintetizar as escolhas estruturais que os líderes de potências médias em ascensão devem considerar ao integrar esses componentes. Ele elenca os desafios de unir elites políticas para arcar com os custos do distanciamento equidistante das grandes potências. O terceiro eixo, na subseção 2.3, articula os dois anteriores na análise comparativa de Turquia, EAU, África do Sul e Taiwan, a fim de verificar a consistência do modelo e coletar subsídios empíricos para a análise do caso brasileiro na Seção 3.

2.1. AUTONOMIA ESTRATÉGICA E SEUS COMPONENTES

A autonomia estratégica pode ser definida como a preferência de um Estado por formular e implementar suas decisões de política externa de maneira independente, sem depender excessivamente de atores externos (Altunisik, 2024, p. 1). Trata-se de uma alternativa às formas clássicas de inserção internacional baseadas em alianças assimétricas, como o *bandwagoning*, ou uma ascensão dependente de alianças com potências mais fortes; o balanceamento contra potências percebidas como ameaçadoras; ou ainda variações de engajamento centradas predominantemente no uso de poder brando e na atuação em instituições multilaterais (Baccarini; Gonçalves, 2025, p. 2–7; Milani; Pinheiro; De Lima, 2017, p. 585–586, 589; Russell; Tokatlian, 2003). Alguns autores sustentam que potências médias podem complementar essas estratégias com expedientes como *hedging*, especialização ou *hiding*; contudo, nenhuma dessas opções, isoladamente, garante a obtenção de autonomia estratégica (Duarte 2026b).

A autonomia de potências médias mescla cinco componentes principais: (i) a busca por status de potência regional; (ii) a primazia da proteção da estabilidade do regime político doméstico; (iii) a construção e a gestão diversificada de redes de alianças e parcerias; (iv) a redução gradual, sequenciada e seletiva da dependência externa de tecnologias e produtos de defesa críticos; e (v) a exportação de produtos, serviços e capacidades estatais – com destaque para as militares de defesa – para outras potências médias e pequenas como instrumento de barganha e influência.¹ Esses elementos indicam que a autonomia estratégica não se confunde com autarquia ou isolamento, conforme sistematizado na Tabela 1.

¹ Para os fins analíticos deste ensaio, capacidades militares de defesa podem ser compreendidas como o conjunto integrado de aptidões institucionais, operacionais e tecnológicas que permitem às forças armadas preparar, empregar e sustentar o poder militar para o cumprimento de suas missões constitucionais. Essas capacidades estruturam a atuação conjunta das forças nos diversos ambientes operacionais, possibilitando a defesa da soberania, da integridade territorial e dos interesses nacionais (Brasil, Ministério da Defesa, 2023).

Tabela 1 – Quadro analítico de autonomia estratégica

COMPONENTE	DEFINIÇÃO ANALÍTICA
(i) Busca por status regional ou extrarregional	Esforço sistemático para ampliar reconhecimento, influência e capacidade de moldar agendas regionais ou extrarregionais
(ii) Primazia da estabilidade do regime doméstico	Prioridade estratégica à sobrevivência e legitimação interna do regime político como vetor da política externa
(iii) Gestão diversificada de alianças e parcerias	Construção de redes flexíveis e não exclusivas de parcerias, evitando dependência rígida de um único polo de poder
(iv) Redução da dependência externa em defesa	Desenvolvimento de base industrial e tecnológica e doutrina próprias como instrumentos de autonomia decisória e operacional
(v) Exportação de capacidades como instrumento de influência	Uso de produtos militares, serviços de segurança, treinamento, investimentos ou presença militar como recursos de barganha

Fonte: Elaborado pelo autor.

A autonomia estratégica pressupõe engajamento seletivo e pragmático, com algum nível de contato e, idealmente, de cooperação com todas as partes relevantes do entorno estratégico, inclusive com as grandes potências (Koçak; Akgül, 2022). Nesse sentido, a busca por status regional ou extrarregional é, muitas vezes, mais importante do que o "ponto de chegada" em si: o objetivo central é preservar graus de liberdade decisória para evitar isolamento, enfraquecimento relativo e perda de oportunidades políticas, econômicas e estratégicas.

Um ponto central para o cálculo estratégico de potências médias é a decisão sobre se — e em que medida — perseguir a liderança regional, em contraposição a simplesmente deter o status de potência regional. O conceito de potência regional refere-se a uma superioridade de capacidades, ao menos implicitamente reconhecida pelos demais Estados da região e além dela, como determinante de um posicionamento de influência na gestão dos assuntos regionais. Tal status pode gerar a expectativa de liderança e facilitar seu exercício, mas é analiticamente distinto dele (Nolte; Schenoni, 2024, p. 41).

A conceitualização da liderança regional como *objetivo* que potências regionais podem perseguir — em vez do *papel* que eventualmente podem desempenhar — é essencial para responder à seguinte questão: em que condições potências regionais renunciam — ou concorrem — à liderança regional? Uma potência regional pode ser definida como um Estado que articula a pretensão de uma posição de liderança em uma região delimitada geográfica, econômica e politicamente; que exhibe os recursos materiais — militares, econômicos e demográficos —, organizacionais e ideológicos para a projeção de poder regional; e que de fato exerce grande influência nos assuntos regionais (Nolte; Schenoni, 2024, p. 43).

Contudo, em razão de constrangimentos domésticos, muitas potências regionais podem não conseguir exercer a liderança regional, mesmo que detenham tal potencialidade, enquanto carecerem de capacidade para extrair ou mobilizar recursos suficientes de suas sociedades. Vários

fatores podem afetar a capacidade de converter recursos de poder — mensurados por indicadores convencionais como PIB e força militar — em políticas externas efetivas. De qualquer maneira, a decisão de *não* perseguir a liderança regional pode resultar de mudanças na economia e na política domésticas, incluindo inflexões ideacionais, que conduzem a um ajuste na grande estratégia de uma potência regional (Nolte; Schenoni, 2024, p. 48–49).

A grande estratégia funciona, nesse contexto, como um dispositivo de sinalização que pressupõe uma liderança consequente. No entanto, não se restringe ao discurso e à retórica. Ela é correspondida por ações consistentes que transmitem mensagens sobre as intenções políticas de longo prazo de um país, que são relevantes tanto para audiências domésticas quanto para estrangeiras. Uma grande estratégia pressupõe identificação autoconsciente e definição de prioridades em termos de política externa, objetivos de defesa, cooperação internacional e parcerias com o setor produtivo nacional. Implica, ademais, capacidades materiais nos planos diplomático, econômico, tecnológico e militar que devem habilitar o país a projetar sua ambição regional.

A liderança regional é, portanto, produto de uma necessidade e de uma decisão. É a necessidade imposta pela estrutura internacional de intensa rivalidade e pelas capacidades relativas do Estado. Além disso, é a decisão — sempre contingente — de seus dirigentes de mobilizar recursos domésticos em favor de uma estratégia de projeção externa.

Um segundo eixo central dessa discussão é a relação entre autonomia estratégica e estabilidade doméstica. Políticas externas mais assertivas podem ser concebidas não apenas como instrumentos de projeção internacional, mas também como mecanismos de fortalecimento da legitimidade interna e de sobrevivência ou consolidação de regime político (Soyaltin-Colella; Demiryol, 2023). Por sua vez, existe uma correlação entre o grau de coesão dos alinhamentos externos e a intensidade dos interesses nacionais internos, resultando em quatro padrões de comportamento característicos de potências médias: oportunismo, autonomia estratégica, dissonância e alinhamento. Com menor pressão externa e centralidade dos interesses domésticos, tende a prevalecer o oportunismo, ou seja, a exploração de oportunidades de curto prazo sem compromisso com estratégias mais amplas. A autonomia estratégica surge quando ameaças percebidas ou interesses internos são elevados e a coesão dos alinhamentos externos é fraca ou flexível, levando a potência média a adotar postura mais independente por mais tempo. A dissonância ocorre quando interesses domésticos preponderantes colidem com obrigações de alianças rígidas com grandes potências, ou extrema dependência destas mesmo sem pactos formais, e essa situação persiste ao longo do tempo devido à falta de interesses nacionais definidos ou à alienação doméstica em relação a eles (Balta; Bal, 2025, p. 1–5, 7).

Certamente, a viabilidade material de alcance e manutenção de uma condição de autonomia estratégica requer reduzir a dependência das grandes potências em recursos, tecnologias e

produtos militares de defesa. É pouco provável que uma potência média consiga realizar uma alteração substancial em suas capacidades militares de defesa sem incorrer na resposta de potências médias vizinhas e rivais, além de uma grande potência (Brands, 2011, p. 29). Ademais, potências médias raramente possuem recursos e tecnologias acumuladas para uma mudança ágil o suficiente para evitar uma resposta externa, principalmente por parte de uma grande potência em seu entorno estratégico. Portanto, é necessária uma estratégia de desenvolvimento de capacidades focada, gradual e seletiva. Nesse sentido, a construção e gestão de alianças e parcerias, bem como a exportação de parte dessas capacidades, buscam tornar essa empreitada viável, econômica e politicamente.

Porém, deve-se atentar que existe uma hierarquia intencional de produção e transferência de armamentos, mais bem compreendida pela tipologia de Krause (1992), que classifica os Estados segundo três níveis de capacidade de produção de material de defesa. Estados de primeiro nível inovam na fronteira tecnológica e não dependem profundamente de importações para sustentar suas capacidades produtivas de material de defesa. Estados de segundo nível produzem sistemas avançados, sobretudo por adaptação, integração e orientação ao mercado externo, mas ainda possuem dependências estruturais de sistemas e componentes críticos. Por conseguinte, são expostos a sanções e cerceamento tecnológico. Estados de terceiro nível limitam-se à reprodução de tecnologias existentes por meio de transferência de projetos, sem domínio pleno dos processos de inovação. Essa hierarquia não se refere apenas à produção, mas também ao uso e à difusão de capacidades militares: enquanto estados de primeiro e segundo níveis conseguem empregar sistemas modernos de modo eficaz, os de terceiro nível não conseguem utilizá-los plenamente ou dependem de assistência externa para tal.

Potências médias não dispõem dos excedentes militares nem do prestígio das grandes potências para oferecer proteção por projeção de poder e transferências de material de defesa em escala como recursos de alinhamento político. Contudo, as grandes potências raramente têm incentivos para difundir inovações militares em escala proporcional às demandas de parceiros menores — preferindo, em geral, mantê-los em posição de dependência tecnológica como mecanismo de vinculação estratégica. Esse diferencial cria um vácuo estrutural que potências médias em trajetória de industrialização de defesa podem acessar como recursos simultâneos de barganha diplomática e de financiamento do desenvolvimento de capacidades próprias. A exportação de sistemas de complexidade relativa inferior, mas adequados às demandas operacionais de pequenas e médias potências nos segundo e terceiro níveis, gera receita, valida doutrina e constrói redes de relacionamento que retroalimentam os demais componentes de autonomia estratégica. Na configuração multipolar atual, existe uma miríade de Estados fora ou nas margens das zonas de influência das grandes potências — com demandas de segurança concretas e condições de pagamento por elas — que podem ser cooptados a parcerias de defesa mutuamente benéficas.

2.2. O DILEMA DE GRADUAÇÃO

Os cinco componentes da autonomia estratégica descritos na subseção anterior não operam de forma isolada: sua combinação e sequência dependem de escolhas estratégicas estruturais que os dirigentes de potências médias precisam enfrentar ao longo de sua trajetória de ascensão. Países que ascendem à condição de potência média — e que ainda se encontram em trajetória de ascensão — deparam-se com o que Milani, Pinheiro e Lima (2017) denominam *dilema de graduação*. Na literatura do desenvolvimento, o conceito de *graduação* refere-se originalmente à mudança no status econômico de um país e, conseqüentemente, às suas possibilidades de se beneficiar de condições vantajosas em comércio, ajuda e mecanismos de financiamento ao desenvolvimento. Transposto às dinâmicas de política externa, o conceito sintetiza a ambição e ações de ascender na hierarquia internacional, associada à disposição política de transformar sua inserção internacional sem assumir uma postura de enfrentamento direto com uma grande potência (Milani; Pinheiro; Lima, 2017, p. 585–586). No entanto, aqui há uma discordância importante neste artigo com a formulação original desta proposição, em que os autores assumem como viável ou oportuna a ascensão de uma potência média sem investimento ou uso de recursos militares.

Em sua trajetória de política externa, esses Estados enfrentam o dilema de graduação sempre que seus principais decisores têm a oportunidade e a intenção de escolher entre diferentes estratégias internacionais: entre um modelo de desenvolvimento mais autônomo ou mais dependente; em termos de segurança, entre *bandwagoning* e balanceamento; na construção de uma política multilateral, entre alianças tradicionais e coalizões inovadoras e flexíveis; e, em termos estratégicos e de cooperação para o desenvolvimento, entre a ênfase nas relações Norte-Sul ou Sul-Sul (Milani; Pinheiro; Lima, 2017, p. 589).

O dilema da graduação sintetiza três componentes que os decisores precisam enfrentar simultaneamente: (1) o escopo de sua ambição internacional, as capacidades materiais do país e a permissividade sistêmica; (2) as possíveis contradições decorrentes das expectativas de papel provenientes de audiências internacionais e domésticas; e (3) a incerteza associada a resultados imprevistos e às percepções de terceiros países sobre as decisões de política externa (Milani; Pinheiro; Lima, 2017, p. 591).

A relação entre eles projeta quatro tipos ideais de estratégia de política externa. A diplomacia de ponte surge quando a ambição por protagonismo se combina com o papel de *rule-taker*. Isso posiciona o país como mediador entre Norte e Sul ou entre países em desenvolvimento com poder material desigual. Esse padrão pode ilustrar casos como Brasil, África do Sul e Turquia em determinados períodos. A autonomia estratégica emerge apenas para a potência média que

simultaneamente assume o papel de *rule-maker* e nutre ambição por proeminência, sendo assim considerada candidata ao status de graduada na hierarquia internacional (Milani; Pinheiro; Lima, 2017, p. 592). Por fim, países que apenas seguem as regras internacionais e sem ambição ou condições materiais de protagonismo limitam-se a uma condição de sobrevivência de suas soberanias.

Ainda no âmbito do dilema de graduação, essas potências médias em ascensão mantêm como parâmetro estrutural de balanceamento brando (*soft balancing*) — a tentativa de conter potências mais fortes por meios não militares, como coalizões diplomáticas, instituições multilaterais e medidas econômicas — na medida em que não são potências nucleares e, portanto, não dispõem de capacidade de dissuasão estratégica plena. Isso restringe o espectro de opções disponíveis e confere à dimensão das capacidades convencionais e das exportações de defesa uma relevância ainda maior como instrumentos de afirmação autônoma.

Sumarizando, os componentes da autonomia estratégica tendem a se reforçar mutuamente: ganhos na gestão de alianças ampliam o acesso a recursos, mercados e tecnologias, que, por sua vez, financiam a redução da dependência externa em defesa e habilitam a exportação de capacidades, retroalimentando o status regional (Balta; Bal, 2025; Parlar Dal; Dipama, 2025). Potências médias que subordinam sua inserção internacional à dependência estrutural de uma única grande potência expõem-se a constrangimentos severos quando essa potência enfrenta declínio relativo ou passa a ser balanceada por seus pares. Isso tem consequências diretas sobre a margem de manobra da potência média associada (Milani; Pinheiro; Lima, 2017, p. 592). O modelo aqui proposto sugere, portanto, que a diversificação dos componentes de autonomia estratégica — e não a maximização isolada de qualquer um deles — constitui a trajetória mais robusta de graduação no sistema internacional.

2.3. ANÁLISE COMPARATIVA DE QUATRO CASOS²

Esta subseção aplica o arcabouço de autonomia estratégica de potências médias da seção anterior em perspectiva comparativa, examinando os quatro casos em dois planos simultâneos: avaliação dos cinco componentes e classificação segundo os tipos ideais de estratégia (Balta; Bal, 2025) e a relação *rule-maker/rule-taker* que determina a candidatura à graduação (Milani; Pinheiro; Lima, 2017, p. 592). A Tabela 2 sintetiza os resultados.

Tabela 2 – Graus de autonomia estratégica e padrões de comportamento: análise comparativa

² Para análises mais aprofundadas dos quatro casos, acessar Duarte, 2025, 2026a, 2026b.

COMPONENTE	TURQUIA	EAU	ÁFRICA DO SUL	TAIWAN
Potência regional?	Sim	Não	Sim	Não
Busca liderança regional?	Sim	Sim	Não	Não
Risco de sobrevivência de regime?	Alto	Alto	Alto	Alto
Gestão de Alianças	Ampla, Autonomia estratégica	Ampla, Oportunismo / autonomia seletiva	Moderada, Dissonância	Restrita, Alinhamento forçado
Redução de Dependência	Crescente	Limitada	Declínio	Crescente
Export. Capacidades	Elevada	Moderada	Baixa	Nula
RESULTADO	Candidata à graduação	Diplomacia de ponte	Diplomacia de ponte (em erosão)	Sobrevivência soberana

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Duarte (2025; 2026a; 2026b).

Status regional. A distinção de Nolte e Schenoni (2024, p. 41) entre *deter status* de potência regional, *perseguir* a liderança regional como objetivo e exercê-la como papel é o primeiro eixo analítico. A Turquia é o único caso que detém status de potência regional e persegue ativamente a liderança: a Doutrina da Profundidade Estratégica e a reorganização presidencial do setor de defesa configuram grande estratégia que se materializa na presença militar em cinco países e na consolidação como polo global de Sistemas Aéreos Remotamente Pilotados (SARPs). Os EAU não são potência regional no sentido estrutural — carecem de superioridade relativa de capacidades no Oriente Médio. Sua estratégia de *hub* (posicionando-se como nó central de conexão entre atores, mercados e fluxos que de outra forma não se conectariam diretamente) e projeção de poder por meio de *proxys* não estatais expressa ambição de protagonismo sem os atributos estruturais de potência regional. A África do Sul é uma potência regional, mas não persegue liderança ativa. A degradação operacional das Forças Armadas Nacionais da África do Sul (SANDF) e a imposição de ajuste descendente por incapacidade de extração de recursos afastaram Pretória desse objetivo. Taiwan não é uma potência regional nem persegue liderança: o isolamento diplomático imposto pelo reconhecimento da República Popular da China suprime qualquer ambição de graduação, tornando a sobrevivência soberana a única estratégia disponível (Duarte, 2025; 2026a; 2026b; Nolte; Schenoni, 2024, p. 41–49; Cancian, 2025, p. 134, 143).

Estabilidade de regime. O componente de maior convergência — todos avaliados com grau alto — apresenta manifestações distintas. Na Turquia, interesses domésticos elevados e baixa coesão efetiva de alianças produzem o padrão de autonomia estratégica. O investimento turco em SARPs evidencia isso: o desenvolvimento e a exportação de sistemas militares de produção

nacional reforçam a coesão em torno do projeto político do governo e legitimam a narrativa de soberania tecnológica como vetor de prestígio nacional e, com isso, fortalecimento do regime político vigente no país (Balta; Bal, 2025; Soyaltin-Colella; Demiryol, 2023). Nos EAU, a vulnerabilidade pós-Primavera Árabe gera oportunismo combinado com autonomia seletiva: intervenções preventivas no Bahrein, Iêmen e na Líbia expressam a primazia da proteção do regime (Greene, 2022, p. 238–240). A África do Sul exibe dissonância: interesses domésticos — como legitimação via BRICS e inclinação a parcerias estratégicas com China e Rússia — colidem com suas dependências econômicas e militares de países ocidentais, gerando política externa inconsistente (Alden; Schoeman, 2025, p. 73–81). Taiwan opera sob alinhamento forçado: o determinante estrutural da dependência dos EUA prevalece sobre a dinâmica doméstica (Duarte, 2025; ROC, 2025).

Gestão de alianças. O eixo analítico central é o grau em que cada caso constrói a estrutura de redes de alianças e parcerias que sustentam sua projeção internacional: relações com as grandes potências, com vizinhos e com potências médias e menores de outras regiões.

A Turquia demonstra a gestão de alianças mais sofisticada entre os quatro casos, atuando simultaneamente em três registros. Nas grandes potências, Ancara gerenciou a ruptura parcial com os EUA, evidenciada pela recusa em permitir o trânsito de tropas para o Iraque em 2003 e intensificada após 2016, sem abdicar de sua condição de membro da OTAN. Utilizou essa posição de forma estratégica, bloqueando a adesão da Suécia e da Finlândia como forma de barganha aos embargos de licenças de importação de componentes militares que vinha sofrendo de membros da OTAN desde 2019. Além disso, adquiriu o sistema russo S-400 em desacordo com as normas da aliança e manteve interdependências energéticas e econômicas com Moscou, ao mesmo tempo em que fornecia SARP à Ucrânia. A relação com a China é caracterizada por uma abordagem contida e seletiva, e pelo seu pleito a membro formal nos BRICS+ representando sua expressão mais recente (Süsler, 2025, p. 175, 182–183). A Turquia, em relação aos seus vizinhos, implementou uma presença militar direta, com 4.000 efetivos no Iraque e 3.000 na Síria, visando operações contra facções curdas, mas possui relações diplomáticas amistosas com todos os seus principais rivais da região: Israel, Arábia Saudita e Irã, as quais demandam estudos adicionais sobre suas continuidades diante da guerra entre Israel e Estados Unidos e Irã, desde fevereiro de 2026. Além disso, enviou 500 soldados à Líbia para apoiar o Governo do Acordo Nacional, forneceu SARP ao Azerbaijão em Nagorno-Karabakh e à Ucrânia, e estabeleceu uma base de instrução militar no Qatar. A mediação no conflito russo-ucraniano, incluindo a gestão da Convenção de Montreux sobre a passagem de navios de guerra, a sede das negociações de paz e o acordo de exportação de grãos pelo Mar Negro, converte a vantagem geográfica em um ativo estratégico de alta relevância. A Turquia, com potências médias e menores, exporta SARP para mais de 30 países, incluindo aliados da OTAN, e mantém uma missão de

instrução militar na Somália, projetando influência na África Oriental (Duarte, 2026b; Aydın-Düzgit; Kutlay; Keyman, 2025, p. 3, 5–7).

Os EAU apresentam uma extensa rede de parcerias internacionais, embora haja um desequilíbrio estratégico em relação às grandes potências. Os EUA mantêm a relação estrutural mais relevante com os EAU, como evidenciado pela base em Al Dhafra, por exercícios conjuntos e pela dependência de material e assistência militares. Contudo, gerenciaram tensões crescentes após a retirada do Afeganistão em 2021, o que fortaleceu a percepção nos Emirados de que as garantias norte-americanas não são totalmente confiáveis. Em 2018, a parceria entre os EAU e a China foi elevada a uma condição estratégica abrangente. Os EAU tornaram-se o principal destino de investimentos chineses no Oriente Médio, com mais de 4.200 empresas estabelecidas, além de servir como hub de reexportação da Iniciativa Cinturão e Rota, incluindo acordos de 5G que geraram tensões com Washington. Com a Rússia, houve um aprofundamento da cooperação no setor petrolífero, além do financiamento do grupo paramilitar African Corps (anteriormente Wagner) em regiões como Líbia e Sudão. Também foi realizada a aquisição de 50% da empresa russa VR-Technologies para o desenvolvimento de SARPs, atuando como um canal de reexportação de bens de uso dual após a invasão da Ucrânia (Duarte, 2026b). Os EAU participaram da intervenção no Iêmen com a Arábia Saudita e foram o principal promotor de aproximação com Israel por meio dos Acordos de Abraão em 2020. Isso resultou em um acordo de livre-comércio com a redução de tarifas sobre 96% dos produtos e estabelecimento de mecanismos de cooperação militar. Além disso, lideraram a contenção do Irã no âmbito do Conselho de Cooperação do Golfo desde os anos 1980. Os EAU buscam reaproximação com a Turquia, apesar de sua oposição direta em relação à Somália, Líbia, Qatar e Síria, utilizando empresas militares privadas para estabelecer redes de influência na África.

A África do Sul busca estabelecer uma rede por meio de instrumentos multilaterais, apesar da falta de recursos materiais que a tornariam viável. Ela adota uma postura de neutralidade em relação às grandes potências, inclinada à Rússia. Isso é evidenciado pela abstenção na ONU no que diz respeito à invasão da Ucrânia, exercícios navais conjuntos da série Mosi com a China e a Rússia e contratos de armamentos com Moscou. Essa posição gerou tensões com Washington e ameaçou o acesso preferencial ao mercado norte-americano pelo *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), sem entregar as contrapartidas esperadas de Rússia e China em fóruns de interesse para Pretória (Alden; Schoeman, 2025, p. 80–81; Duarte, 2026a). A África do Sul desempenha um papel histórico de estabilização na África Austral, promovendo solidariedades ideológicas transnacionais entre suas lideranças políticas e as de Moçambique, Angola e Zimbábue. No entanto, a degradação operacional das SANDF diminui progressivamente sua capacidade de liderança na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). A África do Sul, como potência média, participa dos

BRICS, G-20 e IBAS e estabeleceu colaboração em defesa com o Brasil, destacando-se o míssil A-Darter e o acordo de cooperação em defesa vigente desde 2003. No entanto, o atual declínio industrial compromete a sustentação material dessas parcerias (Duarte, 2026a; Alden; Schoeman, 2025). 73–81).

Taiwan enfrenta a ausência de rede de alianças e parcerias como uma condição estratégica imposta. O reconhecimento diplomático da China pela ONU em 1971 e o rompimento formal com Washington em 1979 — mantido apenas pelo *Taiwan Relations Act*, que assegura fornecimento de equipamentos de autodefesa sem garantia explícita de intervenção — suprimiram toda margem de manobra multilateral. A relação com os EUA é o eixo central e quase exclusivo de inserção de segurança. No entanto, sua condicionalidade ficou evidenciada nas declarações do Secretário-Adjunto de Defesa Elbridge Colby em março de 2025. Essas declarações condicionaram o comprometimento norte-americano à capacidade taiwanesa de fortalecer sua própria defesa (US Senate, 2025). O Japão participa de exercícios militares com Taiwan, mas sem comprometimento formal; a Austrália e a Índia mantêm apoios indiretos contingentes. Com potências médias e menores, Taiwan não pode formalizar acordos de cooperação em defesa que lhe permitiriam construir redes de parceiros — o isolamento diplomático inviabiliza exatamente os instrumentos pelos quais os demais casos aqui analisados projetam influência (Duarte, 2025; Cancian, 2025, p. 134, 143).

Redução de dependência. O foco analítico principal desta componente é a diferenciação entre grande estratégia autoconsciente e de ascensão na hierarquia internacional de armamentos. A Turquia representa um caso singular de estratégia explícita de industrialização na defesa, por meio do Movimento Nacional de Tecnologia e da reorganização presidencial do setor, posicionando-se no segundo nível de Krause (Koukoudakis, 2024, p.26-29). Taiwan demonstra um desenvolvimento ascendente, porém reativo, influenciado pela Guerra Russo-Ucraniana, além de apresentar incoerências doutrinárias persistentes (Timbie, 2021, p. 87–90). Os EAU apresentam uma dependência estrutural significativa, com importações superando exportações em dez vezes entre 2010 e 2024 (Duarte 2026b). A África do Sul exemplifica um ajuste descendente, caracterizado por contração orçamentária e deterioração do capital humano técnico, posicionando-se na trajetória do segundo ao terceiro nível na classificação de Krause (Mandrup, 2018, p. 139; Duarte, 2026a).

Exportação de capacidades e síntese comparativa é o componente analítico com mais significativa assimetria entre os quatro casos. A Turquia é o único aspirante à graduação plena, pois os materiais de defesa que exporta para mais de 30 países evidenciam a validação externa de sua ascensão como detentor e fornecedor de capacidades militares; além disso, a plataforma comercial e a rede de alianças regionais e extrarregionais que adquirem seus produtos e serviços de defesa compensam e contornam a dependência tecnológica do Ocidente, ilustrando a inter-relação entre os

cinco componentes (Koukoudakis, 2024, p. 26–29). Assim, pelo menos regionalmente, a Turquia é um país essencial e com condições de *rule-maker*, vide suas ações e posições no Oriente Médio (com destaque na Síria e Iraque), Mediterrâneo Oriental e África Oriental.

Os EAU promovem uma diplomacia de ponte por meio de exportações moderadas, produção e transferências trianguladas e uma rede de agentes não estatais por procuração, buscando liderança enquanto atuam como *rule-takers*. A África do Sul exemplifica a diminuição de sua posição internacional devido à incapacidade de mobilizar recursos internos (Nolte; Schenoni, 2024, p. 48). Taiwan enfrenta limitações na mobilização de suas capacidades de exportação, devido ao isolamento diplomático que prejudica a formação de acordos de cooperação em defesa.

A análise comparativa identifica dois padrões. O primeiro grupo — Turquia e EAU — inclui potências que desenvolvem autonomia em um contexto regional sem uma potência hegemônica, mesclando aspirações de liderança com a projeção de suas capacidades: a Turquia se posiciona como uma candidata à graduação; os EAU adotam uma diplomacia de ponte com uma autonomia seletiva. O segundo grupo — África do Sul e Taiwan — envolve atores que enfrentam restrições estruturais que limitam sua capacidade de escolha: a África do Sul devido a um ajuste descendente em sua grande estratégia; Taiwan pela falta do pré-requisito de soberania plena. Esses padrões estabelecem os critérios para a avaliação do caso brasileiro na Seção 3.

3. ANÁLISE DA AUTONOMIA ESTRATÉGICA BRASILEIRA

Esta seção aplica o arcabouço conceitual da Seção 2 ao caso brasileiro. O argumento central é que o Brasil possui os atributos estruturais de uma potência regional — metade do PIB e da população sul-americanos, rede diplomática ampla, base industrial aeronáutica relevante. No entanto, não os converteu em grande estratégia focada e coerente (Milani e Nery, 2019), e existem deficiências e vulnerabilidades críticas para sustentação e expansão de suas capacidades militares de defesa. O resultado é uma posição de segundo nível incompleto na tipologia de Krause e de diplomacia de ponte como teto — não como ponto de partida — no dilema de graduação. A Tabela 3 abaixo aplica o modelo comparativo ao caso brasileiro, sintetizando os resultados que organizam a análise das subseções 3.1 a 3.3.

Tabela 3 – Arcabouço de autonomia estratégica aplicado ao Brasil

COMPONENTE	AValiação	EXPRESSÃO NO CASO BRASILEIRO
(i) Status regional	<i>Potência regional sem liderança</i>	Potência regional estrutural (½ PIB e população sul-americanos), mas renúncia progressiva à liderança regional desde 2011; ausência em crises regionais (Venezuela, Colômbia) e provimento de bens coletivos; vácuo preenchido por China, EUA e Europa

COMPONENTE	AValiação	EXPRESSÃO NO CASO BRASILEIRO
(ii) Estabilidade de regime	<i>Alto — porém inverso</i>	A ausência de ameaças externas à democracia consolidada remove o vetor de autonomia estratégica presente nos casos turco e emiradense; bem como a institucionalização de déficit de atenção à defesa e fragmentação decisória entre as Forças
(iii) Gestão de alianças	<i>Moderada; com dissonância</i>	Amplitude formal ampla (ONU, BRICS, G-20, ZOPACAS, Mercosul), mas sem densidade estratégica; limitada projeção extrarregional e coordenação com grandes potências
(iv) Redução de dependência	<i>Segundo nível incompleto</i>	Autonomia concentrada em aeronaves e artilharia de foguetes; dependência crítica em navios, mísseis, sensores; 91% das importações do eixo Euro-Atlântico; padrão de inovação e exportação de material de defesa é intermitente
(v) Exportação de capacidades	<i>Baixa / concentrada</i>	Concentração de exportações em aeronaves (87,6%), com potencial desperdiçado na transferência de conhecimento em outras áreas de diplomacia de defesa; limitada exportação de inovação em sistemas combatentes críticos; operações de paz como instrumento complementar de <i>soft power</i> , com retração pós-2011 e ganhos operacionais limitados
RESULTADO	<i>Diplomacia de ponte como teto</i>	<i>Rule-taker</i> com aspiração de protagonismo; nunca alcançou papel de <i>rule-maker</i> ; potencial de graduação não mobilizado; posição intermediária e instável entre Turquia (candidata à graduação) e África do Sul (em declínio)

Fonte: Elaborado pelo autor.

As subseções a seguir avaliam e desenvolvem a análise crítica em cada componente e apresentam recomendações.

3.1. STATUS REGIONAL

A avaliação do status regional do Brasil requer, inicialmente, a distinção proposta por Nolte e Schenoni (2024, p. 41) entre possuir status de potência regional, buscar a liderança regional como meta e atuar nessa função. O Brasil é indiscutivelmente uma potência regional, contribuindo com cerca de 50% do PIB e da população da América do Sul. Além disso, possui o maior número individual de carros blindados, peças de artilharia, navios de combate, submarinos e aeronaves táticas em comparação com seus vizinhos (Milani; Nery, 2019, p. 7). A questão analítica pertinente, que os dados e a literatura possibilitam responder com precisão, é a seguinte: o Brasil buscou a liderança regional como um objetivo intencional? Em que momento e quais razões levaram à sua renúncia?

O Brasil perseguiu a liderança regional como objetivo auxiliar ao menos desde o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999–2002), com a reorientação da política externa de "autonomia pela distância" para "autonomia pelo engajamento" (Borges; Chagas Bastos, 2017, p. 283; Brands, 2011, p. 30). A primeira Cúpula de Presidentes Sul-Americanos em 2000 — que lançou as bases para a criação da UNASUL em 2008 — delimitou o escopo regional desse projeto

e definiu um novo tom na comunidade de política externa. Sob Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010), esse projeto foi herdado e intensificado. O Brasil utilizou a plataforma sul-americana para desempenhar papel de liderança na Rodada Doha, no sistema das Nações Unidas, na candidatura ao assento permanente no Conselho de Segurança e na fundação do grupo BRIC (Baccarini; Gonçalves, 2025, p. 2–7). Particularmente no segundo mandato de Lula, o Brasil buscou transformar a América do Sul em um polo regional coeso sob a sua liderança — ainda que ela nem sempre fosse reconhecida pelos vizinhos —, como tentativa consciente de contrabalançar a hegemonia norte-americana na região (Villa; Sundaram, 2022, p. 468).

Contudo, o projeto de liderança regional brasileiro acumulou uma contradição estrutural que Nolte e Schenoni (2024, p. 48–49) identificam como determinante para a renúncia à liderança regional: a incapacidade de converter recursos de poder em políticas externas efetivas por constrangimentos domésticos. No caso brasileiro, essa incapacidade assumiu forma específica: o governo Lula confundiu a deferência *prima inter pares* dos Estados latino-americanos — disposição de reconhecer assimetrias sem subordinação — com submissão efetiva à liderança brasileira. Quando o Brasil buscou mobilizar sua grande estratégia Sul-Sul para a candidatura ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, para a Diretoria-Geral da OMC e para a Presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 2005, foi punido pelos próprios parceiros regionais que se recusaram a apoiá-lo (Villa; Sundaram, 2022, p. 468). A relação entre o Brasil e seus interlocutores regionais não implicava deferência, submissão ou subordinação completa das audiências — e o Brasil não investiu os recursos necessários para tornar a liderança materialmente atrativa em bens coletivos para os vizinhos (Brands, 2011, p. 29).

O abandono do objetivo de liderança regional desenvolveu-se em três atos sucessivos. O primeiro foi o rebaixamento da política externa na agenda governamental durante o governo Dilma Rousseff (2011–2016), em considerável medida pela superextensão da atuação externa brasileira. O desordenamento de prioridades nacionais e internacionais implicou na descontinuidade regional, mesmo mantendo formalmente os instrumentos institucionais da UNASUL e do seu Conselho de Defesa Sul-americano (Schenoni et al., 2022). O segundo foi o mandato de Michel Temer (2016–2019), que passou a questionar a liderança regional como objetivo e promoveu alternativas — com reorientação para o alinhamento com Washington. O terceiro foi o governo de Bolsonaro (2019–2022), que abandonou radicalmente esse objetivo em política declarada: retirou o Brasil da UNASUL — a instituição que epitomizava o projeto de liderança —, contribuindo para seu colapso, e substituiu qualquer engajamento regional por postura de unilateralismo aberto (Nolte; Schenoni, 2024, p. 49–50; Milani; Nery, 2019, p. 6).

As evidências do fracasso do projeto de liderança regional são múltiplas e convergentes. A ausência brasileira nos acordos de paz colombianos foi flagrante; o desengajamento da crise venezuelana, evidente; e a retração da contribuição em operações de paz, muito antes da crise dos regimes multilateralistas da atualidade — analisada na subseção 3.3.5 — reflete a mesma dinâmica de erosão. Embora o Brasil responda por aproximadamente metade do PIB e da população sul-americanos, não conseguiu traduzir sua proeminência regional em influência efetiva, pois sua limitada disposição de financiar a integração regional ou de prover bens públicos regionais persistentes enfraqueceu progressivamente sua liderança (Dhenin, 2024, p. 646; Doctor, 2017; Stuenkel, 2025). A infraestrutura regional — que a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) deveria promover — não alcançou velocidade nem escala necessárias para consolidar a interdependência que sustentaria a posição de liderança (Neves; Honório, 2024, p. 7).

O vácuo deixado pela retração brasileira foi progressivamente preenchido por potências extrarregionais. À medida que os países vizinhos passaram a recorrer à China, aos Estados Unidos e a países europeus como primeiro ponto de contato para suas crises e necessidades, a região transformou-se em arena de disputa multipolar — em que eventuais ganhos de posicionamento são compensados pela instabilidade política que as rivalidades entre grandes potências geram (Neves; Honório, 2024, p. 3). As iniciativas de infraestrutura e segurança dessas potências servem como instrumentos de influência econômica em contexto de competição, cuja adesão dos países latino-americanos é facilitada precisamente pela ausência ou instabilidade de líderes regionais efetivos. Nesse contexto, a evidência mais significativa do insucesso da estratégia regional brasileira é que a diretriz alternativa que surgiu foi a dependência de uma grande potência. A influência da China na economia desde a gestão Lula, dos Estados Unidos na política doméstica brasileira desde a administração Temer, e a dependência de materiais de defesa europeus têm sido notáveis há bastante tempo. O Brasil reproduz, paradoxalmente, o padrão de autonomia subordinada que o projeto de liderança regional buscava superar em relação a seus vizinhos, como a Argentina (Escudé, 2015, p. 30, 35).

No quadro do modelo comparativo dos quatro casos da Seção 2.3, o Brasil reproduz o padrão da África do Sul: renúncia progressiva à liderança regional por incapacidade de extração de recursos domésticos suficientes (Nolte; Schenoni, 2024, p. 48–49). Como a África do Sul, o Brasil ainda detém status regional moderado sustentado por atributos estruturais — tamanho econômico, rede diplomática, participação multilateral; mas a erosão da coalizão doméstica de suporte à liderança regional e a descontinuidade do desenvolvimento autóctone de capacidades militares de defesa configuram um ajuste descendente de grande estratégia (Duarte, 2026a). Isso limita progressivamente

a competência de exercer a liderança que o status formal sugeriria. Ainda assim, o declínio brasileiro não é irreversível e continuam abertas trajetórias de recuperação que dependem de escolhas políticas e de habilidade de priorização que o histórico brasileiro recente indica como raras.

3.2. ESTABILIDADE DE REGIME

A estabilidade de regime é o componente em que o Brasil mais se distingue do arcabouço conceitual proposto na Seção 2 e dos casos estudados na pesquisa. A sobrevivência do regime constitui o vetor da política externa e de defesa de todos eles, mas se destaca na preservação da elite política turca em torno do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) e dos sete principais emires, com destaque da família Al Nahyan, nos EAU. Essa condição comum orienta a alocação de recursos, define os parceiros estratégicos e justifica intervenções externas.

No Brasil, a relação é inversa. A ausência de ameaça externa à ordem política doméstica, consolidada desde 1988, remove o principal motor que, nos casos comparados, impulsionou o investimento em capacidades, a industrialização de defesa e a diversificação de alianças.

O argumento central deste componente é que a dificuldade de composição de uma coalizão de elites políticas domésticas que sustente — e mesmo aceite — uma grande estratégia de autonomia decorre estruturalmente do fato de que essa autonomia não está vinculada à estabilidade política doméstica. Todo o histórico da política externa brasileira desde o século XX evidencia a possibilidade de perda econômica relativa e atraso tecnológico, mas não ameaça as coalizões políticas nem as elites econômicas de maneira estrutural. A defesa, o investimento em ciência e tecnologia e a industrialização militar são, nesse contexto, domínios de baixa saliência eleitoral e de alto custo de oportunidade em relação a demandas sociais de retorno político imediato — saúde, educação, infraestrutura urbana e investimentos concentrados em poucos setores econômicos, principalmente commodities — num país de profunda desigualdade socioeconômica e democracia de massas (Milani; Nery, 2019, p. 2; Bertonha, 2013, p. 122).

A literatura recente denomina essa condição estrutural como *déficit de atenção* na formulação da política de defesa brasileira. Conforme Rey, Pimenta e Brasil, esse déficit não se caracteriza pela ausência completa de atividade de política de defesa, mas por uma desconexão persistente entre a definição de sua agenda e a produção legislativa efetiva:

Embora o número de propostas de defesa tenha aumentado significativamente nas últimas três décadas — especialmente após mudanças institucionais importantes, como a reforma ministerial de 1999 e os processos de fortalecimento do Congresso de 2001, 2009 e 2014 — as taxas de aprovação das leis de defesa permaneceram consistentemente baixas, indicando que muitas iniciativas estagnam antes de alcançar a fase de tomada de decisão. Além disso, a legislação de defesa apresenta menor diversidade temática em comparação com outras áreas de política, com a atividade concentrada principalmente em alguns subtemas, como política geral e pessoal militar. [...] a política de defesa continua sendo um

As consequências desse déficit são duplas. A primeira é o descompasso recorrente entre a agenda de política de defesa e suas bases de planejamento e orçamentárias: documentos estratégicos ambiciosos — como a END 2008, a END 2012 e o Livro Branco de Defesa Nacional — coexistem com taxas de investimento que, entre 2007 e 2016, não superaram 12,4% do orçamento das Forças Armadas (Milani; Nery, 2019, p. 7). A segunda consequência é mais grave: a baixa saliência do tema permite que deficiências institucionais sejam toleradas sem pressão política para sua correção. Diferentemente dos casos da África do Sul e Taiwan — nos quais choques externos e ameaças concretas geraram ao menos reformas parciais —, o Brasil não enfrenta estímulo equivalente que force a revisão das estruturas decisórias que perpetuam a fragmentação da formulação de políticas nas áreas estratégicas.

Essa fragmentação institucional é identificada por Rodrigues e Moita (2025, p. 171–172) como o obstáculo central para um reposicionamento geopolítico consistente:

A estrutura de tomada de decisão de defesa brasileira impõe grandes desafios para uma mudança clara de posicionamento no novo contexto regional, e [...] a discricionariedade das Forças Armadas na delimitação de prioridades impõe fragmentação nessas estratégias. [...] O Brasil está enfrentando dificuldades estruturais na tomada de decisões em termos de posicionamento geopolítico duradouro, seja na direção da cooperação Sul-Sul ou para planejar o setor de defesa de maneira integrada. (Rodrigues; Moita, 2025, p. 171–172, traduzido pelo autor).

A discricionariedade das Forças Armadas na definição de prioridades — em contexto de baixa supervisão parlamentar e reduzida capacidade técnica do Ministério da Defesa para orientar o planejamento conjunto — resulta em estratégias fragmentadas. Essas estratégias refletem preferências de curto prazo de cada Força, e não uma grande estratégia integrada. O contraste com a Turquia é novamente ilustrativo: a reorganização presidencial do setor de defesa em 2017–2018, que subordinou a Presidência das Indústrias de Defesa diretamente ao chefe do Executivo, produziu exatamente a coerência estratégica e a agilidade decisória que o modelo brasileiro, distribuído entre três Forças com agendas parcialmente autônomas, estruturalmente não consegue replicar.

Essa é, portanto, a componente de mais difícil resolução entre os analisados para o caso brasileiro. Os demais componentes — status regional, gestão de alianças, redução de dependência, exportação de capacidades — apresentam constrangimentos materiais e institucionais que poderiam ser endereçados por decisões de política com horizonte de médio prazo, dada vontade política suficiente. A estabilidade de regime, ao contrário, coloca o Brasil diante de uma condição estrutural: sem uma mudança na correlação de forças que produza uma ameaça regional grave o suficiente para alterar os cálculos de custo-benefício das elites políticas, parece improvável a geração de coalizões focadas no investimento em estratégias diplomáticas, militares, científico-tecnológicas e simbólicas para a autonomia estratégica do Brasil. Enquanto a defesa permanecer um domínio de

baixa saliência e alto atrito — marcado por engajamento simbólico e seguimento limitado —, o dilema de graduação brasileiro continuará sendo resolvido, por omissão, em direção à diplomacia de ponte como teto e não como ponto de partida.

Como possibilidade de correção parcial, o caso sul-africano pode servir de referência, visando à institucionalização progressiva e robusta de instâncias responsáveis pela formulação e avaliação de temas de defesa, que operem fora do Executivo e possuam poder de imposição sobre este (Duarte, 2026a). A limitação decorre do sistema político presidencialista brasileiro, que centraliza as funções de defesa no Executivo. Nesse contexto, uma alternativa seria a valorização do Conselho de Defesa Nacional como órgão permanente, dotado de poderes deliberativos e executivos, conforme estipulado na Constituição, que se reportaria à Presidência e estabeleceria prioridades, planos e avaliações em matéria de defesa no Brasil.

3.3. *GESTÃO DE ALIANÇAS*

A gestão de alianças e parcerias é o componente em que o Brasil apresenta o melhor desempenho relativo entre os cinco analisados. A tradição diplomática do Itamaraty, a participação em foros multilaterais diversificados — ONU, OMC, G-20, BRICS, IBSA, ZOPACAS, Mercosul — e a ausência de conflitos territoriais ativos conferem ao Brasil uma base de engajamento ampla. Isso não demanda os custos e riscos associados ao *hedging* da Turquia ou à dependência estrutural dos EAU (Duarte, 2016b). Contudo, a superatenção da política externa de Lula, seguida da sua contração a partir do governo Rousseff a Bolsonaro — evidenciou os limites e dilemas dessa atuação. Deve-se reconhecer ainda que a amplitude das parcerias formais do governo Lula não se converteu em densidade estratégica, e a diversificação de engajamentos não produziu os recursos de barganha que caracterizam a autonomia estratégica no sentido aqui adotado.

Nos curtos e médios prazos, e tendo em vista a instabilidade crescente do sistema internacional e a limitada relevância dos regimes internacionais e a permissividade sul-americana a Estados Unidos e China, o Brasil deveria se aproximar, nos curtos e médios prazos, do padrão dos EAU mais do que do padrão turco em sua gestão de alianças — porém com uma diferença estratégica fundamental. Os EAU desenvolvem influência por meio de redes de parceiros diversificados, principalmente não estatais, explorando sua posição como *hub* financeiro e diplomático sem comprometer-se rigidamente com nenhum polo (Duarte, 2016b). O Brasil poderia adotar essa lógica de redes flexíveis exclusivamente com atores estatais (Flemes, 2013), com uma segunda distinção essencial: enquanto os EAU utilizam essas redes para projeção extrarregional, o objetivo prioritário brasileiro deveria ser a construção de um ambiente regional mais autônomo. Em outras palavras, a distinção entre o Brasil e os EAU seria a distribuição parcial em nível regional – como bens coletivos

– do acesso e dos benefícios oriundos de sua constelação de redes de parceiros extrarregionais, em contrapartida à projeção dispersa que marcou o período do Partido dos Trabalhadores no poder.

A primeira prioridade na reorientação da gestão de alianças seria o aprofundamento de alinhamentos com potências médias do Sul Global com quem o Brasil possa emular práticas e desenvolver cooperação em defesa com ganhos reais e mutuamente benéficos. O caso mais relevante nesse sentido é a parceria com a Índia, em andamento no âmbito do IBAS e dos BRICS, e com potencial de aprofundamento bilateral em defesa, ciência e tecnologia. Como uma grande potência em formação cercada de rivais, a Índia possui incentivos para colaborar com o Brasil e consolidar sua própria graduação de maneira ampla e consistente.

Em segundo lugar, a analogia com a parceria turco-azerbaidjanesa — em que a Turquia utilizou a cooperação em defesa para consolidar status regional e validar suas capacidades exportadoras — sugere que parcerias com potências médias de perfil semelhante ao brasileiro podem gerar externalidades positivas nos componentes de redução de dependência e exportação de capacidades, acelerando a trajetória de graduação. Os ensaios anteriores e a análise da seção 2.4 acima indicam exemplos de emulação e complementaridade entre o Brasil, a Turquia e a África do Sul (Duarte, 2026a; 2026b). Porém, principalmente no último caso, a cooperação deve ser seletiva em carros blindados, mísseis e SARPs, profundamente necessários para o Brasil, como discutido à frente.

A terceira prioridade seria a seleção cuidadosa de alinhamentos mais densos com países menores de outras regiões, com os quais seja possível estabelecer relações econômicas, políticas e de segurança mais contínuas e mutuamente benéficas. A África Ocidental é a região mais próxima e de maior interesse estratégico para o Brasil nesse sentido. Para além de abertura de mercado para sua indústria de defesa, o Brasil deveria ter como foco relações bilaterais mais institucionalizadas com Angola e Nigéria. Os três países produzem conjuntamente mais de 5,6 milhões de barris de petróleo por dia, o que cria uma base objetiva de interesse convergente em segurança energética, estabilidade de mercados e desenvolvimento tecnológico (Edwards; Lyra, 2025, p. 126–133). A ZOPACAS propõe um enquadramento multilateral que serve como proteção contra as reações de outros países, tanto regionais quanto extrarregionais, em relação a essa cooperação trilateral. A sua agenda deveria abranger segurança marítima, controle de fronteiras terrestres e desenvolvimento sustentável. Esses temas se alinham exatamente com as áreas em que o Brasil possui capacidades materiais e conhecimento que pode desenvolver e exportar, e em que Angola e Nigéria apresentam necessidades concretas, possibilitando um fortalecimento das relações políticas e de defesa.

A quarta prioridade seria o redimensionamento pragmático das expectativas em relação aos BRICS. O bloco tem desempenhado três papéis distintos: o de *sinalização* — demonstrando capacidade de articulação autônoma com o Sul Global —; um papel *institucional* — explorando canais alternativos de financiamento por meio do Novo Banco de Desenvolvimento e do

Arranjo Contingente de Reservas, que ampliam, ainda que marginalmente, a independência das estruturas de Bretton Woods —; e o de *rede* — mobilizando coalizões flexíveis e parcerias temáticas em clima, saúde e tecnologia, explorando alinhamentos *ad hoc* que permitem projetar influência sem confrontar diretamente as grandes potências. Contudo, a expansão do bloco e o desequilíbrio provocado pelo peso crescente da China reconfiguraram sua geometria de poder: o Brasil deveria priorizar as funções de rede e sinalização, utilizando os BRICS para mobilização de coalizões temáticas (Carvalho; Anand; Naidu, 2025).

Mais importante do que o que os BRICS podem oferecer é o que eles **não** podem ser para a estratégia brasileira de gestão de alianças. O Brasil deve abandonar qualquer expectativa dos BRICS como arrimo de reforma da governança global ou substituto das instituições multilaterais ocidentais (Carvalho; Anand; Naidu, 2025). Tratar os BRICS como plataforma de reforma sistêmica — como o discurso dos cinco mandatos do PT tende a fazer — atende muito mais a agendas de Rússia e China. A vinculação a essas agendas expõe ainda mais as vulnerabilidades brasileiras e sul-americanas diante da rivalidade entre grandes potências. Isso acentua somente a lacuna revelada pelos dados de dependência em defesa documentados na subseção 3.4, logo a seguir.

Em síntese, o Brasil apresenta, na gestão de alianças, o padrão de dissonância: a tônica de política externa brasileira atual — legitimação internacional via BRICS e diversificação retórica de parceiros no Sul Global — colide com as obrigações implícitas de suas parcerias ocidentais e com a dependência estrutural do eixo Euro-Atlântico em sistemas de armamentos. A reorientação proposta — redes flexíveis com foco regional sul-atlântico, alinhamentos densos e seletivos com potências médias pares do Sul Global, e redimensionamento pragmático dos BRICS — não resolve a dissonância. Ela aponta caminhos para convertê-la progressivamente em autonomia estratégica efetiva: construída por baixo, por meio da densidade de parcerias específicas, e não proclamada de cima, por meio de retórica multilateral sem contrapartida material.

3.4. REDUÇÃO DE DEPENDÊNCIA EXTERNA

A análise da dependência externa em defesa é o componente em que o dilema de graduação se manifesta de forma mais direta e mensurável para o Brasil. Aplicando a tipologia de Krause (1992), o Brasil posiciona-se no limiar entre o segundo e o terceiro nível. Ele produz e exporta sistemas em segmentos específicos — aeronaves e artilharia de foguetes. No entanto, permanece fortemente dependente de importações nas categorias de maior complexidade tecnológica e peso estratégico. Os dados do SIPRI para o período 2010–2025, sintetizados na Tabela 4, permitem precisar esse diagnóstico com rigor quantitativo.

Tabela 4 – Dependência e autonomia do Brasil em sistemas de armamentos (2010–2025)

CATEGORIA	IMPORTAÇÕES (TIV; %)	EXPORTAÇÕES (TIV; %)	ÍND. DEPENDÊNCIA
Aeronaves	1.271 (32,1%)	1.048 (87,6%)	0,548
Navios	1.258 (31,8%)	0 (0,0%)	1,000
Veículos blindados	552 (13,9%)	19 (1,6%)	0,967
Mísseis	322 (8,1%)	23 (1,9%)	0,933
Sensores	258 (6,5%)	0 (0,0%)	1,000
Sistemas de defesa aérea	122 (3,1%)	0 (0,0%)	1,000
Turbinas	113 (2,9%)	0 (0,0%)	1,000
Artilharia de foguetes	46 (1,2%)	107 (8,9%)	0,301
Outros	18 (0,5%)	0 (0,0%)	1,000
ÍNDICE AGREGADO DE AUTONOMIA			0,232

Nota: Índice de dependência = Importações / (Importações + Exportações). Índice agregado de autonomia = média ponderada da autonomia setorial [Exportações / (Importações + Exportações)], ponderada pelo peso de cada categoria no total de fluxos. TIV (Trend Indicator Value) é a unidade de medida criada pelo SIPRI para quantificar transferências internacionais de armamentos de forma comparável entre países, períodos e categorias de sistemas.

SIPRI Arms Transfers Database. Elaboração própria.

O índice agregado de autonomia do Brasil é de 0,232 — indicando que, na estrutura completa das transferências de armamentos no período, apenas 23,2% do fluxo total correspondem a exportações nacionais. Ou seja, o Brasil importa três vezes mais material do que exporta. Mais reveladora do que essa média agregada é a distribuição setorial: a autonomia brasileira está concentrada em apenas dois segmentos, aeronaves (índice de dependência 0,548) e artilharia (0,301), enquanto os demais sistemas de maior complexidade tecnológica e peso estratégico apresentam dependência crítica. Navios (1,000), sensores (1,000), sistemas de defesa aérea (1,000), turbinas (1,000) e veículos blindados (0,967) revelam ausência quase total de capacidade exportadora nacional nessas categorias. Mísseis (0,933) completam o quadro de dependência estrutural nos segmentos que definem o poder de combate convencional moderno.

O Gráfico 1 abaixo traduz esse diagnóstico em forma matricial, cruzando o peso estratégico de cada categoria — medido pela participação percentual nas importações totais — com o respectivo índice de dependência. As linhas de corte em $X = 10\%$ e $Y = 0,6$ delimitam quatro quadrantes analíticos. O quadrante de **maior vulnerabilidade estratégica** — peso elevado e alta dependência — concentra as categorias mais críticas: **navios** (~32% das importações, dependência 1,000) e **blindados** (~14%, dependência 0,967). O quadrante de **atenção** — baixo peso, alta dependência — reúne mísseis, sensores, defesa aérea e turbinas: categorias de alto custo de substituição que, embora com menor participação relativa nas importações, representam gargalos estruturais para a capacidade operacional das Forças Armadas Brasileiras. O único segmento no quadrante de **autonomia** — baixo peso e baixa dependência — é artilharia de foguetes (dependência

0,301). Isso é resultado residual exclusivo da AVIBRAS, que, tendo em vista os três anos de recuperação judicial e suspensão de operações, coloca em risco esse bolsão de autonomia brasileira. Aeronaves ocupam posição de **transição**: alto peso (~32%) com dependência moderada (0,548), reflexo da atuação da Embraer na exportação de aeronaves militares leves e aviação de carga militar, mas ainda sem equivalente no segmento de combate de alta performance.

Gráfico 1 – Matriz de autonomia e peso estratégico dos sistemas de armamentos do Brasil (2010–2025)



SIPRI Arms Transfers Database. Elaboração própria.

A estrutura de fornecedores reforça e aprofunda o diagnóstico da Tabela 4. Conforme demonstra a Tabela 5, a França responde por 37% do total de importações em valor TIV no período — categoria dominada pelo contrato de aquisição dos submarinos da classe Scorpène, radares, helicópteros de várias categorias e o navio-doca de desembarque anfíbio classe Foudre —, seguida pelos Estados Unidos (14,4%) e por um bloco de fornecedores europeus — Itália, Suécia, Reino Unido e Alemanha — que, somados, representam 35,6% adicionais. Em conjunto, os países da Europa Ocidental e América do Norte respondem por aproximadamente 91% das importações brasileiras de defesa no período. Nenhum fornecedor do Sul Global figura entre os parceiros relevantes de importação, o que evidencia uma dependência estrutural do eixo euro-atlântico

incompatível com o discurso de diversificação de parcerias que caracterizou a política externa dos governos desde 2003.

Tabela 5 – Principais fornecedores de armamentos ao Brasil (2010–2025)

PAÍS FORNECEDOR	TOTAL (TIV)	% DO TOTAL
França	1.475	37,0%
Estados Unidos	570	14,4%
Itália	366	9,2%
Suécia	363	9,2%
Reino Unido	353	8,9%
Alemanha	328	8,3%
Israel	178	4,5%
Rússia	175	4,4%
Outros	104	2,6%
Total	3.962	100%

SIPRI Arms Transfers Database, 2026. Elaboração própria.

A Tabela 6 oferece o parâmetro comparativo mais preciso para situar o Brasil no dilema de graduação. A Turquia apresenta índice de autonomia agregado de 0,343 — resultado de exportações em TIV (4.941) que superam em mais de quatro vezes as exportações brasileiras (1.197) —, apesar de importar volume nominal muito superior (9.447 vs. 3.960 TIV). A diferença é estrutural, não apenas quantitativa. A Turquia vem reduzindo sua dependência por meio de estratégia explícita — Movimento Nacional de Tecnologia e reorganização presidencial do setor de defesa. Essa estratégia direcionou P&D para especializações compensatórias precisas: veículos blindados (índice de dependência 0,123, o menor de todo o portfólio) e navios (0,513). Contudo, a Turquia possui segmentos de alta complexidade com dependência elevada — aeronaves (0,818), mísseis (0,857), armamentos navais (0,926), sensores (0,943) e defesa antiaérea e turbinas (1,000), revelando que sua autonomia estratégica é o resultado de especialização deliberada em nichos selecionados, não de industrialização de defesa abrangente.

Tabela 6 – Dependência por categoria de sistemas de armamentos: Turquia (2010–2025)

CATEGORIA	IMPORTAÇÕES (TIV e %)	EXPORTAÇÕES (TIV e %)	ÍND. DEPENDÊNCIA
Defesa antiaérea	130 (1,4%)	—	1,000
Aeronaves	4.824 (51,1%)	1.073 (21,7%)	0,818
Veículos blindados	304 (3,2%)	2.159 (43,7%)	0,123
Artilharia	599 (6,3%)	249 (5,0%)	0,706

CATEGORIA	IMPORTAÇÕES (TIV e %)	EXPORTAÇÕES (TIV e %)	ÍND. DEPENDÊNCIA
Turbinas	355 (3,8%)	—	1,000
Mísseis	924 (9,8%)	154 (3,1%)	0,857
Armamentos navais	249 (2,6%)	20 (0,4%)	0,926
Outros	—	4 (0,1%)	0,000
Satélites	50 (0,5%)	—	1,000
Sensores	709 (7,5%)	43 (0,9%)	0,943
Navios	1.303 (13,8%)	1.239 (25,1%)	0,513
ÍNDICE AGREGADO DE AUTONOMIA			0,343

Nota: Índice de dependência = Importações / (Importações + Exportações). “—” indica ausência de fluxo registrado no período. Cores: verde $\leq 0,500$ (autonomia relativa); laranja 0,501–0,799 (atenção); vermelho $\geq 0,800$ (dependência crítica).

Fonte: SIPRI Arms Transfers Database, 2026. Elaboração própria.

No quadro do dilema de graduação de Milani, Pinheiro e Lima (2017, p. 591), os dados acima revelam uma tensão estrutural entre o escopo da ambição internacional declarada pelo Brasil e suas capacidades materiais efetivas em defesa. O país possui o maior orçamento de defesa da América do Sul e programas estratégicos de longo prazo — como o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), o Programa Estratégico do Exército SISFRON (Prg EE SISFRON), a aeronave cargueira KC-390 e o caça Gripen — que sinalizam ambição de segundo nível na tipologia de Krause. Contudo, a descontinuidade histórica desses programas, a contração orçamentária prolongada e a ausência de um mecanismo de coordenação estratégica entre política externa, política de defesa e política industrial equivalente ao modelo turco indicam que essa ambição ainda não se traduziu em uma grande estratégia autoconsciente (Milani e Nery, 2019, p. 2): um dispositivo de sinalização que transmita intenções de longo prazo consistentes a audiências domésticas e externas simultaneamente. O resultado é uma posição de segundo nível incompleto — com bolsões de autonomia em aeronaves e artilharia de foguetes — rodeada de dependências críticas em outros segmentos de maior peso estratégico.

3.5. EXPORTAÇÃO DE CAPACIDADES

A exportação de capacidades como instrumento de influência é o componente em que o posicionamento do Brasil no dilema de graduação se torna mais explícito. Na tipologia de Milani, Pinheiro e Lima (2017, p. 592), apenas o Estado que assume simultaneamente o papel de *rule-maker* e nutre ambição por proeminência regional pode ser considerado candidato ao status de graduado na hierarquia internacional. A exportação de capacidades militares é um dos instrumentos pelos quais essa candidatura se materializa: ela sinaliza não apenas maturidade industrial, mas a disposição e a

capacidade de utilizar o poder militar como recurso de barganha e construção de parcerias estratégicas. Os dados da Tabela 4 acima revelam que o Brasil possui exportações expressivas em apenas dois segmentos — aeronaves (87,6% do total exportado em TIV) e artilharia de foguetes (8,9%) —, com ausência total nos demais, o que configura uma base exportadora estreita e pouco diversificada para sustentar uma estratégia de projeção internacional de capacidades.

O segmento aeronáutico constitui o principal ativo exportador do Brasil em defesa, ancorado fundamentalmente na Embraer. As exportações de aeronaves militares — leves, de treinamento e de transporte, com destaque para o Supertucano e o KC-390 — respondem por 87,6% do valor TIV exportado no período 2010–2025. Esse resultado é expressivo em comparação com o perfil de outros países do Sul Global e posiciona o Brasil entre os exportadores relevantes de aeronaves militares. Contudo, o Brasil não dispõe de exportações em aeronaves de alta performance — segmento em que a Turquia se projeta com o Bayraktar TB2 e prepara-se com o TF-Kaan —, tampouco em sistemas de armas integrados de alta complexidade, que são os instrumentos que definem a exportação de capacidades como vetor de influência estratégica (Dal e Dipama, 2025, p. 534). As exportações aeronáuticas brasileiras conferem *soft power* tecnológico, mas ainda não as alavancas de barganha política que caracterizam a exportação de *hard power* da Turquia.

O segmento de artilharia de foguetes — segundo item com autonomia relevante (índice de dependência 0,301) — representa, no período, exportação de 107 TIV. Essa capacidade é produto, em boa medida, do legado industrial da AVIBRAS - severamente abalada após três anos de operações suspensas e perda de expertise - e de outras empresas do setor, mas não se traduz em instrumento sistemático de política externa: ao contrário da Turquia, que orientou sua exportação de veículos blindados como plataforma de inserção em mercados regionais e como ferramenta de construção de parcerias bilaterais, o Brasil não integrou suas exportações de artilharia de foguetes em uma estratégia deliberada de projeção de influência. Os demais segmentos — navios, mísseis, sensores, defesa aérea — apresentam exportação nula ou residual, o que significa que o Brasil não dispõe de capacidade de sinalização estratégica nas categorias que moldam o equilíbrio de poder convencional em seu entorno regional sul-americano e atlântico.

Para além das exportações de material de defesa, as operações de manutenção da paz das Nações Unidas constituíram, por um certo período, o instrumento mais relevante de exportação de capacidades do Brasil. Sua lógica estratégica é dupla: no plano externo, conferem legitimidade multilateral, experiência operacional e redes de relacionamento que complementam o portfólio exportador formal; no plano doméstico, oferecem às Forças Armadas Brasileiras missões de emprego real que sustentam a coesão institucional e justificam investimentos em capacidades. A MINUSTAH (2004–2017), sob comando brasileiro, representou o pico dessa trajetória: o Brasil liderou a missão por mais de uma década, projetando capacidades logísticas, de engenharia e de estabilização em

escala que nenhum outro país da região havia alcançado anteriormente. Esse instrumento aproximou o Brasil do padrão de *diplomacia de ponte* identificado por Milani, Pinheiro e Lima (2017, p. 592): ambição de protagonismo combinada com papel de *rule-taker* dependente dos enquadramentos multilaterais existentes. As operações de manutenção da paz foram, portanto, um instrumento de exportação de capacidades que reforçou o *soft balancing* moderado do Brasil, mas que não produziu os recursos de barganha estratégica que uma base exportadora diversificada em sistemas de alta complexidade proporcionaria.

A partir de 2011, contudo, a participação brasileira em operações de manutenção da paz entrou em trajetória de retração relativa, paralela ao rebaixamento da política externa na agenda do governo Dilma Rousseff. O contingente brasileiro em missões da ONU reduziu-se progressivamente, e o Brasil passou a figurar em posição menos destacada nos *rankings* de contribuintes, pressionado pela ascensão de países africanos — Ruanda, Gana, Etiópia — que expandiram substancialmente suas contribuições no mesmo período. Essa dinâmica é análoga à observada na África do Sul: a retração em operações de manutenção da paz reflete e reforça a erosão do componente de exportação de capacidades, pois reduz a visibilidade operacional do Brasil em contextos multilaterais, precisamente quando países com menor capacidade econômica e militar ampliam sua presença. A retomada consistente da participação em operações de manutenção da paz — com ambição de liderança em missões, não apenas de contribuição de tropas — constituiria um vetor de recuperação a custo relativamente baixo, dada a estrutura de financiamento da ONU, mas exigiria a resolução paralela da dependência externa das capacidades operacionais das Forças Armadas Brasileiras que os dados da subseção 3.4 evidenciam.

Contudo, a eficácia das operações de manutenção da paz como instrumento de exportação de capacidades depende criticamente do perfil das missões escolhidas. A experiência brasileira recente sugere que os ganhos são mais limitados do que a retórica institucional reconhece. Quatro limites estruturais comprometem o valor das operações de manutenção da paz no formato atual: o caráter pouco exigente de missões como a MINUSTAH em termos de treinamento profissional e sofisticação de equipamento; a interação predominante com contingentes de países menos desenvolvidos, cujas doutrinas e capacidades tendem a ser inferiores às brasileiras; e a dificuldade de converter presença eventual de contingentes de países militarmente avançados em aprendizado organizacional difundido nas demais unidades do Exército Brasileiro. Em suma, a simples expansão da participação em operações de manutenção da paz não garante ganhos estratégicos: o que importa não é a quantidade de missões, mas a qualidade da participação (Alsina Júnior, 2017, p. 5).

Além disso, existe uma flagrante crise no sistema das Nações Unidas, o que reconfigura as oportunidades disponíveis ao Brasil. Nas duas últimas décadas, observa-se redução

progressiva das operações de paz das Nações Unidas — que mantém hoje apenas onze missões ativas, o menor número em décadas, sem criar novas missões robustas desde 2014. Em parte por essa razão, há a ampliação relativa de operações de estabilização conduzidas por organizações regionais africanas, especialmente a União Africana, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS). O padrão recente passou a ser o encerramento ou redução de mandatos — a Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas no Mali (MINUSMA) foi encerrada em 2023, a Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO) encontra-se em retirada progressiva —, refletindo menor consenso no Conselho de Segurança, resistência dos governos anfitriões e preferência por soluções regionais menos onerosas. Em paralelo, a União Africana consolidou uma lógica distinta de operações orientadas à estabilização coercitiva e proteção de civis, ancorada no princípio de não indiferença do Artigo 4(h) de seu Ato Constitutivo: o principal exemplo é a sucessão de missões na Somália — da Missão da União Africana na Somália (AMISOM, 2007–2022) para a Missão de Transição da União Africana na Somália (ATMIS, 2022–2024) e, mais recentemente, a Missão de Apoio e Estabilização da União Africana na Somália (AUSSOM, desde 2025) —, enquanto na África Austral a SADC lançou em 2021 a Missão da SADC em Moçambique (SAMIM) para responder à insurgência jihadista em Cabo Delgado.

Essa tendência — menos capacetes azuis e mais intervenções regionais africanizadas, frequentemente mais militarizadas e financeiramente dependentes de apoio externo da União Europeia, dos Estados Unidos e da própria ONU — tem implicações diretas para a estratégia brasileira. Por um lado, restringe o espaço de missões no formato convencional em que o Brasil acumulou experiência e visibilidade; por outro, abre oportunidades no registro em que os cinco critérios de seleção apontam como mais promissor: missões em regiões de menor presença brasileira, com grau elevado potencial de controle operacional e exigência de preparo superior. O Atlântico Sul e a África lusófona — Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Cabo Verde — configuram uma janela de engajamento em que a complementaridade linguística, histórica e da cooperação em defesa preexistente poderia conferir ao Brasil vantagens comparativas que nenhum outro contribuinte de tropas possui. No entanto, esse novo tipo de participação brasileira tem como requisito a reorganização da política externa brasileira, com menos retórica e mais foco para o seu entorno estratégico.

4. CONCLUSÃO

Este artigo partiu de um arcabouço conceitual que operacionaliza a autonomia estratégica de potências médias em cinco componentes analíticos — status regional, estabilidade de

regime, gestão de alianças, redução de dependência e exportação de capacidades —, articulados ao dilema de graduação e ao conceito de grande estratégia como dispositivo de sinalização de longo prazo. Aplicado comparativamente a Turquia, EAU, África do Sul e Taiwan (Duarte 2015; 2016a; 2016b), o modelo revelou dois padrões distintos: o primeiro, de potências que constroem autonomia a partir de entorno regional sem potência dominante, combinando gestão ampla de alianças com projeção de capacidades; o segundo, de atores cujos constrangimentos estruturais suprimem a margem de escolha estratégica. A análise do caso brasileiro situa o Brasil em posição intermediária e instável entre esses padrões — mais próximo da África do Sul em termos de trajetória descendente do que da Turquia em termos de candidatura à graduação.

O diagnóstico central é que o Brasil detém os atributos estruturais de uma potência regional — metade do PIB e da população sul-americanos, rede diplomática ampla, base industrial aeronáutica relevante —, mas não os converteu em grande estratégia autoconsciente e coerente. O resultado é **segundo nível incompleto** na tipologia de Krause e diplomacia de ponte, não como ponto de partida, mas como barreira no dilema de graduação. Os dados quantitativos documentam essa posição com precisão: baixo índice agregado de autonomia em sistemas de armamentos de 0,232; dependência crítica (índice 1,000) em navios, sensores, defesa aérea e motores; 91% das importações de defesa concentradas no eixo Euro-Atlântico, em contradição estrutural com o discurso histórico de diversificação Sul-Sul. O padrão de dissonância — interesses domésticos que colidem com dependências externas estruturais — percorre todos os cinco componentes e é o denominador comum da trajetória analisada.

Entre os cinco componentes, a estabilidade de regime é o de mais difícil resolução. A ausência de ameaças externas flagrantes remove o principal vetor que, nos casos turco e emiradense, impulsionou a industrialização de defesa: a ausência de ameaça existencial torna a defesa um domínio de baixa saliência eleitoral e alto custo de oportunidade, perpetuando o déficit de atenção estrutural e a fragmentação decisória. Sem uma mudança na correlação de forças que produza ameaça regional suficientemente grave para alterar os cálculos das elites políticas, parece improvável a formação de coalizões domésticas capazes de sustentar os investimentos de longo prazo que os demais componentes demandam. Essa é a restrição estrutural que delimita o horizonte realista das recomendações a seguir.

A Tabela 8 sintetiza, por componente, o diagnóstico e as recomendações de política derivadas da análise. Trata-se de uma agenda de médio prazo, não de um programa de transformação imediata. A maioria das recomendações pode ser iniciada com os instrumentos institucionais e orçamentários existentes, desde que haja priorização. No entanto, este último é precisamente o elemento que a Seção 3 indica como mais escasso no caso brasileiro.

Tabela 8 – Diagnóstico e recomendações de política por componente de autonomia estratégica: Brasil

COMPONENTE	AVALIAÇÃO	RECOMENDAÇÕES
Status regional	<i>Moderado/em erosão</i>	Retomar liderança regional ativa na América do Sul e no Atlântico Sul como objetivo deliberado, não meramente declaratório: prover bens coletivos regionais concretos — revitalização e reformulação de projetos de infraestrutura (IIRSA), segurança marítima, controle de fronteiras, mediação de crises — que tornem a liderança materialmente atrativa para os vizinhos e impeçam o preenchimento do vácuo por China, EUA e potências europeias.
Estabilidade de regime	<i>Alto — porém inverso</i>	Fortalecer a capacidade técnica e de coordenação do Ministério da Defesa para superar a fragmentação decisória entre as Forças; ampliar a supervisão parlamentar sobre a política de defesa para reduzir o <i>déficit de atenção</i> estrutural; criar mecanismo interministerial de coordenação entre política externa, política de defesa e política industrial — análogo à reorganização presidencial turca de 2017–2018, mas compatível com o marco democrático brasileiro.
Gestão de alianças	<i>Moderada dissonante /</i>	Adotar lógica de redes flexíveis com foco regional sul-atlântico: (a) aprofundar parceria com a Índia em defesa, C&T e multilateralismo; (b) institucionalizar cooperação trilateral Brasil–Angola–Nigéria no quadro da ZOPACAS, explorando complementaridade energética e de segurança marítima; (c) redimensionar os BRICS como instrumento de sinalização e rede temática <i>ad hoc</i> , abandonando expectativas de reforma da governança global ou substituição das instituições multilaterais ocidentais.
Redução de dependência	<i>Segundo nível incompleto</i>	Garantir continuidade dos programas estratégicos em andamento — PROSUB, KC-390, Gripen — como piso mínimo não negociável; desenvolver especialização compensatória em dois ou três segmentos de maior retorno estratégico — navios e blindados, analogamente ao modelo turco —; criar mecanismo de coordenação de P&D em defesa orientado à substituição de importações nos gargalos críticos: mísseis, sensores e sistemas de defesa aérea (dependência 1,000 nos três casos).
Exportação de capacidades	<i>Baixa / concentrada</i>	Integrar exportações de aeronaves (Embraer/KC-390/Supertucano) e artilharia de foguetes (AVIBRAS) em estratégia deliberada de projeção de influência, não como subproduto comercial; retomar participação em operações de paz com seleção criteriosa por cinco critérios — expansão de influência, controle da operação, risco e preparo, horizonte temporal e custo financeiro —, priorizando missões de liderança em regiões de menor presença brasileira e evitando a replicação do modelo GLO que caracterizou o Haiti.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A posição intermediária e instável do Brasil no dilema de graduação é, ao mesmo tempo, o seu principal risco e a sua principal oportunidade. O risco é a convergência com a trajetória sul-africana: ajuste descendente de grande estratégia por incapacidade progressiva de extração de recursos domésticos, com erosão das capacidades operacionais das Forças Armadas, declínio do status regional e marginalização crescente nos fóruns em que o Brasil ainda reivindica protagonismo. A oportunidade é que os programas estratégicos em andamento — PROSUB, KC-390, Gripen, com destaque no Exército para o Programa Estratégico do Exército Defesa Antiaérea (Prg EE DAAe) — mantêm abertas trajetórias de recuperação que, se sustentadas e coordenadas por uma grande

estratégia autoconsciente, poderiam reposicionar o Brasil em trajetória de graduação. A diferença entre os dois cenários não é de recursos — o Brasil possui os atributos estruturais necessários —, mas de **priorização** e de **coerência** entre política externa, política de defesa e política industrial: exatamente os elementos que este artigo documentou como historicamente ausentes e que o modelo comparativo turco demonstra serem decisivos para a candidatura à graduação plena.

REFERÊNCIAS

- ALDEN, Chris; SCHOEMAN, Maxi. Being Africa's BRIC(S): South Africa's foreign policy turn from 'Neo-Liberalism' to the 'New Era'. **The South African Journal of International Affairs**, v. 32, n. 1–2, p. 71–90, 2025.
- ALSINA JÚNIOR, João Paulo S. Grand Strategy and Peace Operations: the Brazilian Case. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, p. 1–22, 1 jul. 2017.
- ALTUNISIK, Meliha. Meliha Benli. The trajectory of a modified middle power: an attempt to make sense of Turkey's foreign policy in its centennial. **Turkish Studies**, v. 24, n. 3–4, p. 658–672, 2023.
- AYDÍN-DÜZGİT, Senem; KUTLAY, Mustafa; KEYMAN, E. Fuat. Strategic autonomy in Turkish foreign policy in an age of multipolarity: lineages and contradictions of an idea. **International Politics**, 2025.
- BACCARINI, Mariana P. O.; GONÇALVES, Pedro T. C. Brazilian autonomy in the quest for United Nations Security Council reform. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 68, n. 1, e007, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202500107>.
- BALTA, Evren; BAL, Hatice Betül. How do middle powers act? Turkey's foreign policy and Russia's invasion of Ukraine. **International Politics**, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41311-025-00679-9>. Acesso em: 4 jan. 2026.
- BERTONHA, João Fábio. A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, p. 112–130, 2013.
- BRANDS, Hal. Evaluating Brazilian Grand Strategy under Lula. **Comparative Strategy**, v. 30, n. 1, p. 28–49, 4 mar. 2011.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Resolução CONSUG-MD n.º 17, de 17 de novembro de 2023. Aprova o Plano Estratégico Setorial 2024–2027. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 nov. 2023.
- BURGES, Sean W.; CHAGAS BASTOS, Fabrício. The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, p. 277–290, 2017.
- CANCIAN, Matthew F. States of denial: sensibly defending Taiwan. **Survival**, [s. l.], v. 67, n. 2, p. 133–158, 2025.
- CARVALHO, Gustavo; ANAND, Jaimal; NAIDU, Sanusha. BRICS expansion: Adaptive response or proactive restructuring of global governance? **South African Journal of International Affairs**, v. 32, n. 1–2, p. 9–32, 3 abr. 2025.
- DEMIRYOL, Tolga; SOYALTIN-COLELLA, Digidem. The geopolitics of Turkey's rise as a drone power. **Georgetown Journal of International Affairs**, Washington, v. 25, n. 1, p. 12–20, 2024.

- DHENIN, Miguel. Grande Estratégia: origens, abordagens e perspectiva brasileira. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 11, n. 1, 9 ago. 2024.
- DOCTOR, Mahrukh. Brazilian business and Itamaraty in the PT era: foreign policy-making in the context of 'graduation dilemmas'. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 643–660, 2017.
- DUARTE, Érico Esteves. Choques externos e inércia interna: obstáculos organizacionais à inovação militar em Taiwan. **Revista Análise Estratégica**, Brasília, 2025.
- DUARTE, Érico Esteves. Os desafios na transformação da defesa da África do Sul: lições para o Brasil? **Revista Análise Estratégica**, Brasília, 2026a.
- DUARTE, Érico Esteves. Autonomia estratégica de potências médias: os casos da Turquia e Emirados Árabes Unidos da Primavera Árabe à Guerra da Ucrânia. **Revista Análise Estratégica**, Rio de Janeiro, 2026b.
- EDWARDS, Maísa; LYRA, Rodrigo Pedrosa. Oil Trilateralism in the South Atlantic: Strategies for Energy Cooperation Through the ZOPACAS. **The RUSI Journal**, v. 170, n. 6–7, p. 124–135, 10 nov. 2025.
- ESCUDE, Carlos. Argentina's Grand Strategy in Times of Hegemonic Transition: China, Peripheral Realism and Military Imports. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 10, n. 1, p. 21–39, 2015.
- FLEMES, Daniel. Network powers: strategies of change in the multipolar order. **Third World Quarterly**, [s. l.], v. 34, n. 6, p. 1016–1036, 2013.
- GREENE, Samuel R. The limits of exporting the homeland security construct: lessons from the Gulf. **Defence Studies**, v. 22, n. 2, p. 231–252, 2022.
- KOÇAK, Muhammet; AKGÜL, Musa. Quest for regional power status: explaining Turkey's assertive foreign policy. **International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis**, [s. l.], v. 77, n. 2, p. 292–312, 2022.
- KOUKOUDAKIS, George. Drones' contribution to the transformation of contemporary warfare. **Journal of Military Studies**, Helsinki, v. 13, n. 1, p. 24–32, 2024.
- KRAUSE, Keith. **Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade**. Cambridge:
- MANDRUP, Thomas. An uncertain future: South Africa's national defence force caught between foreign-policy ambitions and domestic development. **Journal of Eastern African Studies**, v. 12, n. 1, p. 136–153, 2018.
- MILANI, Carlos R. S.; NERY, Tiago. The sketch of Brazil's grand strategy under the Workers' Party (2003–2016): Domestic and international constraints. **South African Journal of International Affairs**, v. 26, n. 1, p. 73–92, 2 jan. 2019.
- MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 585–605, 2017.
- NEVES, Bárbara Carvalho; HONÓRIO, Karen dos Santos. Infrastructure as a Geopolitical Lever: Strategic Dynamics in Latin America's Global Power Struggle. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 67, p. e021, 2024.
- NOLTE, Detlef; SCHENONI, Luis L. To lead or not to lead: regional powers and regional leadership. **International Politics**, v. 61, n. 1, p. 40–59, fev. 2024.

- PARLAR DAL, Emel; DIPAMA, Samiratou. Assessing the diffusion of military power capacity of middle powers: the case of Turkey. **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, [s. l.], v. 27, n. 4, p. 530–558, 2025.
- REY, Beatriz; PIMENTA, Gabriel Alves; BRASIL, Felipe. Tracking the Attention Deficit: Defense Policy in Brazil's Congress (1988–2019). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 12, p. e025009- 34., 27 ago. 2025.
- RODRIGUES, Karina; MOITA, Sandro. Brazilian Defense in the New Geopolitical Scenario: Between Discourse, De Jure Policies, and De Facto Policies. In: DELZO, Paul; ORTIZ, Román (Orgs.). **Latina America in the New Global Geopolitics – Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú**. Lima: Studies Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, 2025.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. From antagonistic autonomy to relational autonomy: a theoretical reflection from the Southern Cone. **Latin American Politics and Society**, [s. l.], v. 45, n. 1, p. 1–24, 2003.
- SCHENONI, Luis L. et al. Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil's Foreign Policy Overstretch. **Foreign Policy Analysis**, v. 18, n. 1, p. 1-, 2022.
- SOYALTIN-COLELLA, Digdem; DEMIRYOL, Tolga. Unusual middle power activism and regime survival: Turkey's drone warfare and its regime-boosting effects. **Third World Quarterly**, London, v. 44, n. 4, p. 724–743, 2023.
- STUENKEL, Oliver. **Multi-Alignment as Strategy: How Brazil Navigates Between Washington, Beijing, and the Global South**. Cambridge: Harvard University, 20 nov. 2025. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/research-analysis/multi-alignment-strategy-how-brazil-navigates-between-washington-beijing-and>>. Acesso em: 11 mar. 2026.
- SÜSLER, Buğra. Turkey and BRICS: strategic autonomy and a search for new partnerships in a post-Western world. **South African Journal of International Affairs**, [s. l.], v. 32, n. 1–2, p. 175–196, 2025.
- TIMBIE, James. **A Large Number of Small Things: A Porcupine Strategy for Taiwan**. Disponível em: <<https://tnsr.org/2021/12/a-large-number-of-small-things-a-porcupine-strategy-for-taiwan/>>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- US SENATE – ARMED SERVICES COMMITTEE. **Hearing on the Nomination of Elbridge Colby as Under Secretary of Defense for Policy**. Washington, D.C.: US Senate, mar. 2025.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.
- VILLA, Rafael D.; SUNDARAM, Sasikumar S. Foreign policy change as rhetorical politics: domestic-regional constellation of Global South States. **International Relations**, v. 36, n. 3, p. 454–479, 1 set. 2022.