

## PREMIO REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA



Instituído em 1907, pelo Decreto nº 6.510, o *Prêmio Revista Marítima Brasileira* tem o propósito de estimular o estudo e a pesquisa de assuntos técnico-navais, sendo concedido pela Marinha do Brasil desde 1910 ao autor do trabalho que, publicado na *Revista Marítima Brasileira*, for considerado de maior utilidade para a instituição. A partir de 1950, a concessão do Prêmio RMB tornou-se trienal.

Dentre os artigos publicados no período de 1996 a 1998, o trabalho *Uma estratégia naval para o século XXI* foi considerado merecedor do

referido prêmio, tendo sido publicado na edição do 3º trimestre de 1997 da *Revista Marítima Brasileira*. A medalha e o respectivo diploma foram entregues ao seu autor, Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal, em cerimônia realizada no Espaço Cultural da Marinha, em 21 de dezembro de 2000.

Um dos maiores colaboradores da RMB, o Almirante Vidigal ingressou na Marinha em 1946, sendo transferido para a Reserva Remunerada no posto de Vice-Almirante no ano de 1985.

Desde então, exerce numerosas atividades técnico-culturais de projeção para a instituição, experiências estas

explícitas nos vários trabalhos publicados na *Revista Marítima Brasileira*, entre eles: *O Desenvolvimento do Poder Naval Brasileiro*, *A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro* e *Um Projeto de Nacionalização para o Setor Naval Militar*.

É autor do livro *O Brasil e a Nova Ordem Mundial*, e com a publicação *O Poder Marítimo* recebeu o Prêmio Almirante Jaceguai, em 1994.

Foi a quinta vez que ele recebeu o Prêmio RMB.

## ARMANDO AMORIM FERREIRA VIDIGAL

Um dos maiores colaboradores da RMB, o Almirante Aramando Amorim Ferreira Vidigal ingressou na Escola Naval em 1946 sendo transferido para a Reserva Remunerada no posto de Vice-Almirante em 1985.

Teve as promoções à capitão-de-corveta, capitão-de-fragata e capitão-de-mar-e-guerra, todas por merecimento. Alcançou o almirantado em 31 de julho de 1977 sendo promovido a vice-almirante em 25 de novembro de 1982.

Na sua longa carreira desempenhou inúmeras comissões de relevância tais como a chefia de máquinas dos contratorpedeiros *Amazonas*, *Ajuricaba* e *Paraná*, instrutor do Curso de Aperfeiçoamento de Máquinas para Oficiais, membro do estado-maior do Comando-em-Chefe da Esquadra, membro do gabinete do Ministro da Marinha por duas vezes, de 4/67 a 3/68 e 2/74 a 8/77, esta última como Sub-Chefe; comandante da Corveta *Forte Coimbra*, da Base Naval de Aratu; representante da Marinha na Organização Marítima Consultiva Internacional (IMCO) em Londres, Inglaterra (9/68 a 10/70). Como almirante; Chefe do Estado-Maior do Comando-em-Chefe da Esquadra 8/77 a 2/80), Diretor do Centro de Instrução Almirante Graça Aranha (CIAGA) e da Escola de Guerra Naval (5/81 a 12/83) e comandante do 3º Distrito Naval.

Na reserva prestou seus inestimáveis serviços como Superintendente de Projetos Especiais da Milha de Participações Serviços e Comércio Ltda, Diretor de Projetos Especiais e Diretor Comercial dos Estaleiros Só S.A., e Ebin S.A., Vice-Presidente Executivo e pos-

teriormente Presidente da F. I. Indústria e Comércio, e até hoje na Embrasmil Consultoria e Participações Ltda e, como assessor, no Syndarma – Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima.

Foi condecorado inúmeras vezes: Medalha Militar (ouro); Medalha Mérito Marinheiro (2 âncoras); Medalha Mérito Tamandaré; Medalha Santos Dumont; Medalha do Pacificador e Marechal Cordeiro de Farias. Ordens do Mérito: Naval, Rio Branco e Guararapes (as 3 como Grande Oficial); Militar, Aero-náutico, Forças Armadas (as 3 como Comendador); Ordem do Mérito Militar do Paraguai (grande Oficial); Medalha Prêmio Revista Marítima Brasileira (5 vezes) e Medalha Prêmio Almirante Jaceguai (1944).

Sua produção intelectual é vasta. Dela destacamos: *Água de Alimentação das Caldeiras*; *A Combustão nas Caldeiras* e *A Corrosão nas Caldeiras* e os Meios para evitá-la (os três aprovados como livro-texto para o Curso de Especialização de Máquinas para Oficiais); *O Desenvolvimento do Poder Naval Brasileiro* (Confidencial – em co-autoria com o Almirante Mário César Flores); *A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro* (Editora Bibliex); *A Dissuasão Convencional em Países em Desenvolvimento e Influência da Indústria Bélica sobre a Segurança Nacional Marítimo* (I e II Simpósios de Estudos Estratégicos Argentino-Brasileiro respectivamente e RMB 3ª e 4ª trim./1988); *O Poder Marítimo e a Política Externa* (tese – Escola Superior de Guerra); *O Brasil e a Nova*

Ordem Mundial (Editado pelo SDGM), Um Projeto de Nacionalização para o Setor Naval Militar, além de diversos artigos publicados em jornais e revistas, e de conferências proferidas na Escola de Guerra Naval, Escola Su-

perior de Guerra, na Associação dos Diplomados da ESG, universidades etc.

A *Revista Marítima Brasileira* sente-se honrada pela sua assídua participação como mostra a listagem a seguir:

- Os Problemas de Segurança da Europa: Uma Revisão (RMB 2ºtrim./2000);
- A Crise nos Balcãs (RMB 3ºtrim./2000);
- A Evolução Tecnológica no Setor Naval na Segunda Metade do Século XIX e as consequências para a Marinha do Brasil (RMB 4ºtrim./2000);
- Apontamentos sobre Estratégia Naval (RMB 3ºtrim./1998 e 4ºtrim./1999);
- O Regime de Não-Proliferação Nuclear – Salvaguardas (RMB 4ºtrim./1997);
- A Logística e as Operações Militares (RMB 2ºtrim./1997);
- Reflexões sobre Mobilização (RMB 1ºtrim./1997);
- Europa – Uma Análise Político-Estratégica (RMB 2ºtrim./1996);
- Uma Estratégia Marítima para o Brasil (RMB 1ºtrim./1996);
- Uma Reavaliação do Papel das Forças Armadas no Contexto Atual (RMB 4ºtrim./1995);
- Ministério da Defesa – Algumas Considerações (RMB 1ºtrim./1995);
- O Papel das Forças Armadas no Novo Contexto Mundial (RMB 4ºtrim./1992);
- Reflexões Adicionais Sobre uma Nova Concepção Estratégica para o Brasil – Um Debate Necessário (RMB 3ºtrim./1990);
- Uma Nova Concepção Estratégica para o Brasil – Um Debate Necessário (RMB 3ºtrim./1989);
- Áreas de Cooperação entre Europa e o Brasil (RMB 2ºtrim./1989);
- Os Cursos de Altos Estudos Militares na Marinha: A Solução Brasileira (RMB 1ºtrim./1984);
- A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro (RMB 3ºtrim./1983);
- A Marinha de Guerra e as Mudanças Tecnológicas da Segunda Metade do Século XIX (RMB 1ºtrim./1983);
- 46º Aniversário da Intentona Comunista de 1935 (RMB 4ºtrim./1981);
- A Força de Apoio Logístico (RMB 1ºtrim./1980);
- O Processo Decisório: Confronto entre os Métodos Tradicionais e Científicos (RMB 4ºtrim./1973);

### **ARTIGOS DO ALMIRANTE VIDIGAL AGRACIADOS COM O PRÊMIO REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA**

- 1980 – O emprego político do Poder Naval (RMB 2º trim/1980)
- 1983 – A indústria naval militar no Brasil através do tempo (RMB 4º trim/1980 e 1º trim/1981)
- 1986 – Conflito no Atlântico Sul (RMB 4º trim/1984 até 1º trim/1988)
- 1992 – A Guerra do Golfo: uma análise político-estratégica e militar (RMB 1º e 2º trim/1992)
- 1998 – Uma estratégia naval para o século XXI (RMB 3º trim/1997)

**RELAÇÃO DOS AUTORES DISTINGUIDOS COM  
O PRÊMIO REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA (1910-1998)**

- 1910 – Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco Radler de Aquino  
1911 – Capitão-de-Fragata Raul Tavares  
1912 – Capitão-de-Corveta Luiz Autran de Alencastro Graça  
1926 – Capitão-de-Fragata Américo Vieira de Melo  
          Capitão-de-Fragata Tibúrcio Marciano Gomes Carneiro  
1927 – Capitão-de-Mar-e-Guerra Otávio Perry  
1928 – Contra-Almirante Conrado Heck  
1929 – Capitão-Tenente (Ref<sup>9</sup>) José Augusto Vinhaes  
1930 – Capitão-de-Corveta Otávio Perry  
1935 – Capitão-Tenente Oswaldo Alvarenga Gaudio  
1947 – Capitão-de-Mar-e-Guerra Álvaro Alberto da Motta e Silva  
1950 – Capitão-de-Mar-e-Guerra Daniel dos Santos Parreira  
1953 – Capitão-de-Mar-e-Guerra Paulo Antônio Telles Bardy  
1956 – Capitão-de-Fragata Francisco de Souza Maia Júnior  
1959 – Capitão-de-Mar-e-Guerra Helio Leoncio Martins  
1962 – Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM) Francisco Ferreira Netto  
1971 – Capitão-de-Fragata Mário César Flores  
1974 – Capitão-de-Fragata Roberto Luiz Fontenele Lima  
1977 – Capitão-de-Mar-e-Guerra (EN) José Luiz Lunas de Mello Massa  
1980 – Contra-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal  
1983 – Contra-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal  
1986 – Vice-Almirante (RRm) Armando Amorim Ferreira Vidigal  
1989 – Almirante-de-Esquadra Mário César Flores  
1992 – Vice-Almirante (RRm) Armando Amorim Ferreira Vidigal  
1995 – Capitão-de-Corveta (IM) Agostinho Santos do Couto  
1998 – Vice-Almirante (Ref<sup>9</sup>) Armando Amorim Ferreira Vidigal

# UMA ESTRATÉGIA NAVAL PARA O SÉCULO XXI\*

ARMANDO AMORIM FERREIRA VIDIGAL  
Vice-Almirante (Ref<sup>o</sup>)

## SUMÁRIO

- Introdução
- O quadro político-estratégico atual
- Novos atores internacionais
- A globalização
- Segurança internacional
- A Revolução Tecnológica
- O conceito de Segurança dos Estados Unidos – Alianças multinacionais
- O Brasil e as questões de Defesa
- Uma reflexão final

## INTRODUÇÃO

*“É um princípio geral que os conflitos de interesses entre os homens são resolvidos pela via da violência.”*  
(Freud, em carta a Einstein – 1932)

O sistema bipolar estabelecido após a Segunda Guerra Mundial, cuja essência era a dissuasão nuclear entre as duas superpotências, inegavelmente chegou ao fim, sem que, entretanto, tivesse dado lugar a

\* N. R.: Escrito no primeiro semestre de 1997, publicado originalmente no 3º trimestre de 1997, página 87, e republicado neste número por ter sido agraciado com a Medalha Prêmio Revista Marítima Brasileira referente ao melhor trabalho publicado durante o triênio 1996 a 1998.

um novo ordenamento internacional claramente definido.

Durante o período da Guerra Fria, o controle dos sistemas de armas nucleares teve a máxima prioridade, mas, hoje, esse controle já não tem a mesma importância, não só porque a falência da União Soviética reduziu consideravelmente a possibilidade de um conflito nuclear, mas porque o seu principal objetivo já vem sendo alcançado, pelo estabelecimento de uma série de medidas para redução dos arsenais existentes, impondo limitações ao número de armas nucleares de posse das principais potências, em especial das superpotências, e, ainda, e principalmente, para deter a proliferação dos Estados nucleares. Embora algum esforço para limitação das armas nucleares estratégicas tenha sido feito durante a Guerra Fria – o Tratado sobre Mísseis Antibalísticos (ABM) data de 1972, embora ainda suscite dúvidas de interpretação – sem dúvida, os principais avanços nessa área deram-se depois dela: o Tratado sobre Redução e Limitação de Armas Estratégicas Ofensivas (START I), de 1991, levou a uma redução dos arsenais nucleares das superpotências da ordem de 75% em relação aos níveis de 1990 e acarretou a remoção de todas as armas nucleares dos ex-membros da União Soviética (Bielorússia, Ucrânia e Cazaquistão); o Tratado sobre Redução e Limitação Adicionais de

Armas Estratégicas Ofensivas (START II), de 1993, quando e se for ratificado pela Federação Russa, trará novas reduções; a prorrogação, em 1995, agora indefinidamente, do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP, em inglês NPT), de 1968, tornando mais difícil a nuclearização de novos países; a intensificação das negociações para finalizar o Tratado para Proscrição Total de Testes Nucleares – *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT), é um outro passo nessa direção. (1)

Possivelmente a maior ênfase agora será para o controle das armas convencionais, onde o êxito até agora alcançado é bem menor. O Tratado sobre Armas Convencionais na Europa (CFE), de 1990, foi complementado em 1992 pelo Ato Conclusivo da Negociação sobre-Efetivo de Pessoal relativo às Armas Convencionais na Europa (Acordo CFE-1A), mas a sua implementação ainda esbarra em muitas dificuldades.

O Acordo Provisório de Wassenaar, de dezembro de 1995 – que veio substituir o Comitê de Coordenação sobre Controles Multilaterais de Exportação (Cocom), que caducou em 1994 – visa a evitar a aquisição de armamentos e de produtos e tecnologias sensíveis de duplo uso por Estados cujo comportamento seja motivo de preocupação para os signatários do Acordo. (2) Para os Estados Unidos, o acor-

1. "Introduction: towards a pluralistic security system". Adam Daniel Rotfeld, p. 1-12, in *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook 1996 – Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, USA, 1996, 830 p.

Nada ilustra melhor o cinismo das grandes potências sobre armamento nuclear do que a atitude da França e da China em relação ao CTBT: na medida em que concluíram em 1996 os testes que lhes deram elementos para fazer simulação de explosões nucleares em computador, aderiram ao Tratado cujo único objetivo, evidentemente, como o do NPT, é o de impedir que novos países possam ingressar no seleto clube nuclear. A meu ver, ambos tratados são discriminatórios e como tal devem ser tratados.

2. O acordo de Wassenaar foi assinado a 18 de dezembro de 1995, em Wassenaar, Holanda. Ver "Multilateral military – related export control measures", Ian Anthony and Thomas Stock; p. 537-559, in *SIPRI Yearbook 1996*. Tecnologias de duplo uso são aquelas que têm aplicação tanto civil como militar.

do tem dupla finalidade: a) evitar acúmulo de armas desestabilizadoras em regiões de tensão, como Sul da Ásia e Oriente Médio, através do estabelecimento de um processo formal de transparência, de consultas e, quando apropriado, pela adoção de políticas comuns de restrição; b) tratar com firmeza Estados cujo procedimento atual é causa de preocupação, tais como o Iraque, o Irã, a Coreia do Norte e a Líbia. (3)

Embora a nova ordem mundial (NOM) ainda não possa ser definida com precisão, pois se encontra em rápida evolução, é indispensável uma análise da situação atual e de suas tendências, base necessária para uma avaliação político-estratégica que possa ajudar a definir uma estratégia naval para o Brasil no próximo século. (4)

## O QUADRO POLÍTICO-ESTRATÉGICO ATUAL

*"Tudo indica que no mundo prevalecem agora as razões de mercado e que estamos caminhando para um mercado comum planetário, cujo único objetivo é atender às necessidades materiais do homem."* (Alan Bloom)

O sistema internacional, vigente desde 1648 com a paz de Westphalia, que pôs fim à Guerra dos 30 anos, e que se baseava no

Estado nacional soberano, chegou definitivamente ao fim.

Segundo Rosecrance, após a Segunda Guerra Mundial tomou forma um novo sistema de relações internacionais, alternativo ao de Westphalia, em que os Estados não mais se qualificam pela capacidade de adquirir e manter territórios, mas pela capacidade de usarem os oceanos para a expansão de suas trocas comerciais, suprimindo desta forma suas necessidades e dando vazão a seus excedentes de produção. Este sistema, que pode ser denominado "oceânico", essencialmente mercantilista, tem na Alemanha e no Japão de hoje seus dois maiores representantes.

O "Estado comercial", porém, segundo o mesmo autor, já está evoluindo para um novo tipo de Estado, o "Estado virtual". A crescente necessidade de diminuir os custos de produção levou à "empresa virtual", isto é, uma entidade com funções típicas de sede (matriz) – como pesquisa, desenvolvimento, design, marketing, finanças e serviço jurídico –, mas com pouca, ou sem nenhuma, capacidade de produção industrial. A empresa tem cabeça mas não tem corpo. A empresa virtual está abrindo caminho para o "Estado virtual", cujo arquétipo é Hong Kong, com suas instalações de produção localizadas, em grande parte, no sul da China, enquanto o centro de decisão permanece em Hong Kong. Este processo poderá

3. Ver nota anterior.

4. A essência do meu pensamento encontra-se em trabalhos anteriores, como "Uma Nova Concepção Estratégica para o Brasil – Um Debate Necessário, *Revista Marítima Brasileira* (RMB), 109 (5/9): 49-71, jul-set 1989;" "Reflexões Adicionais sobre Uma Nova Concepção Estratégica para o Brasil – Um Debate Necessário," *RMB*, 110 (7/8): 49-61, jul-set 1990; "De Volta a Uma Nova Concepção Estratégica para o Brasil – Um Debate Necessário, *Revista do Clube Naval* nº 283, ano 102, p. 58-66; *O Brasil e a Nova ordem Mundial*, Serviço de Documentação Geral da Marinha, RJ, 1991, 68 p; "Uma Reavaliação do Papel das Forças Armadas no Contexto Atual," *RMB* 115 (10/12): 75-94, outubro 1995; "O Emprego do Poder Naval Brasileiro no Limiar do Século XXI," in *Premissas*, Caderno 12, p. 33-78, Universidade de Campinas, Núcleo de Estudos Estratégicos, abril de 1996; "Segurança Coletiva do Continente. Possibilidades de Conflitos Externos?" p. 55-72, in *O Livro da Profecia – Brasil no Século XXI*, Ed. Senado Federal, Brasília, 1996, 973 p.

conduzir o mundo a uma divisão entre “países-cabeça” e “países-corpo”, uma versão moderna da divisão Norte-Sul. (5)

Já para Samuel Huntington (6), no mundo pós-Guerra Fria as razões culturais estão prevalecendo sobre as razões políticas, ideológicas ou econômicas. Cresce a aproximação entre países com culturas semelhantes enquanto que o relacionamento entre países com culturas díspares torna-se mais competitivo, aflorando suas rivalidades. As nove civilizações por ele identificadas – a ocidental, a latino-americana, a africana, a islâmica, a sínica, a hindu, a ortodoxa, a budista e a japonesa – determinam o padrão dos antagonismos e alinhamentos na ordem internacional contemporânea: os conflitos tendem a dar-se entre civilizações diferentes – “o choque das civilizações” – e os alinhamentos ocorrem predominantemente entre Estados pertencentes à mesma civilização. (7)

Já Lester Turow acredita que “as verdades eternas do capitalismo – crescimento,

pleno emprego, estabilidade financeira, salários reais em ascensão – parecem estar desaparecendo juntamente com os inimigos do capitalismo.” Para ele, o capitalismo está sendo posto à prova por diversos

acontecimentos: o fim da União Soviética; as mudanças tecnológicas, que nos estão conduzindo para a era da inteligência; os fluxos demográficos, com os pobres disputando empregos em extinção em países ricos; a globalização; a multipolaridade, tanto em termos políticos como econômicos e militares. Esses fatos, como placas tectônicas, invisíveis na superfície, mas em constante movimento sob ela, podem provocar terremotos e maremotos, “abalando as fundações do

capitalismo. “Este, porém, mais provavelmente não implodirá como ocorreu com o comunismo; “a estagnação, não o colapso, é o perigo.”(8)

Na verdade, a realidade é sempre mais complexa que as teorias dos cientistas políticos que, em sua análise, valorizam apenas um aspecto dos muitos que compõem

---

**Na verdade, a realidade é sempre mais complexa que as teorias dos cientistas políticos que, em sua análise, valorizam apenas um aspecto dos muitos que compõem uma determinada situação. Todas as tendências apontadas, e muitas outras, coexistem, ora predominando uma ora a outra, em função das circunstâncias do momento**

---

5. “O Surgimento do Estado Virtual,” Richard Rosecrance, in *Foreign Affairs*. Ed. Brasileira, nº 2, novembro 1996.
6. *O Choque das Civilizações*. Samuel P. Huntington. Ed. Objetiva, RJ, 1997, 455 p.
7. Ver “A China Resistirá às Mudanças”. Flavia Sekles, *Jornal do Brasil* (JB), de 22/03/97 e “A Estratégia da Enguia”, Sérgio Paulo Rouhanet, caderno *Idéias*, JB, de 05/04/97. Para Rouhanet, como há muitos possíveis critérios para definir o que seja uma civilização – linguagem, religião, valores éticos e políticos, etc. – a tese de Huntington perde muito de seu valor pois não pode ser refutada nem comprovada (não é científica, portanto).
8. *O futuro do capitalismo – Como as forças econômicas moldam o mundo de amanhã*. Lester C. Turow. Ed. Rocco, RJ, 1997, 456p.

uma determinada situação. Todas as tendências apontadas, e muitas outras, coexistem, ora predominando uma ora a outra, em função das circunstâncias do momento. Daí a necessidade, para os responsáveis pelo planejamento estratégico, seja de um país ou de uma empresa, de abandonarem as técnicas usuais da previsão clássica – as condições do passado determinam o futuro – em proveito das técnicas da prospectiva que, usando técnicas científicas, permitem a determinação dos múltiplos cenários possíveis do futuro e a formulação das diretrizes que nos levem aos que nos são mais favoráveis. (9)

Desde a Conferência de Viena (1815), logo após as guerras napoleônicas, a segurança internacional tem se baseado no

equilíbrio de forças entre as principais potências, princípio que foi consagrado pela diplomacia internacional; no mundo atual, monopolar, este princípio não parece mais ser aplicável. (10)

O fim da Guerra Fria, combinado com o desenvolvimento acelerado das comunicações e da informática nos últimos anos, trouxe à tona além do fenômeno da globalização e multilateralização das relações internacionais, com o aumento crescente do papel das estruturas transnacionais, novos conceitos relativos à segurança global.

## NOVOS ATORES INTERNACIONAIS

O enfraquecimento do conceito de soberania não pode mais ser ignorado: cresce a importância das organizações governamentais supranacionais, como a ONU, a OEA, etc; é cada vez maior a influência de organizações não-governamentais (ONGs), como a Anistia Internacional e o Greenpeace, e o número delas não pára de aumentar; fortalecem-se as associações regionais, como a União Européia, o Mercosul, o Nafta, que limitam a autoridade do Estado nacional em questões vitais; aumenta o número e o poder das megaempresas transnacionais, que vão tendo um papel crescente no cenário internacional; e assim por diante.

*"... las relaciones ya no son exclusivamente de Estado a Estado y de gobierno a gobierno, sino que intervienen crecientemente actores transnacionales, com un alto grado de incidencia en la generación de reglas y orden." (11)*

Acreditar, porém, que o Estado perdeu as suas funções, e não tem mais importância no novo contexto mundial, é ignorar alguns aspectos da realidade, como, por exemplo, o fato de que "as grandes corpora-

9. Nos últimos 20 anos, a Marinha desenvolveu o sistema Péria de prospectiva, que já vem sendo usado pelo governo para o estabelecimento de um planejamento estratégico para o País, pela própria Marinha e por algumas empresas nacionais.

10. A incontestável monopolidade militar é apenas parcialmente atenuada pela multipolaridade econômica: afinal os EUA são também a maior potência econômica e têm uma participação agressiva nos focos internacionais onde sua predominância é quase absoluta.

11. "Hacia el Orden Mundial Del Siglo XXI", Luiz Dallanegra Pedraza. p. 44-60 in *Seguridade Estratégica Regional* (SER), nº 9, junho 1996. O autor é da Universidade de El Salvador.

ções empresariais e industriais, que não teriam mais base territorial nacional fixa, agem em todo o globo escudadas nos Estados de origem, e quando escolhem determinada região para seus investimentos o fazem a partir de interesses que configuram o da matriz e do próprio Estado ao qual pertencem.” (12)

Indubitavelmente, há um vínculo estreito entre as grandes empresas e o Estado ao qual estão ligadas. Vejam-se as pressões que o Brasil sofreu dos governos dos EUA e da França quando da escolha da empresa que forneceria os equipamentos e a tecnologia para a implantação do projeto Sivam.

A influência dos interesses comerciais sobre a política externa é, assim, crescente. Para alguns analistas, já não é válido afirmar que a política comercial é um instrumento da política externa; o contrário é mais verdadeiro, pois, o Estado utiliza “todas as alavancas da política externa para atingir seus objetivos comerciais.” (13)

A complexidade dos problemas atuais, resultante especialmente dos desafios da globalização e do emprego crescente da tecnologia – maior desigualdade de rendimentos, insegurança no emprego e aumento do desemprego – impõe a necessidade de um Estado competente, suficientemente forte para desenvolver um pacote coerente de políticas e programas econômicos que, dentro da realidade internacional, promovam internamente o bem-estar

social e possam contribuir para a estabilidade mundial.

*“O Estado, se bem que tenha seus tradicionais conceitos intensamente criticados, permanece inabalável como a Igreja e as Forças Armadas. E, se o mesmo existe, conseqüentemente, a preocupação com a segurança de suas fronteiras e de seu território mais do que nunca permanece.” (14)*

Podemos dizer, como Italo Pesce, “que os boatos sobre a morte do Estado nacional têm sido um tanto exagerados.” (15)

A real perda da capacidade de atuação do Estado moderno, que se reflete principalmente na sua impossibilidade de controlar o crime organizado e as reivindicações de minorias étnicas, religiosas ou políticas radicais, faz proliferar um certo tipo de terrorismo, de caráter interno, como no caso dos atentados de Oklahoma, nos Estados Unidos; os dos metrô de Tóquio e Yokohama, no Japão; os de grupos revolucionários na Colômbia, Peru, (narcoterrorismo), etc.

## A GLOBALIZAÇÃO

A globalização impõe uma profunda reflexão.

A irretorquível lógica da economia global – a livre competição é essencial para a

12. “Segurança e a Nova Ordem Internacional”, Shiguenali Miyamoto, in *Premissas*, nº 14, dezembro 1996, p. 6-65. O autor é professor do Departamento de Ciências Políticas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp.

13. “As empresas e a política externa”. Jeffrey E. Garten, in *Foreign Affairs*, edição brasileira, nº 8, maio de 1997, *Gazeta Mercantil* de 09/05/97. Jeffrey Garten foi subsecretário de comércio exterior dos EUA, de 1993 a 1995, e atualmente é reitor da Escola de Administração de Empresas da Universidade de Yale.

14. MIYAMOTO, SHIGUENALI. Op. cit.

15. “O Estado Brasileiro e a Defesa Nacional no Mundo Pós-Bipolar”. Eduardo Italo Pesce, in *RMB* 116 (10/12): 139-147, out-dez 1996.

eficiência do sistema – aumentará o fosso já enorme entre os países mais ricos e os mais pobres que não souberem, ou não puderem por absoluta falta de condições, enfrentar a feroz competição internacional, o que, inegavelmente, exacerba a defesa dos interesses nacionais:

*“A luta pela defesa dos interesses nacionais – econômicos, políticos, estratégico-militares –, paradoxalmente, é mais firme hoje do que nas décadas passadas, exatamente em função da globalização econômica.”* (16)

Sem dúvida, como diz R. Ruggiero, diretor-geral da Organização Mundial de Comércio (OMC), “ela [a globalização] não vai desaparecer.” Para ele, a “única questão é se vamos ou não

acompanhar o seu avanço com políticas internas que nos permitam adaptar-nos à realidade das mudanças, sem um custo social intolerável.” (17) Quando se pensa apenas nos países ricos o problema é exatamente este, pois, a sua adaptação à nova situação, embora seja no momento causa de graves problemas sociais – desemprego, menores investimentos na área de saúde e educação, maiores restrições na aposentadoria, etc –, é apenas uma questão de tempo, até que surjam soluções criativas para as dificuldades presentes. No que se refere, porém, aos países mais atrasados – que se debatem ainda com problemas bási-

cos característicos da condição de subdesenvolvimento, como falta de infra-estrutura (transporte, facilidades de comunicação, etc.), precariedade dos serviços públicos mais essenciais (saúde, educação, segurança, etc.), ineficiência administrativa, e muitos outros – a questão é bem mais complexa.

Na maioria dos grandes mercados emergentes – na Ásia, na África ou na América Latina – a abertura das economias e dos sistemas políticos está se dando simultaneamente, o que, sem dúvida, representa

um desafio sem precedentes, suscitando dúvidas sobre a capacidade desses países de, nessas circunstâncias, sustentarem um crescimento elevado e até mesmo manterem a estabilidade política. (18)

A abertura total das economias dos

países subdesenvolvidos, sem que se adotem certos dispositivos de proteção durante a fase de transição, acarretará uma crise de governabilidade, já que se agravarão as condições sociais que já são quase intoleráveis (em alguns casos poderá até haver um retrocesso ao estado pré-industrial). A conseqüente redução da participação desses países na riqueza mundial virá agravar ainda mais a já injusta distribuição atual dessa riqueza.

A cooperação internacional parece altamente improvável. Certamente “a busca de um maior bem-estar social, em nível global, significa retirar recursos dos países ricos,

---

---

### **A conseqüente redução da participação desses países na riqueza mundial virá agravar ainda mais a já injusta distribuição atual dessa riqueza**

---

---

16. MIYAMOTO, SHIGUENALI. Op. cit.

17. Citado por Roberto Campos em “A Conferência de Cingapura,” *JB*, 1997.

18. GARTEN, Jeffrey. Op. cit.

sinal de confisco dos frutos de seu trabalho" (19) e isso não será fácil. Pelo contrário, apesar de todo o discurso liberal, a prática dos países desenvolvidos é protecionista. A União Européia cria barreiras para importações e, especialmente, protege a sua agricultura; segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os agricultores europeus recebem subsídios à produção de cerca de US\$98 bilhões; o Itamaraty informa que a União Européia mantém mais de 30 barreiras tarifárias para produtos exportados pelo Brasil e, pelo menos, dez outras medidas não-tarifárias (por exemplo, medidas fitossanitárias). (20) O mesmo fazem os Estados Unidos para proteger os seus empregos; além de subsídios em várias áreas, ele e o Canadá protegem seus agricultores com incentivos de cerca de US\$250 bilhões anuais (21), as barreiras fiscais para produtos brasileiros têm sido aplicadas em inúmeros casos, como suco de laranja, aço, tecidos, sapatos, etc. O Japão, que se beneficia da abertura do mercado norte-americano – uma consequência ainda da Guerra Fria quando os EUA precisavam de um Japão forte para deter o comunismo no Pacífico –, é uma das economias mais fechadas do mundo.

A criação do "selo verde" pelos países desenvolvidos – garantia de que um determinado produto, em nenhuma etapa de seu processo de produção, provocou danos ao meio ambiente – e os esforços dos países ricos para impor na OMC a introdução de uma "cláusula social" para "protegê-los" dos "menores custos de produção dos países atrasados" (SIC), pelo fato de disporem

de mão de obra mais barata e legislação trabalhista menos avançada, são novas formas sutis (não tão sutis, afinal) de interferência na livre competição internacional.

Seria ingênuo esperar que os Estados Unidos e as outras grandes potências renunciem ao seu papel nos negócios mundiais ou que deixem de perseguir os seus interesses nacionais em nome de qualquer princípio que vá contra esses interesses. Embora a racionalidade indique que deveria ser procurado um novo conceito de segurança global, que levasse em consideração não somente esses valores e interesses mas, também, as novas premissas emergentes, inclusive a ruptura do sistema internacional "westphaliano", baseado na onipotência do Estado soberano, esta tarefa parece muito acima das possibilidades da sociedade atual. (22)

O Secretário de Comércio dos Estados Unidos, William Daley, por ocasião da realização do Foro Empresarial das Américas, em maio de 1997, em Belo Horizonte, declarou:

*"No caso de nossos interesses [os dos EUA] serem contrariados pelo movimento de integração sub-regional [o do Mercosul], então, não vamos nos acanhar no sentido de fazer prevalecer os referidos interesses; não vamos comprometer os interesses dos EUA em benefício do interesse de outros, às expensas de nossos trabalhadores e empresários." (23)*

A falta de ética nas relações internacionais torna a visão de Karl Deutsch da for-

19. A frase, cujo sentido é absolutamente claro, é de Zbigniew Brzezinski, ex-Secretário de Estado do

Governo Carter. Citado por José Sarney, op. cit. 21. GOYAS JÚNIOR, Durval de Noronha, op. cit.

22. ROTFELD, Daniel. Op. cit. nota 1.

20. "Chirac abre diálogo sobre protecionismo". Clarissa Rossi e Carmem Kozak. JB, de 13/03/97.

21. GOYAS JÚNIOR, Durval de Noronha, op. cit.

22. ROTFELD, Daniel. Op. cit. nota 1.

23. "O Comércio nas Américas". O Globo, 13 de maio de 1997.

mação de uma comunidade de segurança pluralística apenas uma especulação teórica. (24)

A crescente tendência para a formação de grupos econômicos regionais necessariamente não contribui para a globalização; o grupo regional elimina, em geral, as barreiras dentro do grupo mas mostra-se protecionista em relação aos países que não pertencem a ele.

A regionalização mais avançada das 72 que hoje existem ou estão em negociação – indubitavelmente a União Européia – tem agora, como uma de suas principais motivações, a vontade de proteger as identidades dos Estados nacionais envolvidos, contra o avassalador “desafio norte-americano”, evitando que eles se “dissolvam” no grande caldeirão da globalização. (25)

As dificuldades postas pela globalização levam ao ressurgimento do nacionalismo nos países que mais se sentem ameaçados por ela. Os países subdesenvolvidos temem a desna-

cionalização do seu sistema produtivo e a perda da governabilidade resultante da instabilidade que a globalização pode causar; nos países desenvolvidos, a crise do desemprego está levando a uma crescente oposição às imigrações, fazendo renascer o racismo e fortalecendo os partidos de extrema direita que defendem a adoção de leis mais restritivas ao acolhimento de estrangeiros, exacerbando assim o nacionalismo. (26) O crescimento do partido de Jean-Marie Le Pen, na França, na base de uma campanha

cuja essência é a restrição às imigrações, é um triste exemplo.

A globalização não é um fenômeno puramente econômico, que levaria apenas à criação de um mercado mundial unificado. É muito mais do que isso: é uma tendência para a universalização de certos conceitos e idéias que assumem, assim, valores absolutos, acima de qualquer discussão. Os Estados que não se enquadrarem nesse novo sistema de valores – que compreendem “*inter alia*” as

crenças ocidentais sobre democracia repre-

---

**“... mediante o NAFTA, os EUA conseguiram consolidar a histórica ambição de aplicar suas leis extraterritorialmente. Sob o eufemismo de ‘convergência de valores` e o pretexto de liberalização comercial, a ALCA pode se tornar um eficiente sistema de dominação econômica e política”**

---

24. Para Deutsch, em *Political Community and the North Atlantic Area*, o estabelecimento de uma comunidade de segurança pluralística implica na aceitação geral de alguns princípios básicos, tais como o da soberania e independência legal dos Estados, da compatibilidade de valores básicos derivados de instituições comuns, da mútua compreensão, da identidade e lealdade, da integração até o ponto de os Estados nutrirem expectativas seguras de mudanças pacíficas e do uso da comunicação como vínculo entre as comunidades políticas. Ver Rotfeld, op. cit.

25. PEDROZA, Luiz Dallanegra. Op. cit.

26. O problema das migrações certamente será um dos temas mais importantes da próxima década. Não é apenas o aumento do desemprego que faz aumentar a indisposição contra o imigrante. O problema é também cultural. A classe média norte-americana crescentemente sente suas tradições culturais ameaçadas pelo aumento da imigração latina em geral e mexicana em particular. Ver “A Grande Rejeição Americana”, Mário Andrade e Silva, *JB*, de 06/04/97.

sentativa, economia de mercado, uma visão judaico-cristã do mundo (a ideologia ocidental) – estarão alijados da comunidade internacional.

Segundo Francis Fukuyama, “a partir de agora, somente haverá lugar no mundo para a democracia liberal e a economia de mercado, que se impuseram como o sistema que se interliga com o destino da Humanidade, dele faz parte e constitui o porto que finalmente encontramos.” (27) Daí, “o fim da História.”

Os países mais adiantados – os Estados Unidos à frente – vêm desenvolvendo um conceito de integração verdadeiramente global:

*“... mediante o NAFTA, os EUA conseguiram consolidar a histórica ambição de aplicar suas leis extraterritorialmente, estendendo conceitos de legislação pertinentes a capitais estrangeiros, propriedade intelectual, abuso de poder econômico, direito ambiental, direito trabalhista, tráfico de drogas, imigração ilegal e até a administração da Justiça, sob o eufemismo de ‘convergência de valores’ e o pretexto de liberalização comercial.” (28)*

As leis Helms-Burton e D’Amato comprovam esse tipo de atitude. As pressões que ora se fazem no sentido de acelerar a implementação da Associação de Livre Comércio (ALCA), antes que o Mercosul possa se aprofundar e se estender para os demais países da América do Sul, devem, pois,

ser resistidas; sem as devidas cautelas, a ALCA pode se tornar um eficiente sistema de dominação econômica e política.

A situação do México no NAFTA parece justificar esses receios.

Em recente artigo sobre o assunto diz o senador José Sarney:

*“Henry Kissinger, que sempre teve uma visão estratégica da América do Sul e compreende muito claramente o processo brasileiro e argentino, fez uma lúcida análise da situação presente. Diz ele, com razão, e isso ninguém esconde, que a visão americana é de que o Mercosul é um bloco discriminatório e, sendo assim, os EUA ‘desejam o seu desaparecimento ou transformação’. Acrescenta que essa interpretação é uma fuga ao desafio que está no tabuleiro. Diz Kissinger que ‘o fato inegável é que o continente sul-americano está tendo uma importância cada vez mais crítica para os Estados Unidos’, uma vez que 18% das vendas americanas são para nossos países.” (29)*

## SEGURANÇA INTERNACIONAL

Conceitos como o de autodeterminação dos povos e não-intervenção, que dominaram a política internacional até recentemente, (30) estão perdendo força, crescendo a tendência para intervenções, multinacionais ou não, sob as mais nobres alegações, nem sempre falsas: proteção dos direitos humanos ameaçados, como na

27. FUKUYAMA, Francis. *O Fim da História*. Citado em “O Brasil e o Seu Labirinto”, José Sarney, JB, 1997.

28. “A ALCA e a Nova Face do Imperialismo”. Durval de Noronha Goyos Junior. *Gazeta Mercantil*, de 10/03/97. O Autor é advogado e árbitro da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Genebra.

29. SARNEY, José. “BH ou Munique”. *O Globo*, 15 de maio de 1997.

30. No Brasil, estes dois princípios estão consagrados na Constituição de 1988.

Somália, em Ruanda e na Bósnia-Erzegovina; socorro à democracia em perigo, como em Granada e no Haiti; combate ao tráfico internacional de drogas, como no Panamá; preservação da paz mundial, como no Iraque. (31)

O boicote econômico à Cuba socialista é uma intervenção "branca", feita sob as mais diversas alegações.

As questões de segurança passaram a ser vistas menos sob o enfoque geopolítico, ligado a condicionantes geográficos ou históricos, e mais sob o enfoque geoeconômico, que envolve aspectos econômicos e sociais, como o estado da economia do país, o nível de coesão social, a capacidade de enfrentar a globalização da economia, e outros do mesmo teor. (32) Hoje podemos afirmar que "a segurança econômica é a dimensão fundamental da segurança." (33)

A preocupação política internacional concentra-se atualmente nos chamados interesses coletivos da humanidade, como,

---

---

**Os pontos de vista de  
países ricos e pobres sobre  
tráfico de drogas,  
problemas ambientais,  
transferência de tecnologia  
de ponta, migrações, etc,  
refletem interesses  
nitidamente conflitantes, de  
difícil conciliação**

---

---

por exemplo, a proteção dos direitos humanos, em especial o das minorias; a preservação do meio ambiente; a erradicação da miséria; o combate ao crime organizado, principalmente ao narcotráfico e ao contrabando de armas; o controle sobre a proliferação das armas de destruição em massa; a eliminação do terrorismo, e outros.

O relato feito ao Senado norte-americano pelo Diretor da CIA, na sua Avaliação da Ameaça Mundial, 1996, confirma em linhas gerais a análise

anterior; nesse relato ele identifica quatro grupos de ameaças na atualidade:

- agitação étnica e crises humanitárias;

- o processo de transformação e de "metamorfose" das duas grandes potências, a China e a Rússia;

- as nações "trapaceiras" (como o Irã, Iraque, Coreia do

Norte e Líbia), que desenvolveram forças militares significativas e procuram agora obter armas nucleares, químicas ou biológicas;

- a proliferação de armas de destruição

31. Algumas dessas alegações já foram institucionalizadas como legítimas: as Resoluções das Nações Unidas nºs. 43/131, de 1988, e 45/100, de 1990, dão base legal para as intervenções de caráter humanitário; o Protocolo de Washington, que modificou a Carta da OEA, consagrou para o sistema inter-americano as intervenções feitas para a preservação da democracia.

32. "From Geopolitics to Geo-Economics - Egyptian National Security Perception", Abdel Monem Said Aly in "National Threat Perceptions in The Middle East, "Research Paper nº 37. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), New York/Geneve, 1995, 109 p. O autor é do Centro de Estudos Políticos Estratégicos da Fundação Al-Ahram, no Cairo.

33. "Contribuição para uma Concepção Estratégica no Cone Sul da América" Virgílio R. Beltrán, p. 99-114, in *Estratégia no Novo Cenário Mundial*. Coord. Braz Araujo, NAIPE, Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de S. Paulo, *Anais do II Encontro de Estudos Estratégicos*, SP, 1995, 424 p..

em massa, do terrorismo, das drogas e do crime organizado. (34)

É inegável que todas essas questões que preocupam a comunidade internacional são extremamente relevantes para o futuro da humanidade mas, indubitavelmente, elas geram tensões no relacionamento entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, os quais têm soluções às vezes antagonicas para cada uma dessas questões. Em trabalhos anteriores temos mostrado que os pontos de vista de países ricos e pobres sobre tráfico de drogas, problemas ambientais, transferência de tecnologia de ponta, migrações, etc, refletem interesses nitidamente conflitantes, de difícil conciliação.

A falta de poder nacional dos Estados subdesenvolvidos tem levado alguns deles a apelar para a prática de atos terroristas – terrorismo de Estado – visando, em essência, a punir uma ofensa ou marcar uma posição política no intuito de chamar a atenção da comunidade internacional para ela. Alguns dos atentados que freqüentemente permeiam o conflito árabe-israelense, os ao World Trade Center, nos Estados Unidos, e ao Centro Israelita, em Buenos Aires, estão neste caso. Alguns Estados – e a Líbia, o Irã, o Sudão, a Coreia do Norte têm sido apontados como exemplo – são acusados de proteger e mesmo patrocinar o terrorismo internacional.

Graças às novas tecnologias e as modificações fundamentais no mundo em que atuam – entre as quais se destaca a possibilidade cada vez maior de terroristas terem acesso a produtos e técnicas sofisticadas,

como os atentados com gás Sarin no Japão comprovaram – a devastação causada por atos terroristas, praticados por agentes externos ou internos, pode ser incomensurável:

*“É bem possível que, em cada 100 tentativas de superviolência terrorista, 99 fracassem. No entanto, essa única ação bem-sucedida poderia ocasionar mais vítimas, provocar mais danos materiais e desencadear um pânico muito maior do que tudo o que o mundo já vivenciou.” (35)*

Quando se considera que as modernas sociedades estão cada dia mais dependentes do armazenamento, da recuperação, da análise e da transmissão eletrônica de informações, vislumbra-se a possibilidade de uma ação coordenada de alguns piratas informáticos (*hackers*) paralisar o funcionamento de um país, interferindo com as atividades do governo (inclusive militares) e as do setor privado (bancos, por exemplo). Esta possibilidade existe, não pertencendo mais ao terreno da ficção científica e, no futuro próximo, influirá decisivamente no conceito de segurança.

Como a toda ação corresponde uma reação, já estão sendo desenvolvidos antidotos para impedir essas práticas – tanto através dos recursos tornados possíveis pela própria informática como da adoção de legislação restritiva – mas, sem dúvida, esse é um novo elemento que terá de ser considerado daqui por diante.

---

34. “Worldwide Threat Assessment – Brief to the Senate Select Committee on Intelligence”, statement by John Deutch, Director of Central Intelligence Agency (CIA), Washington DC, 22 February, 1996, citado por Daniel Rotfeld, nota 1.

35. “O Terrorismo Pós-Moderno,” Walter Laqueur, in *Foreign Affairs*, Ed. Brasileira, nº 2, novembro 1996. O autor é presidente do “International Research Council” do “Center for Strategic and International Studies” e autor de livro sobre terrorismo e guerrilha.

## A REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA

A revolução tecnológica no campo das comunicações e nos sistemas de processamento de informações – cada vez mais, conhecimento é poder – está concentrando o poder mundial nas poucas nações altamente industrializadas que investem recursos consideráveis nesses setores de ponta. Há uma nítida tendência para que este processo institucionalize a divisão do mundo em dois grupos de países: o grupo daqueles poucos países que, graças à tecnologia e capacidade de gerenciamento superiores e acesso fácil ao capital, terão poder e o usarão para determinar, obviamente em seu benefício, a divisão da riqueza mundial (países-cabeça); e o outro grupo dos muitos países

que, não dominando o conhecimento já disponível e não podendo acompanhar a contínua agregação de novos conhecimentos, não terão nenhuma influência na definição de seu próprio futuro, meros coadjuvantes na fantástica epopéia do Homem (países-corpo). Este é o confronto Norte-Sul, novo eixo de máxima confrontação estratégica, que veio substituir o anterior Leste-Oeste; eixo econômico que toma o lugar do ideológico.

O controle das transferências de tecnologia é agora um fator relevante nas relações internacionais.

Os países tecnologicamente mais avançados reservarão para si a produção de bens que agregam altos índices de tecnologia e, portanto, que propiciam elevado retorno de capital, deixando para os de-

mais a produção de matérias primas, produtos primários e bens que não lhes interessa produzir, seja porque o retorno do capital é pequeno e lento, ou porque exigem o uso intensivo de mão-de-obra desqualificada ou agridem o meio ambiente.

Sob a alegação de que as tecnologias de ponta são, em geral, de duplo uso – isto é, servem tanto para aplicações civis como militares, permitindo o desenvolvimento de

armas de destruição em massa e de seus vetores –, os países mais avançados, a frente os Estados Unidos, vêm dificultando essa transferência. Ao término da Guerra Fria, o Cocom, criado para impedir que tecnologias “sensíveis” chegassem aos países do bloco soviético, foi reorientado para barrar o acesso dos países do Terceiro Mundo às tecnologias de

ponta; quando ele caducou, foi feito o Acordo de Wassenaar, em dezembro de 1995, com o mesmo propósito. A possibilidade do uso desse instrumento para atender interesses comerciais não pode ser descartada.

As mudanças tecnológicas acarretam também mudanças políticas, para as quais os políticos têm de encontrar respostas. Sem dúvida, o desemprego é uma decorrência do crescente uso da tecnologia nos sistemas de produção e gerenciamento, o que contribui para um considerável aumento da sensação de insegurança:

*“Quando se compra um produto de alta tecnologia, ele já está obsoleto, as fábricas já estão começando a fazer*

---

**Cada vez mais,  
conhecimento é poder. O  
controle das transferências  
de tecnologia é agora um  
fator relevante nas relações  
internacionais. É o eixo  
econômico que toma o  
lugar do ideológico**

---

algo melhor e os laboratórios, ainda mais avançado. É um ambiente de risco e incerteza, de insegurança e desemprego." (36)

## O CONCEITO DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS – ALIANÇAS MULTINACIONAIS

*"Na condição de maior potência do planeta, temos a obrigação de liderar e, às vezes, quando nossos interesses e nossos valores se encontrarem suficientemente em jogo, de agir."* (Bill Clinton, Presidente dos EUA)

A Guerra do Golfo assinala, com muita clareza, a transição do sistema político-estratégico característico do período de Guerra Fria para um novo sistema mais alinhado com os interesses agora predominantes, basicamente os dos Estados Unidos: uma grande coligação de países, sob os auspícios do Conselho de Segurança das

Nações Unidas e a forte liderança dos EUA, reúne seus recursos políticos, econômicos e militares para "punir" um país do terceiro mundo, considerado como uma ameaça à paz mundial. (37)

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos – *National Security Strategy of the United States* – anunciada pelo presidente George Bush, logo após a Guerra do Golfo, em agosto de 1991, reflete a mudança em questão, definindo o papel que os Estados Unidos se atribui na nova ordem internacional e o tipo de ameaças que identifica para os seus interesses. (38)

Nesse documento, os Estados Unidos, embora admitindo que a Federação Russa irá desempenhar um papel bem menos conspícuo no contexto atual do que a ex-União Soviética – suas dificuldades internas são consideráveis e deverão persistir ainda por muito tempo (39) – reconhece que ela é o único país com capacidade para destruir os Estados Unidos num ataque nuclear, o que justifica a manutenção

36. "Esta é a era de Dolly," entrevista de Anthony Giddens a Nelson Franco Jobim, *JB*, de 20/04/97. Giddens é sociólogo, diretor da "London School of Economics."

37. "A Guerra do Golfo: Uma Análise Político-Estratégica e Militar," A. Vidigal, *RMB* 112 (1/3 e 4/6): 15-62, jan-mar e abr-jun 1992.

38. "National Security Strategy of The United States," The White House, August 1991, 33 p.

39. As dificuldades econômicas da Rússia são notórias: "Qualquer ângulo serve para se observar as seqüelas da reforma econômica da Rússia em seu sexto ano: indústria paralisada, agricultura arruinada, atraso no pagamento de salários, aposentadorias e auxílio-desemprego." Ver "Retrato pós-moderno da Rússia hoje." Pilar Bonet, *JB*, de 23/03/97. No que se refere às questões de segurança interna (dentro da CEI e da própria Federação Russa) ver "Conflicts in and around Russia," Vladimir Baranovsky, p. 251-278, in *SIPRI Yearbook*, 1996.

Além dos problemas econômicos, políticos e sociais, a Rússia enfrenta dificuldades de ordem interna, tanto dentro da Federação – caso da luta da Chechênia por sua independência – como nos países membros da CEI, área de forte influência russa e onde seus interesses são vitais – por exemplo, na Moldova, onde um grupo de etnia russa pretende criar a República do Dniester (República Moldoviana Trans-Dniesteriana), independente ou incorporada à Federação Russa; na Geórgia, onde a Abkhazia declarou sua separação da Geórgia desde setembro de 1993, e a Ossétia do Sul, reivindica sua união com a Ossétia do Norte, que faz parte da Federação Russa, e a independência da nova República que seria criada; também no Azerbaijão, onde o enclave de Nagorno-Karabach pretende a sua separação do Azerbaijão e incorporação à Armênia; e ainda no Tajiquistão, onde reina a guerra civil. Além do mais, a Rússia enfrenta sérios problemas de relacionamento com os demais países membros da CEI.

de suas forças nucleares estratégicas para dissuasão e, esta falhando, para a retaliação. (40)

As principais ameaças aos interesses dos Estados Unidos identificadas no documento são exatamente as decorrentes das questões, já apontadas por nós, que acentuaram as diferenças de interesses entre desenvolvidos e subdesenvolvidos: tráfico de drogas, meio ambiente, migrações, transferência de tecnologias de duplo uso, etc.

Em artigo recente, o Secretário de Defesa dos Estados Unidos explicita os receios do país:

*"Nossos temores são estimulados pela proliferação dos armamentos de destruição em massa, pelos ódios raciais que fendem os Estados, pelo terrorismo de grupos extremistas e pela agressão regional perpetrada por Estados-párias."* (41)

As possibilidades de intervenção em países menos desenvolvidos possa a ser o principal fator que orientará o desenvolvi-

mento do Poder Militar dos Estados Unidos, que assumem, agora sem subterfúgios, a postura de árbitro da nova ordem internacional, que ele define dentro de sua visão particular do mundo e de acordo com os seus interesses nacionais (que confundem com os mundiais).

O conceituado estrategista norte-americano Edward Luttwak, ao defender a conveniência da intervenção militar dos Estados Unidos nas sucessivas crises que resultam da situação pós-Guerra Fria, afirma:

*"Uma política de não-intervenção teria como consequência um mundo não só menos estável como também mais militarizado – o que sem dúvida prejudicaria interesses fundamentais dos Estados Unidos, no mínimo afetando o desenvolvimento econômico e solapando a ordem pública, mesmo que não haja nenhuma ameaça direta."* (42)

No Livro Branco da Marinha e do Corpo de Fuzileiro Navais dos Estados Unidos – conhecido como *"... A partir do mar"*

40. É difícil aceitar a tese de que as forças nucleares norte-americanas se destinam atualmente à dissuasão. Um ataque nuclear da Rússia aos Estados Unidos só é crível nas circunstâncias atuais no caso de se instalar o caos na Rússia. Ora, a dissuasão só funciona com dirigentes racionais que detenham ainda o controle dos sistemas de armas do país, o que, certamente, não seria o caso. A manutenção do sistema nuclear norte-americano está ligada à vontade da preservação de uma indiscutível superioridade militar sobre qualquer país ou conjunto de países que possam por em cheque a liderança dos EUA. Uma análise criteriosa da Guerra do Golfo comprova isso:

"O 'petróleo' pode ter sido um dos fatores na análise inicial que defendeu a intervenção dos Estados Unidos depois que o Iraque invadiu o Kuwait em 1990, mas o que estava em jogo era algo maior: a liderança americana e a ordem global." Ver "Mitos sobre o Golfo Pérsico," de Graham E. Fuller e Ian O. Lesser, in *Foreign Affairs*, ed. Brasileira, nº 8, maio de 1997, *Gazeta Mercantil* de 09/05/97.

41. "A Defesa na Era da Esperança," William J. Perry, in *Foreign Affairs*, Ed. Brasileira, nº 2, novembro 1996. O autor é Secretário de Defesa dos EUA.

42. "Uma Política Militar Pós-Heróica," Edward Luttwak, in *Foreign Affairs*, Ed. Brasileira, nº 2, novembro de 1996. Para Luttwak, a possibilidade de conflitos aumenta com o fim da Guerra Fria: "Com o fim da Guerra Fria, o tamanho das Forças Armadas, os gastos militares e os temores de um ataque nuclear foram todos significativamente reduzidos, assim como os antigos hábitos de prudência. Hoje, disputas relacionadas a objetivos diplomáticos de importância secundária ou mesmo a campanhas voltadas para eleitorados internos são motivo suficiente para provocar temerárias demonstrações de imprudência e belicosidade."

– (43) elaborado a partir da Estratégia de Segurança Nacional, a Marinha dos Estados Unidos renuncia ao seu conceito tradicional de *blue water Navy* – a Marinha das águas azuis, das águas profundas, destinadas a combater em alto-mar as Esquadras das grandes potências – e passa a orientar o seu planejamento, em face da experiência da Guerra do Golfo, para a *brown water Navy* – a Marinha das águas marrons, das águas poluídas, das águas costeiras – destinada a apoiar intervenções contra países que não disponham de grande Poder Naval. Com esta reorientação, o Corpo de Fuzileiros Navais voltou a ser considerado como prioritário, por ser a primeira força a intervir em caso de crise. (44)

A Segurança dos Estados Unidos pós-Guerra Fria (45) repousa em três linhas básicas de defesa: evitar o surgimento de ameaças (defesa preventiva), eliminar as ameaças que cheguem a surgir (manutenção de forças poderosas e prontas, bem posicionadas para ação pronta nas áreas de crise para dissuadir qualquer ação contrária aos interesses norte-americanos) e, finalmente, caso a prevenção e a dissuasão venham a falhar, derrotar a ameaça pelo emprego do Poder Militar (de modo a vencer decisiva e rapidamente, com o mínimo de baixas). O poder e a composição das

Forças Armadas americanas são definidos pela necessidade de dissuadir e, quando necessário, de lutar e vencer, de comum acordo com os aliados regionais. A presença militar norte-americana no exterior, com seus elementos pré-posicionados em áreas sensíveis para os Estados Unidos (no momento, Golfo Pérsico, Índico, Coréia e Europa), permitirá uma ação mais pronta, de modo a evitar o agravamento de uma crise e sua evolução para um conflito generalizado. Dentro desse conceito, é essencial a manutenção de uma capacidade de transporte aéreo e marítimo, que permita a locomoção rápida de tropas e de equipamentos para cenários distantes. A manutenção das forças com elevado grau de prontidão para o combate e a capacidade delas de fazerem uso de tecnologias avançadas são os dois atributos essenciais do Poder Militar estadunidense.

Durante a Guerra Fria, a OTAN foi o instrumento por excelência da política de segurança dos EUA. Uma discussão sobre sua aplicação atual implica necessariamente numa análise sobre segurança e defesa européias. O atual sistema europeu baseia-se numa ampla concepção de segurança, que envolve não só componentes de defesa mas, também, componentes políticos, econômicos e sociais.

---

As recentes manobras militares da China para reafirmar sua soberania sobre Taiwan, o envio de forças navais gregas e turcas na disputa de uma ilha no mar Egeu, o emprego de forças navais da Coréia do Sul para reivindicar ao Japão o direito à posse de umas ilhotas desabitadas no mar do Japão, as incendiárias declarações paquistanesas no seu contencioso com a Índia pela província de Caxemira, os choques armados entre o Peru e o Equador pela serra do Condor, confirmam o que for dito por Luttwak.

43. "... From the Sea – Preparing the Naval Service for the 21st Century," , Navy and Marine Corps White Paper, September 1992, 12 p..
44. Os "navios prontos" da Força Estratégica de Transporte Marítimo dos EUA – "Strategic Sealift Force" – pré-posicionados em áreas de grande valor estratégico para os Estados Unidos – Ilha de Diego Garcia, no Índico, e Guam, no Pacífico, por exemplo – ficam guarnecidos e carregados com suprimentos (combustíveis, lubrificantes, munição, gêneros, etc.) e equipamentos (carros de combate, viaturas militares, artilharia de campanha, etc.) destinados às brigadas de fuzileiros navais. Ver "A Guerra do Golfo," nota 31.
45. A análise que se segue baseia-se no artigo de William J. Perry, op. cit.

A figura que se segue mostra as estruturas de segurança intergovernamentais multilaterais existentes na Europa, indicando os países que participam de cada uma delas (a 1ª de janeiro de 1996). A complexidade e a abrangência do sistema ficam evidentes. (46)

Tendo sido criada como uma aliança militar contra a União Soviética, era de se esperar que, com a desagregação desta e o fim da Guerra Fria, a OTAN, tendo perdido sua razão de ser, simplesmente desaparecesse, como, aliás, aconteceu com o Pacto de Varsóvia. A importância que os Estados Unidos dá a uma presença militar no exterior, conforme vimos, não só está mantendo a OTAN, mas criando condições para que ela se estenda para o leste europeu, em direção às fronteiras da Federação Russa e dos Estados que compõem a Confederação de Estados Independentes (CEI). Países como a Polônia, a Hungria e a República Tcheca já formalizaram o seu pedido de ingresso na Organização, sob fortes protestos da Rússia.

O ponto de vista norte-americano é que, dentro do amplo conceito de segurança vigente, a ampliação da OTAN – que, sob o ponto de vista de defesa, permanecerá como uma organização puramente defensiva – contribuirá para facilitar o processo de transição desses Estados para a democracia e economia de mercado, colaborando, portanto, para a segurança e estabilidade de toda a Europa, Rússia inclusive. Para a Federação Russa, entretanto, esta extensão criará uma nova linha divisória na Europa, contribuindo para sua desestabilização. (47)

Desde o fim da Guerra Fria, a OTAN vem diversificando suas atividades. Em 1991, ela

criou o Conselho para Cooperação no Atlântico Norte (*North Atlantic Cooperation Council – NACC*), uma instituição para consulta e cooperação em assuntos políticos e de segurança entre a OTAN e os países que pertenceram ao ex-Pacto de Varsóvia e à ex-União Soviética, Rússia inclusive. Em 1994, a OTAN criou a Parceria para a PAZ – *Partnership for Peace (PFP)* – para cooperar com o NACC e outros países membros da Organização para Segurança e Cooperação na Europa – *Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE* – em áreas como planejamento, orçamento e treinamento na área militar, debaixo da autoridade do Conselho do Atlântico Norte, órgão da OTAN que congrega os ministros das relações exteriores dos países membros. A PFP objetiva o estreitamento da cooperação para o preparo e a execução multilateral da condução de crises, como, por exemplo, nas operações de paz.

Na reunião de Helsinque, entre Bill Clinton e Boris Yeltsin, realizada a 20-21 de março de 1997, quando este trabalho estava sendo escrito, o problema da extensão da OTAN para o leste avançou, sem, contudo, chegar a uma solução definitiva. Embora Yeltsin tenha confirmado sua posição contrária à expansão, concordou em participar, juntamente com os países da Aliança Atlântica, da elaboração de um documento relativo a um novo sistema de segurança na Europa, o que assegura que a Rússia participará da discussão de assuntos de segurança, sem o poder, contudo, de vetar decisões da Aliança ou impedir a adesão de países de seu antigo bloco.

Isto representa, inquestionavelmente, um abrandamento da posição anterior mas, em troca, houve compromisso dos Esta-

46. "Europa: uma Análise Político-Estratégica," A. Vidigal, *RMB* 116 (4/6): 67-80, abril-jun 1996.

47. "Europe: Towards New Security Arrangements," Adam Daniel Rotfeld, 279-322, in "*SIPRI Yearbook 1996*."



dos Unidos para patrocinar o ingresso da Rússia na Organização Mundial de Comércio, Clube de Paris, e canalizar uma ajuda de US\$36,7 bilhões para a economia russa. (48)

O processo de integração europeia, que teve início depois do término da Segunda Guerra Mundial, avançou significativamente em fevereiro de 1992, quando os 12 Estados membros transformaram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) em União Europeia (EU), pelo Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1993 (em 1996, já eram 15 os Estados membros da EU e muitos outros buscavam ingressar).

Os rígidos critérios de adesão – instituições democráticas estáveis, aderência ao primado da lei, respeito aos direitos humanos e aos direitos das minorias nacionais, além de uma economia de mercado saudável, capaz de suportar a concorrência dentro do grupo – têm dificuldade o ingresso de novos membros. (49)

Em termos operacionais, a União Europeia compreende a **Comissão Europeia** – que atualmente tem 20 representantes, pois a Alemanha, a França, o Reino Unido, a Itália e a Espanha têm dois representantes cada – o **Conselho de Ministros** e o **Parlamento Europeu**, atualmente com 626 euro-parlamentares. Pode-se dizer, genericamente, que a Comissão legisla, o Conselho decide e o Parlamento observa e opina. Não há consenso entre os países membros quanto ao papel desses órgãos, sua organização e quanto ao processo decisório, e em muitas outras questões.

Por Tratado de Maastricht, foi criada uma Política Comum para Relações Exteriores e Segurança – *Common Foreign and*

*Security Policy* – CFS – cujo objetivo é a consulta e o desenvolvimento de posições comuns e ações em conjunto em relação às questões de segurança europeia. É um dos pilares da UE.

Em 1995, a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa – em inglês CSCE – foi transformada em **Organização para Segurança e Cooperação na Europa**, que compreende uma série de instrumentos para sua atuação: o Secretariado, instalado em Viena; o Encontro de Chefes de Estado ou de Governo; o Conselho de Ministros, com sede em Praga; o Conselho Superior, cujos encontros são em Praga; o Centro de Prevenção de Conflitos – *Conflict Prevention Center* – CPC, com sede em Viena; o Escritório para Instituições Democráticas e Direitos Humanos – *Office for Democratic Institutions and Human Rights* – ODIHR – cuja sede é em Varsóvia; o Fórum para Cooperação em Segurança – *Forum for Security Cooperation* – FSC – em Viena; o Presidente em Exercício – *Chairman-in-Office* – CIO – em Viena; o Alto Comissariado para Minorias Nacionais – *High Commissioner on National Minorities* – HCNM – em Haia; o Tribunal [para Conciliação e Arbitragem], em Genebra; o Conselho Permanente, em Viena; e, finalmente, a Assembléia Parlamentar – *Parliamentary Assembly* – PA – em Copenhague. Estes diversos instrumentos explicitam as funções da Organização. O **Pacto para Estabilidade Europeia**, aprovado em Paris, em março de 1995, que consiste numa declaração e um grande número de acordos e arranjos que assegurem boa vizinhança e cooperação, teve seus procedimentos e instrumentos de ação transferidos para a OSCE.

48. "OTAN ainda Separa Clinton e Yeltsin," *JB*, de 22/03/97 e "OTAN ainda Separa Clinton e Yeltsin". *O Globo*, de 22/03/97.

49. Os próximos candidatos são Chipre e Malta. Novos pedidos de adesão já foram feitos, como o da Hungria e da Polônia, em 1994; da Romênia, da Eslováquia, da Estônia e da Letônia, em 1995; outros países, Bulgária, República Tcheca, Lituânia e Eslovênia já anunciaram sua intenção de aderir à União.

No que concerne à defesa, a mais importante organização depois da OTAN, é a União da Europa Ocidental – *Western European Union* – WEU (em português, UEO). Ela foi estabelecida pelo Protocolo de 1954 ao tratado de Bruxelas, de 1948, para Colaboração nas Áreas Econômica, Social e Cultural e Autodefesa Coletiva entre os Estados da Europa Ocidental. É, pois, um produto da Guerra Fria mas, com o fim desta, ela vai se adaptando às novas realidades: a Europa procura um novo relacionamento com os Estados Unidos, sem dúvida mais independente, face ao virtual desaparecimento da ameaça militar representada pela ex-União Soviética. Esta tendência, associada ao desenvolvimento da UE no sentido de uma política externa e de segurança comuns (CFS), levará a Europa à criação de um sistema comum de defesa, na medida do possível independente dos EUA e da OTAN. A Alemanha, a França, a Bélgica e a Holanda são os países membros que mais se aproximam desta idéia, enquanto o Reino Unido, Holanda, Itália e Portugal não aceitam uma maior desvinculação da Organização aos Estados Unidos e à OTAN.

De acordo com o Conselho de Ministros da UEO, um dos principais objetivos da organização “é o estabelecimento de uma política externa e de segurança comuns, incluindo o eventual arcabouço de uma política de defesa comum, que, com o tempo, possa conduzir a um sistema de defesa comum, compatível com o da Aliança Atlântica”. (50)

Para o Conselho, a formulação de uma Política Comum de Defesa Européia deve levar à identificação de interesses comuns, de riscos e ameaças potenciais e, principalmente, à compreensão de que “as no-

vas responsabilidades européias no ambiente estratégico no qual a segurança da Europa não está confinada apenas ao território europeu e no qual a Europa adquiriu a capacidade de fazer contribuição própria para a construção de uma ordem mundial justa e pacífica.” (51)

Uma síntese perfeita de como a Europa vê a sua posição no mundo atual e clara nas suas conotações.

A criação de uma estrutura militar para a UE, conforme estabelecido no Tratado de Maastricht, pode fazer com que a UEO seja incorporada à UE com esse objetivo ou isso poderá, menos provavelmente, ser conseguido por outro meio. Alguns países da UE – Suécia, Finlândia, Irlanda e Áustria – opõem-se à criação de qualquer estrutura militar no âmbito da União Européia.

A realidade atual é que a UEO está desenvolvendo algumas forças, desvinculadas da OTAN, sob a justificativa de que esta está legalmente impossibilitada de intervir fora da Europa e do Atlântico Norte, deixando os europeus sem nenhuma opção militar para operações *out-of-area*. Essas forças, algumas nacionais outras multinacionais, estão desenvolvendo laços operacionais entre si e com a UEO, de modo a formarem um sistema integrado e associado à UEO: são as Forças que Respondem à UEO – *Forces Answerable to WEU* – FAWEU. A interoperacionalidade dessas forças, através da adoção de procedimentos compatíveis com os da OTAN, poderá ser incrementado pela adoção de programas da PFP.

Diversas forças de intervenção autônomas estão em desenvolvimento, como o *Strategic Reserve Division*, no Reino Unido; a *Force D' Action Rapide*, na França; a

50. “European Security: A Common Concept of the 27 WEU Countries,” Conselho de Ministros da UEO, Madrid, 14/11/95, in *SIPRI Yearbook 1996*, Appendix 7A to Part 1, item 7, p. 309-12.

51. *Ibidem*.

*Fuerza Operación Conjunta*, na Espanha; a *Forza di Intervento Rapido*, na Itália. (52) Entre as forças combinadas, pode-se destacar o Eurocorpo, proposto pela Alemanha e França e apoiado pela Bélgica e Espanha; a brigada anfíbia anglo-holandesa; a Força Marítima do mediterrâneo. Sem dúvida, estas forças estão relacionadas com "as novas responsabilidades europeias", sendo destinadas a intervenção *out-of-Europe*.

## O BRASIL E AS QUESTÕES DE DEFESA

*"... a vivência da insegurança não emerge de uma ameaça concreta, identificada sob a forma de um Estado inimigo, mas de novas ameaças transnacionais não situadas em um território determinado."*  
(Rut Diamint)

A Política de Defesa Nacional (PDN) (53) "tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar."

O fundamento dessa Política é a "busca da solução pacífica de controvérsias e do fortalecimento da paz e da segurança inter-

nacionais." É, pois, eminentemente não belicista, embora reconheça que o quadro atual de incertezas "impõe que a defesa continue a merecer o cuidado dos governos nacionais e que a expressão militar permaneça de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes."

Rejeitando a "guerra de conquista", ela determina a tomada de "uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo", sem que o caráter defensivo impeça ações ofensivas.

A proteção à Amazônia brasileira é claramente explicitada.

---

### A política internacional não guarda compromissos com a ética individual

---

Ao analisar a PDN, a Marinha reconhece que o planejamento da força naval, substanciado no Planejamento Estratégico Naval (PEN), embora elaborado antes da existência do PDN, guarda "aderência às diretrizes constantes da PDN, não havendo necessidade de modificações relevantes nos programas e projetos do Ministério." (54)

\*\*\*

A análise que se segue representa a visão pessoal do autor sobre o emprego do Poder Naval brasileiro no próximo século. Julgo que as minhas propostas não diferem essencialmente do que a Marinha já vem fazendo para o cumprimento de sua missão. Elas são postas com o objetivo de

52. "A Europa e o Conceito Estratégico Naval para o Século XXI," Vice-Almirante Antônio M. Quesada Andrade, palestra proferida na Escola de Guerra naval (EGN), em 1994. O autor era diretor da EGN de Portugal à época.

53. *A Política de Defesa Nacional*. Presidência da República, Imprensa Nacional, Brasília, 1996, 11p.

54. *A Política de Defesa Nacional - A Marinha do Brasil*. Serviço de Relações Públicas da Marinha, s/ed., Brasília, 1997, 44 p. Neste documento a Marinha apresenta a forma pela qual ela, presentemente, cumpre as diretrizes da PDN.

ampliar o debate das questões estratégicas no país, tanto interna como externamente, de forma a incluir nessa discussão os segmentos civis da sociedade.

\* \* \*

Indubitavelmente, a **dissuasão** constitui a principal tarefa das Forças Armadas do Brasil. A análise do quadro político estratégico atual deixa isso absolutamente claro e a nossa PDN o confirma.

É, pois, oportuno que se faça uma ampla discussão sobre ela.

As relações entre os Estados são relações de poder, cada Estado usando o seu Poder nacional para defender o que considera os seus legítimos interesses nacionais. O intelectual Vaclad Havel, presidente da República Tcheca, diz em seu livro *Summer Meditations*, de 1992:

*"Um paraíso na terra, no qual todos se amam e, cada um trabalha duro, tem boas maneiras e é virtuoso, no qual a terra floresce e tudo é doçura e luz, funcionando harmoniosamente para satisfação de Deus: isto nunca acontecerá. Pelo contrário, o mundo tem tido as suas piores experiências com pensadores utópicos que prometem tudo isso. O mal*

*continuará a existir entre nós, ninguém eliminará jamais o sofrimento humano, a arena política sempre atrairá aventureiros e charlatões ambiciosos e irresponsáveis. E o homem não vai parar de destruir o mundo. A este respeito, eu não tenho ilusões."* [trad. nossa] (55)

Por mais que nos desagrade, a política internacional não guarda compromissos com a ética individual;

*"... o fato é que a política é pela sua própria natureza, em todo lugar, mesmo num sistema democrático, um negócio sórdido e confuso, cheio de dilemas morais perturbadores, compromissos dolorosos, afastamentos de toda sorte do ideal – embora necessá-*

*ria."* [trad. nossa] (56)

Arthur M. Schlesinger Jr., no seu livro *The Cycles of American History*, considera que o interesse nacional é uma indispensável orientação para a política, sem a qual não haveria ordem nem previsibilidade nos assuntos internacionais; considera ainda que os valores morais têm um papel fundamental na conduta dos assuntos internacionais mas, certamente, este papel não é o de fornecer princípios abstratos e universais para as decisões relativas à política externa mas o de iluminar e controlar

55. Citado por George F. Kennan, *At a Century's Ending: Reflections 1982-1995*, W.W. Norton & Company, New York – London, 1991, 351 p. (pág. 263, "Keeping the Faith").

56. KENNAN, GEORGE F. op. cit. (pág. 253, "Witness," 1990).

as noções do que sejam os interesses nacionais. Para ele, verdadeira moralidade reside em "admitir que os outros países têm tradições legítimas, direitos, valores e interesses próprios." (57)

Sendo as relações entre países baseadas, principalmente, nos seus respectivos interesses nacionais, quando esses são convergentes, ou pelo menos compatíveis, suas relações são amistosas ou mesmo cooperativas; quando, porém, eles são incompatíveis, elas tornam-se conflitivas. Na solução dos problemas decorrentes das situações conflitivas, o Poder Nacional dos países envolvidos tem um peso fundamental, sendo a expressão militar muitas vezes decisiva, mesmo quando não se chega ao conflito armado.

O emprego do Poder Militar, na paz, em apoio à política nacional, que convenciona-mos chamar de "emprego político do Poder Militar", (58) retrata o contínuo da política externa, desde a situação de paz cooperativa até a de guerra total, com as Forças Armadas – assim como as demais expressões do Poder

Nacional – atuando a todo momento, na medida das circunstâncias.

Nas palavras de Raymond Aron:

*"A distinção entre diplomacia e estratégia é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do interesse nacional."* (59)

Mais adiante, ele continua:

*"O intercâmbio entre as nações é contínuo; a diplomacia e a guerra não passam de modalidades complementares desse diálogo. Ora domina uma, ora a outra, sem que nenhuma jamais se retire inteiramente..."* (60)

---

---

**A credibilidade de uma força depende não só de sua competência e adequabilidade como vistas pelos outros, mas, também, do conceito exterior que têm suas lideranças políticas, quanto à sua capacidade de tomar decisões corretas, nas horas certas**

---

---

Sem dúvida, o clausewitziano mostrase em perfeita consonância com as idéias do mestre:

*"... a guerra não é somente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação*

57. Citado por George F. Kennan, op. cit. (pág. 213, *In the American Mirror*, 1986).

58. Estendemos para o Poder Militar a expressão cunhada por Edward Luttwak para o Poder Naval em seu livro *The Political Uses of Sea Power*, Baltimore/London, The John Hopkins University Press, 1974, 80 p.. Para ele, o termo: "político" é usado no sentido de que seus resultados dependem das reações dos outros partidos envolvidos, reações que são resultado da ação desenvolvida mas que ela não pode por si só determinar.

59. ARON, RAYMOND. *Paz e Guerra Entre as Nações*, Brasília, UNB, 1979, 708 p. (pág. 60).

60. *Ibidem*, págs. 73-4.

*das relações políticas, uma realização destas por outros meios.* " (61)

A visão aroniana leva-nos a dizer que os Estados se interrelacionam através da ação política, que se manifesta por meio de "ações diplomáticas" ou seja, ações em que predomina a diplomacia tradicional, cujo processamento envolve mecanismos políticos, econômicos, psicossociais e tecnológicos, sem que haja envolvimento do Poder Militar, e "ações estratégicas", isto é, aquelas em que as Forças Armadas são usadas – sem que se chegue ao nível de violência, característico da situação de guerra – na perseguição de objetivos nacionais. (62) Em situações reais, ações diplomáticas e estratégicas são usadas de forma coordenada pelo Estado, reforçando-se mutuamente. Aqui, a nossa análise, tendo em vista os objetivos deste trabalho, está limitada apenas às ações estratégicas, o que não significa, de forma alguma, desconhecer a importância da simultaneidade da aplicação de ações diplomáticas.

---

---

**A procura de uma missão  
"de paz" para as Forças  
Armadas não tem, pois  
sentido. Atribuir-lhes  
outras tarefas que  
normalmente cabem às  
forças policiais ou a outros  
órgãos da administração  
pública é um desvio  
inaceitável da sua missão  
precípua de fazer a guerra  
e leva-las a intervir no  
processo político nacional**

---

---

Nunca será demais ressaltar que a capacidade de um país de influenciar os demais está ligada a todas as expressões do seu Poder Nacional, e não apenas ao seu Poder Militar. Ela depende da sua capacidade de ação política, tanto no campo externo como interno; da pujança da sua economia; do caráter de seu povo e de seus dirigentes; da coesão social; do nível geral de educação; do seu desenvolvimento científico e tecnológico, etc..

O emprego restrito do Poder Militar – abaixo do nível de violência – compreende atividades que vão desde a simples mostra de bandeira – ação de presença de navios de guerra em portos estrangeiros – até, por exemplo, a decretação de uma quarentena, como ocorreu durante a crise dos mísseis com Cuba; ou de uma zona de exclusão parcial ou total, como foi o caso no conflito das Falklands/Malvinas; ou de um bloqueio naval

associado com interdição aérea, como na fase Escudo do Deserto na Guerra do Golfo, sempre com o propósito de dissuadir o outro partido de agir contra nós ou de o

61. CLAUSEWITZ, CARL VON. *Da Guerra*, Brasília/São Paulo, UNB/Martins Fortes, 1979, 788 p. (pág. 87).

62. O emprego da violência de forma controlada e limitada – na duração, no valor dos efetivos envolvidos, no tipo de armas empregadas, na área afetada, nos objetivos fixados – não descaracteriza a ação como de "emprego político." O ataque de aviões norte-americanos à Líbia, na noite de 14 para 15 de abril de 1986, em resposta ao envolvimento daquele país em atividades terroristas na Europa e, também, o ataque ao sul do Iraque, em 03 de setembro de 1996, como punição pela intervenção das tropas iraquianas no Curdistão, na zona de exclusão decretada pela ONU, são, indubitavelmente, ações que se enquadram na nossa definição de "emprego político do Poder Militar," embora envolvendo um certo grau de violência.

persuadir ou coagir para que atue de conformidade com os nossos interesses. Muitas vezes, a ação tem o propósito de confortar aliados, reassegurando-os da nossa determinação em apoiá-los.

O Livro Branco da Marinha e do Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos reconhece a importância do emprego do Poder Naval norte-americano ao definir que as forças navais dos EUA operam em águas avançadas para projetar uma imagem positiva do seu país, construir os fundamentos para coalizões viáveis, intensificar os contatos diplomáticos, renovar a confiança dos amigos, e demonstrar o poder e a determinação dos Estados Unidos. Reconhece ainda que essas forças, quando engajadas em missões de paz; servem tão bem aos interesses do seu país como quando, em missão de guerra, procuram a vitória em combate. (63)

A Marinha brasileira, em seu Plano Estratégico da Marinha (PEM), valoriza o "emprego político do Poder Naval."

O reconhecimento que as Marinhas em geral dão ao valor do "emprego político" é decorrente do fato de que o Poder Naval – por sua inerente mobilidade, flexibilidade tática, amplo alcance geográfico e elevada capacidade de permanência dada pelo desenvolvimento dos navios e principalmente do apoio logístico móvel – é extremamente adequado a este tipo de emprego.

A dissuasão, nuclear ou convencional, faz parte desse amplo espectro de emprego do Poder Militar aquém do limite do uso da violência, e é dentro desse contexto que ela será tratada aqui.

Na guerra, o resultado do confronto entre duas forças depende basicamente do "verdadeiro" balanço entre os poderes mili-

tares envolvidos – obviamente não se considerando a fortuna da guerra – enquanto que nos "confrontos" de tempo de paz é o balanço de forças "percebido" que determinará o resultado, a interação entre as previsões de cada lado orientando as decisões políticas (por isso ele é dito "político").

Por duas décadas, antes da Segunda Guerra Mundial, em crises grandes ou pequenas, a Marinha italiana, com seus impressionantes navios, serviu de eficiente instrumento da política de Mussolini no Mediterrâneo porque a Grã-Bretanha confundiu forma com substância. Os italianos deram preferência às aquisições de novos e magníficos navios, dando "visibilidade" ao seu Poder Naval, às expensas de treinos de artilharia, manutenção e melhores equipamentos de comunicação. Quando, em 1940, sobreveio o teste da batalha, a Marinha de Mussolini mostrou todas as suas fraquezas e limitações, o que, entretanto, não a impediu de cumprir a sua missão durante o período de paz devido à sua "credibilidade."

A credibilidade de uma força depende não só de sua competência e adequabilidade **como vistas pelos outros**, mas, também, do conceito exterior que têm suas lideranças políticas, quanto à sua capacidade de tomar decisões corretas, nas horas certas.

Embora referindo-se especificamente à dissuasão, a afirmação do Secretário Perry aplica-se integralmente ao emprego político:

*"A dissuasão surge da capacidade militar acoplada à vontade política, tanto real quanto percebida; a credibilidade é tão importante quanto a capacidade militar." (64)*

63. "... From the Sea," ver nota 43.

64. William J. Perry, op. cit.

As Forças Armadas não são uma espécie de seguro que a nação faz, que garanta o seu emprego apenas nos momentos de grave crise; uma política hábil faz uso permanente delas na defesa dos interesses nacionais, tanto na condição de paz como na de guerra.

O emprego do Poder Militar como instrumento da política nacional amplia o leque de opções políticas à disposição do governo: o adequado uso do Poder Naval dos Estados Unidos durante a crise dos mísseis, pela aplicação eficaz da quarentena contra Cuba, numa ação típica de emprego político do Poder Naval, tornando desnecessário o ataque aos cargueiros soviéticos que transportavam mísseis, que poderia provocar uma escalada de efeitos imprevisíveis, mostra a importância de se dispor de opções abaixo do limite da violência.

A procura de uma missão “de paz” para as Forças Armadas – a sociedade brasileira considera as hipóteses de conflito completamente irreais – não tem, pois sentido. Atribuir institucionalmente às Forças Armadas o controle ao crime organizado, em especial o tráfico de drogas e o contrabando de armas; a preservação do meio ambiente; projetos voltados para a área social; outras tarefas que normalmente cabem às forças policiais ou a outros órgãos da administração pública, é um desvio inaceitável da missão precípua do Poder Militar, que compromete o seu preparo do Poder Militar, que compromete o seu preparo para a guerra e leva-o a intervir no processo político nacional. (65)

Convém notar que o desenvolvimento de uma eficiente indústria militar nacional contribui decisivamente para a credibi-

lidade do Poder Militar do país. Os blocos econômicos regionais podem criar a necessária economia de escala para a produção de alguns equipamentos e suprimentos militares e, mais importante que isso, levam os países membros a uma maior integração política e cooperação na área militar – a UE comprova a realidade desse processo – o que, por sua vez, tem um efeito dissuasório muito importante, nem tanto pelo maior valor militar agregado – quase sempre pouco significativo – mas principalmente pelas óbvias implicações políticas decorrentes: se a Liga Árabe tivesse mantido a mesma união demonstrada na reunião do Cairo no dia seguinte ao da invasão do Kuwait, a Guerra do Golfo não teria ocorrido; a quebra dessa unidade, através de concessões e pressões dos EUA, tornou a guerra possível. (66)

Estas considerações sobre o emprego político do Poder Militar trazem à discussão um ponto fundamental. Deve ficar evidente que o objetivo das Forças Armadas de qualquer país é o de aliar uma capacidade efetiva de ação política na paz – dissuasória ou de outro tipo – à capacidade de fazer a guerra com eficácia quando esta ocorrer. **Dificilmente uma força desenvolvida primordialmente como uma força de combate deixará de ter credibilidade para o exercício do seu papel como instrumento da política nacional; conforme já vimos, uma força desenvolvida especialmente para o seu papel de instrumento da política nacional nem sempre estará apta para ações de guerra.**

Neste ponto cabe uma indagação: de que forma o conceito de emprego político, em especial o de dissuasão, contribui para o desenvolvimento e o preparo do Poder

65. “The Origins of the American Military Coup of 2012,” Charles J. Dunlap Jr., Lt-*col* advocate USAF, in *Parameters*, Winter 1992-3, 18 p.

66. “A Guerra do Golfo,” ver nota 37.

Militar, em particular do Poder Naval, no caso do Brasil? O que nos interessa aqui diz respeito apenas ao Poder Naval.

Certamente, não será desenvolvendo forças que em tendo se assemelhem àquelas que eventualmente terão de enfrentar, como o seu reflexo no espelho, e adotando táticas convencionais, que o país se capacitará a dissuadir uma intervenção

É indubitável que as forças navais das grandes potências foram desenvolvidas levando em conta a possibilidade de uma guerra global envolvendo os dois blocos existentes durante o período da Guerra Fria, em função das características dos confrontos previsíveis. As ações de intervenção têm características diversas dessas e, portanto, as atuais Forças Armadas, certamente, nesse caso apresentam limitações e fraquezas que poderão ser exploradas por países de Poder Nacional muito menor, prováveis objetos de intervenção.

Durante a Guerra do Golfo, a Marinha dos Estados Unidos identificou uma série de limitações e fraquezas de suas forças navais que poderiam ter conseqüências trágicas para o êxito das operações caso o Iraque tivesse os meios adequados, mesmo que inferiores em todos os aspectos aos do seu oponente.

A análise da Guerra do Golfo por especialista norte-americano em guerra naval mostra as implicações da nova concepção tanto para os Estados Unidos como para os seus "possíveis adversários do Terceiro Mundo." (67)

Para o desenvolvimento deste trabalho alguns pontos levantados pelo especialista são importantes:

---

---

**Para fins de dissuasão, a força naval deve desenvolver uma eficaz capacidade de fazer uso da capacidade de fazer uso da guerra de minas. O domínio do ciclo completo da produção de combustível nuclear é, por si só, independentemente da decisão de produzir o submarino nuclear, um fato da maior significação político-estratégica**

---

---

- a capacidade para a guerra de minas mostrou-se particularmente deficiente: dois importantes navios norte-americanos, um cruzador e um porta-helicópteros, sofreram avarias significativas por ação de minas; uma parcela considerável de todas as baixas americanas no conflito deveu-se a esses dois incidentes;

- o avançado sistema de armas Aegis, projetado para fazer frente em alto-mar a ameaças de nível médio e alto, vindas de qualquer direção, produziu um número con-

siderável de falsos ecos quando operando próximo ao litoral, o que, se o Iraque tivesse usado seus mísseis superfície-superfície, teria tornado a força vulnerável;

- os equipamentos de detecção de submarinos dos destróieres e fragatas – sonares ativos de baixa frequência e sonares rebocados – são ineficazes ou impossíveis de usar em águas rasas, onde podem operar pequenos submarinos movidos a die-

67. "Litoral Warfare: The Shape of Things to Come?", John Jordan, in *Jane's Intelligence Review*, March 1993, p. 140-3.

sel, de difícil detenção nas condições acústicas dessas águas;

• os torpedos anti-submarinos, projetados para o ataque a submarinos soviéticos em grandes profundidades, não são adequados para o ataque a submarinos em águas rasas.

Embora não mencionado no artigo em questão, forças de intervenção estão sujeitas à vulnerabilidade de suas extensas linhas de abastecimento a ataques por meios de superfície, aéreos e submarinos. Se, na Guerra do Golfo, o Iraque tivesse a capacidade de interferir no fluxo logístico aliado, a proteção desse fluxo exigiria um esforço naval considerável, que implicaria na retirada de elementos empregados noutras tarefas, prejudicando-as. Se, por exemplo, durante o conflito Falklands/ Malvinas, os argentinos dispusessem de uma força de submarinos de alto-mar que pudesse ser usada contra a força britânica, em especial contra os navios de transporte de tropas, os navios logísticos e os petroleiros, na sua longa travessia da Ilha de Ascensão ao arquipélago em disputa; ou contra esses mesmos navios quando operando à noite na Baía de São Carlos, ou quando de dia ficavam a leste das ilhas para fugir dos ataques aéreos, talvez a Grã-Bretanha tivesse optado pela negociação.

Desta análise pode-se concluir que, para fins de dissuasão, a força naval deve desenvolver uma eficaz capacidade de fazer uso da guerra de minas, especialmente no que concerne ao estabelecimento de campos defensivos nas áreas de maior valor estratégico ao longo de suas costas; deve estabelecer plataformas de lançamento de

mísseis superfície-superfície, em pontos estratégicos, em locais onde a sua localização seja difícil; deve dispor de uma força de submarinos de pequeno porte, adaptados à operação em águas rasas, podendo permanecer mergulhados por longos períodos, e submarinos maiores, para ataque ao tráfego marítimo em águas profundas; deve contar com forças aéreas, embarcadas e baseadas em terra e com capacidade de reabastecimento em voo, para ataque ao tráfego marítimo e às forças navais apoiando operações de desembarque.

O submarino nuclear constitui um caso à parte. Indubitavelmente, sua extraordinária capacidade de interferir no tráfego marítimo e de atacar as forças navais do inimigo tem um considerável efeito dissuasório. Esse efeito, porém, é muitas vezes maior, pelo que ele representa em termos de avanço científico e tecnológico daquele país que puder produzi-lo com tecnologia própria. O domínio do ciclo completo da produção de combustível nuclear é, por si só, independentemente da decisão de produzir o submarino nuclear, um fato da maior significação político-estratégica, além do que representa para o país em termos de desenvolvimento.

Uma outra possível utilização das Forças Armadas brasileiras em situações de crise diz respeito à sua participação em forças de paz das Nações Unidas. A frequência de emprego dessas forças vem crescendo nos últimos anos, apesar do insucesso de algumas, como na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Erzegovina. (68) As Forças Armadas brasileiras têm mostrado grande interesse em participar dessas operações,

68. Em 1994, número de missões ativas era de 17, tendo caído para 16 em 1995; o número de soldados participantes, que era de 69.000 provenientes de 77 países em 1994, caiu, no ano seguinte, para 30.000, provenientes de 76 países. Em 1995, 168 soldados das forças de paz foram mortos. Ver *SIPRI Yearbook 1996*, "Armed conflict prevention, management and resolution", Trevor Findlay, 31-74 (pág. 45).

alegadamente pela experiência que podem adquirir participando delas em estreita ligação com forças tecnologicamente muito superiores. Não creio que esse argumento seja muito significativo, levando em conta o tipo de operações dos "boinas azuis" e a natureza das missões atribuídas à representação de países do Terceiro Mundo.

Nas intervenções militares, feitas com a aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas – como no Haiti, Iraque, etc. – a aceitação deve ser extremamente cautelosa e a decisão de participar com elementos das Forças Armadas cuidadosamente considerada, tendo em vista que temos pautado nossas

relações internacionais pelos princípios de autodeterminação e não-intervenção que, aliás, são disposições constitucionais. A posição brasileira tem sido correta, evitando participar, apesar das pressões

recebidas, sempre que a operação pareceu infringir a esses dois princípios, como no caso das intervenções no Haiti e no Iraque. (69)

É importante que o Brasil, no seu legítimo desejo de conseguir um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU, não venha a modificar a sua postura inter-

nacional atual. Aliás, seria conveniente que fosse feita uma rigorosa avaliação sobre a conveniência dessa pretensão brasileira; apesar do que isso representa em termos de prestígio internacional, o nosso envolvimento em todas as delicadas questões internacionais pode, no nível atual de nosso Poder Nacional, não ser conveniente aos nossos interesses.

Uma outra operação que pode exigir a participação das forças militares brasileira em tempo de paz diz respeito à proteção de bens e cidadãos brasileiros em áreas conflagradas. A evacuação de nacionais usando-se meios navais e aéreos pode se tornar uma operação de rotina, num quadro mundial de muita instabilidade.

O aumento de crises na África, com o possível envolvimento de brasileiros, torna muito provável esse tipo de operação no futuro próximo.

No que concerne à Marinha, o Corpo de Fuzileiros Navais deve estar equipado e treinado para esse tipo de missão, desenvolvendo a capacidade de ocupar e manter uma área portuária ou um aeroporto durante o período de tempo necessário para a evacuação de nacionais durante uma crise.

---

---

**A posse de um bem de grande valor, sem os meios necessários para garanti-la, é, sem dúvida, uma “vulnerabilidade”**

---

---

69. No caso do Iraque, algumas considerações devem ser feitas. Não houve nenhuma reação ocidental quando o Iraque atacou o Irã; pelo contrário, apesar de todos os crimes praticados por aquele país nos oito anos de duração do conflito, ele contou com a tolerância, senão com o apoio, não tão discreto assim, dos Estados Unidos e seus aliados; o receio do fundamentalismo islâmico fez com que Saddam Hussein fosse deixado com as mãos livres contra Khomeini. Na ocasião em que ele atacou o Kuwait, onde os interesses petrolíferos norte-americanos são grandes, o Brasil era um importante parceiro comercial do Iraque e colaborava com ele inclusive na área militar: técnicos brasileiros desenvolviam um míssil de médio alcance com técnicos iraquianos. Com a condenação do Iraque pelas Nações Unidas, o Brasil imediatamente prontificou-se a cumprir todas as Resoluções pertinentes, interrompendo as relações comerciais e militares, mas, até mesmo por coerência política, recusou-se a enviar tropas para a guerra que se seguiu apesar das pressões vindas dos Estados Unidos.

Apesar da importância das ações relacionadas com o emprego político do Poder Militar, as Forças Armadas devem ser desenvolvidas e preparadas primordialmente para vencer as batalhas que se presume venham a ocorrer se a dissuasão falhar.

No ambiente difuso das novas relações internacionais já não é possível identificar o “inimigo” mas tão somente ameaças, que não provêm de uma dada direção, mas de qualquer direção. (70)

Os antigos parâmetros norteadores, decorrentes das hipóteses de guerra e de conflito, desapareceram e há necessidade de identificar novos, que possam orientar o desenvolvimento e o preparo do Poder Naval brasileiro.

A identificação dos “interesses nacionais” dá uma orientação geral mas, no sistema democrático, esses interesses são genéricos, bastante amplos para que possam conciliar as diferentes tendências de uma sociedade pluralista; portanto, para o planejador militar são de pouca valia.

Diante da incerteza atual, julgo que um caminho adequado é a identificação das “fraquezas” do país e a partir daí definir os meios militares que irão atenuar ou eliminar essas fraquezas. Nasceu assim o conceito de “vulnerabilidades estratégicas”, que implica na localização de pontos fracos, onde o país é vulnerável à ação de forças mesmo sem grande expressão ou onde os danos causados podem afetar seriamente o país, na sua capacidade produtiva, na vontade nacional, etc. A posse de um bem de grande valor, sem os meios necessários para garanti-la, é, sem dúvida, uma “vulnerabilidade.”

Com relação às “vulnerabilidades estratégicas”, da mesma forma que para a dissuasão e outras formas de relacionamento internacional, o papel das Forças Armadas é complementar ao das demais expressões do Poder Nacional e, em alguns casos, a questão fica totalmente fora do âmbito militar – indubitavelmente, a má distribuição de renda, infra-estrutura deficiente, estruturas políticas arcaicas e ineficientes, etc., são vulnerabilidades estratégicas que não cabe às Forças Armadas resolver. Aqui só trataremos das que influem no desenvolvimento do Poder Naval, embora em conjugação com outros segmentos das Forças Armadas ou complementarmente a medidas de caráter político, econômico ou psicossocial.

A maior vulnerabilidade estratégica do Brasil é a sua dependência a fontes externas de energia, tendo que importar petróleo, carvão, gás natural, gases liquefeitos de petróleo, etc. Ora, estes produtos são transportados, na sua quase totalidade, por via marítima, sendo este tráfego muito vulnerável ao ataque de aeronaves, forças de superfície e submarinos; como a maior parte da produção nacional de petróleo vem da plataforma continental, de locais bastante afastados da costa, as plataformas de perfuração e exploração estão sujeitas às mesmas ameaças que o tráfego marítimo, e além disso, à ação de grupos terroristas.

Acresce que o Brasil é um *global trader*, comercializando com todas as regiões do mundo, o que o torna extremamente dependente do tráfego marítimo, e esse tráfego estará sujeito às mesmas ameaças já mencionadas quando da discussão da importação de energia. Esta é uma segunda “vulnerabilidade estratégica.”

70. “Segurança Hemisférica e Medidas para o Fomento da Confiança: Revisando Alguns Temas Conceituais,” Rut Diamint, p. 129-150, in *Estratégia no Novo Cenário Mundial*, ver nota 33.

No que concerne ao Poder Naval, a proteção ao tráfego marítimo implica no desenvolvimento e preparo de uma força naval com capacidade anti-submarino, para ação de superfície e de defesa aérea, levando-se em conta, na quantificação dos meios, a possibilidade de uma mesma unidade ter mais do que uma dessas capacidades. Mas tarde, voltaremos a este ponto.

A presença de um navio-aeródromo na força naval ampliará todas as possibilidades de autodefesa dessa força e criará melhores condições para a proteção aos mercantes em áreas afastadas da costa. As capacidades do navio-aeródromo serão determinadas pelos tipos das aeronaves embarcadas: aviões de interceptação permitirão o combate aos aviões de ataque inimigos; aviões de ataque, à sua força de superfície; aviões anti-submarino, com equipamento MAGE e sonobóias, ou helicópteros pesados, com sonar de mergulho e armas anti-submarino, aos seus submarinos. Somente navios-aeródromos de grande porte poderão

transportar aviões de alarme aéreo antecipado, para localização de aeronaves que se aproximem da força ou dos mercantes nas suas imediações, mas os britânicos desenvolveram, durante o conflito Falklands/Malvinas, um helicóptero de alarme aéreo antecipado (um *Sea King* com radar adequado a essa tarefa),

possibilidade que deverá ser considerada.

A definição das aeronaves embarcadas dependerá das dimensões do navio disponível, dos recursos existentes e de uma avaliação acurada das ameaças (submarina, aérea ou de superfície?).

A manutenção de uma frota mercante própria, isto é, de navios de registro e bandeira brasileiros, com tripulação brasileira, é um imperativo estratégico, não só para que o nosso comércio exterior não fique sujeito a injunções políticas nos momentos de crise, mas porque a frota mercante constitui uma reserva importante para apoio à força naval. (71)

Tropas especiais de fuzileiros navais, com adestramento para atuar em plataformas de petróleo, e os meios necessários

---

---

**A Amazônia tornou-se uma importante “vulnerabilidade estratégica” nacional, a área mais susceptível de provocar uma intervenção externa. Navios de patrulha fluvial, com helicópteros, e um eficiente sistema logístico para apoiá-los ao longo das calhas dos principais rios, são os elementos navais básicos que devem estar preparados para operar com a força terrestre e a força aérea, sob comando único**

---

---

71. Durante o conflito Falklands/Malvinas os britânicos requisitaram 52 navios mercantes para constituir o apoio logístico móvel da sua força naval; na Guerra do Golfo, os norte-americanos usaram na plenitude a sua Força Estratégica de Transporte Marítimo, toda constituída por navios mercantes.

para transportá-las rapidamente e com segurança até elas, por embarcações rápidas e helicópteros, são um importante fator de segurança.

A extensão da costa brasileira, e a correspondente Zona Econômica Exclusiva (ZEE), onde o Estado costeiro tem o direito exclusivo de exploração de todas as riquezas vivas e não vivas do solo e subsolo marinhos e das águas sobrejacentes, constitui uma terceira "vulnerabilidade estratégica."

A proteção dessa imensa área marítima implica em mantê-la sob estrita vigilância, pela ação coordenada de aviões de patrulha marítima e navios-patrolha, aliando-se a velocidade e alcance visual do avião com a capacidade do navio de atuar diretamente sobre o objeto investigado. A combinação de navios-patrolha com embarcações missilísticas de alta velocidade pode ser muito eficaz para a defesa da área marítima.

A defesa dos principais portos e das áreas focais de navegação contra a aproximação de navios de superfície e submarinos hostis pode ser feita pelo emprego de campos minados. A guerra de minas, por suas características, cria para o atacante uma dificuldade desproporcional ao investimento feito pelo defensor e, por isso, como já vimos, é um excelente dissuasor.

Os pequenos submarinos de propulsão convencional, aptos para operação ao longo da costa, em águas rasas – importantes para a dissuasão – têm um papel relevante no sistema geral de defesa da costa a ser montado, atacando as unidades de superfície inimigas e, eventualmente, seus submarinos. Conforme já apontado quando discutimos a dissuasão, baterias de mísseis de superfície, instalados em pontos estratégicos da costa e dispostas de modo a dificultar a detecção radar, são uma parte importante do sistema.

O desenvolvimento de uma certa capacidade anfíbia para a realização de incursões (operações tipo comando) pode ser útil para apoiar as operações terrestres ao longo da costa. Estas forças poderão ser as mesmas forças especiais destinadas à proteção de bens e nacionais em áreas de conflito. Estas mesmas forças, por suas características básicas – grande mobilidade, elevada capacidade de fogo, alto nível de adiestramento – poderão vir a ser empregadas como forças de deslocamento rápido, sendo aerotransportadas (ou helitransportadas) para qualquer ponto do território nacional onde possam vir a ser necessárias.

A Amazônia – por suas riquezas inexploradas de valor incalculável; pelo fato de ser a maior floresta tropical do mundo, influenciando no ecossistema planetário; pela biodiversidade que abriga, cuja preservação é motivo de preocupação universal; pelos seus recursos de água doce, cuja posse será objeto de disputa no próximo século; por ser o *habitat* de uma população ianomâmi que ocupa hoje uma gigantesca reserva transnacional – tornou-se uma importante "vulnerabilidade estratégica" nacional, a área mais susceptível de provocar uma intervenção externa.

O crescente interesse internacional pela sua internacionalização ou por uma limitação da soberania dos Estados da região sobre ela – soberania restrita ou compartilhada – conforme comprova a proposta, feita no final da década passada pelo então Presidente francês François Mitterrand – é um fato que não pode deixar de ser levado em consideração pelos que tratam dos problemas de segurança do país.

Navios de patrulha fluvial, com helicópteros, e um eficiente sistema logístico para apoiá-los ao longo das calhas dos principais rios, são os elementos navais básicos, que devem estar preparados para ope-

rar com a força terrestre e a força aérea, sob comando único. Para estender a área de atuação dos navios, eles deverão dispor de embarcações menores, de alta velocidade e pequeno calado, de forma a poderem se deslocar pelos pequenos rios ou furos. Fuzileiros navais, especialmente preparados para a guerra na selva, devem completar, no que concerne ao setor naval, o sistema de defesa da Amazônia. O projeto Sivam, quando operacional, trará uma contribuição essencial para esse sistema que, se eficiente, será um dissuasor extremamente valioso.

\*\*\*

A quantificação e a qualificação dos meios necessários para o cumprimento de todas as tarefas definidas anteriormente é um problema muito complexo, não sendo apenas a mera integração dos meios julgados necessários para cada uma delas. Uma mesma unidade pode cumprir diferentes missões desde que os seus sistemas sejam adequados.

Um primeiro dilema será optar entre um número maior de navios, todos altamente especializados, e, portanto, de alto desempenho no cumprimento de uma tarefa específica, e um número menor de navios,

todos capazes de bom desempenho em mais de uma tarefa; esta decisão envolve aspectos técnicos, econômicos e operacionais e deve ser da responsabilidade de especialistas.

---

**As guerras recentes, em especial a do Golfo, demonstram que a superioridade tecnológica no campo de batalha é decisiva. Enquanto ainda dispõem de tempo, as Forças Armadas devem dar prioridade aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico. A evolução tecnológica em curso na arte da guerra corrobora a conveniência de dar mais ênfase à qualidade e prontidão para o combate do que simplesmente aos números**

---

A segunda opção – navios mais versáteis, em número mais reduzido – coaduna-se bem com a disposição clássica das forças navais em “organizações por tarefas”, com os navios, de acordo com suas características, ora compondo a “cobertura anti-submarino”, ora integrando um “grupo de ação de superfície”, ou um “grupo de defesa aérea” ou de “apoio de fogo naval”, etc..

A previsão das necessidades deverá levar em conta que sempre um determinado número de unidades estará indisponível devido à manutenção, reparo ou modernização.

Um segundo dilema está na definição do sistema de armas

mais eficaz para cada uma das tarefas identificadas para a Marinha. Cabe ao Centro de Análise de Sistemas Navais (Casnav), através da avaliação operacional e da determinação científica da probabilidade de êxito, fazer essa avaliação, levando em consideração os três fatores – desempenho, emprego e aprestamento – que medem a eficácia de um dado sistema.

O **desempenho** é uma função das características materiais do sistema (*hardware*); o **emprego** depende da componente humana, é uma medida da sua capacidade de usar o sistema de forma adequada; finalmente, o **aprestamento** está relacionado com a "disponibilidade" e "confiabilidade" do sistema, isto é, respectivamente, a sua condição de estar pronto quando necessário e de permanecer operacional enquanto for exigido, que dependem da qualidade do equipamento e, também, da competência existente para manutenção e reparo. (72)

Um **terceiro dilema** que se apresenta ao planejador diz respeito à nacionalização.

A dependência de um país a fontes externas de suprimento torna-o sujeito a injunções políticas, que tolhem a liberdade de ação no campo internacional. Se essa dependência se dá no campo militar, o problema fica ainda mais grave pois as injunções surgem exatamente durante uma crise, quando as possibilidades de emprego do Poder Militar são maiores. No conflito com a Grã-Bretanha pela posse das ilhas Falklands/Malvinas, a Argentina sofreu um boicote dos países que lhe forneciam o material militar que prejudicou sensivelmente o seu esforço de guerra.

A diminuição dessa dependência torna-se, portanto, imperiosa.

A instalação de uma indústria militar nacional esbarra, entre outras coisas, na falta de economia de escala para seus produtos. A possibilidade de exportação pode atenuar essa dificuldade mas o mercado internacional de armas é extremamente competitivo, dominado pelas grandes potências que têm tradição no setor (veja-se o es-

forço fracassado da Engesa para vender o excelente carro de combate *Osório* para a Arábia Saudita: apesar de vencer todas as provas a que foi submetido foi suplantado pelo carro de combate norte-americano). A integração dos países da América do Sul, através do Mercosul, pode ser uma solução, pela criação de um mercado suficientemente amplo para dar viabilidade a uma indústria militar regional.

As guerras recentes, em especial a do

Golfo, demonstram que a superioridade tecnológica no campo de batalha é decisiva. Enquanto ainda dispõem de tempo, as Forças Armadas devem dar prioridade aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, visando diminuir o *gap* tecnológico com os países mais avançados. Projetos como o do submarino de propulsão nuclear da Marinha e o veículo

---

**Para cada tarefa  
identificada manter-se-á  
um "núcleo escola",  
aumentando-se os números  
quando o orçamento  
permitir. Será necessário  
repensar o sistema de  
conscrição, levando em  
conta que o  
desenvolvimento da  
tecnologia valoriza o  
soldado profissional,  
militar por opção**

---

72. Devo ao Contra-Almirante Márcio M. Taveira a lembrança deste segundo dilema.

lançador de satélites da Força Aérea, e outros semelhantes, são fundamentais.

Conforme já vimos, a eficácia de um sistema de armas depende de fatores como desempenho, emprego e aprestamento. Um sistema de melhor desempenho, que agrega tecnologia de ponta, **necessariamente** não terá a eficácia maior que um de menor desempenho se não for operado e mantido por pessoal altamente qualificado (emprego e aprestamento). Pessoal menos qualificado, como em geral é o de países do Terceiro Mundo, estará melhor capacitado a operar e manter equipamentos menos sofisticados, que desta forma terão a sua máxima eficácia, enquanto que ao operarem e manterem imprópriamente os sistemas mais complexos determinarão uma redução de sua eficácia. Este é um ponto que favorece a nacionalização pois mostra que a superioridade tecnológica no campo de batalha se mede em termos de eficácia dos sistemas.

Os recursos disponíveis para o desenvolvimento e preparo do Poder Militar serão sempre inferiores às necessidades levantadas pelos militares, como, aliás, acontece com todos os demais setores da vida do país. Os cortes são inevitáveis e determinarão o grau de risco aceitável para o país. Num quadro de recursos escassos, há um novo dilema a enfrentar: para uma dada soma de recursos, quanto mais numerosos forem os meios, menor será a sua qualidade, menor a disponibilidade para mantê-los operacionais e adestrados os homens. A evolução tecnológica em curso na arte da guerra corrobora a conveniência de dar mais ênfase à qualidade e prontidão para o combate do que simplesmente aos números.

A redução do que foi corretamente avaliado como necessário para o que é realisticamente possível deve ser feita em termos rigorosamente técnicos. Para que se possa

acompanhar a evolução tecnológica num dado setor naval – guerra de minas, guerra anti-submarino, de defesa aérea, sistema de apoio móvel naval, etc. – e manter e desenvolver o conhecimento operativo a ele associado, é preciso que os meios disponíveis para a execução de uma determinada tarefa – por exemplo, a guerra de minas – formem um sistema completo – no caso da guerra de minas, deve-se dispor de minas de todos os tipos, unidades para lançá-las ( aéreas, de superfície e submarinas), navios varredores capazes de eliminar qualquer tipo de mina, estações de *degaussing*, laboratórios magnéticos, etc. aceitando-se, porém, que as quantidades de cada um desses elementos sejam inferiores às julgadas necessárias para a efetiva proteção de todos os nossos portos e áreas estratégicas. Para cada tarefa identificada manter-se-á um “núcleo escola”, aumentando-se os números quando o orçamento permitir. Nesse particular, o navio-aeródromo é o elemento primordial do sistema que deve existir para se acompanhar a evolução tecnológica e manter e desenvolver o conhecimento operativo relativamente aos meios aéreos embarcados.

A manutenção de uma força naval operativa implica numa enorme infra-estrutura de apoio em terra – arsenais, bases, centros de formação e instrução, depósitos, comandos administrativos, etc. – sendo vital o balanceamento correto entre os elementos operativos e os de apoio: a Esquadra de 1910, que à época representava uma força naval de expressão mundial, foi apenas uma ilusão pois não fomos capazes de desenvolver no país a estrutura de apoio capaz de mantê-la adequadamente, nem de preparar o pessoal para conduzi-la com eficiência. A evolução tecnológica, pelo fato de dar origem a equipamentos mais sofisticados e mais exigentes na área de manutenção, aumenta a importância de

uma estrutura de apoio bem dimensionada, tanto em termos de pessoal como de ferramental e de peças de reposição. Os custos, evidentemente, estão tornando-se cada vez maiores e os cortes nesta área afetam sobremaneira a capacidade operativa da força.

\* \* \*

## UMA REFLEXÃO FINAL

Como diz um jornalista brasileiro dedicado ao estudo dos problemas militares, é imprescindível que as Forças Armadas mudem, no novo quadro mundial, certos conceitos arraigados, entre os quais "aquela variedade perversa do planejamento que determina que se compre o que esteja acessível, e não o material de que realmente se necessita." (73)

Os novos conceitos priorizam a qualidade sobre a quantidade e isso implica na reformulação de certas idéias já obsoletas, mas ainda caras aos militares.

O investimento em novos meios, em detrimento da manutenção e do adestramento do pessoal, é uma ilusão. A famosa Esquadra brasileira de 1910 e a Esquadra italiana de antes da Segunda Guerra Mundial são exemplos da falsa aparência de poder que o teste da batalha desmascara, com conseqüências que podem ser trágicas para o país.

cas para o país.

Será necessário repensar o sistema de conscrição, levando em conta que o desenvolvimento da tecnologia valoriza o soldado profissional, militar por opção.

Não adianta ignorar as mudanças pelas quais o mundo está passando:

*"Várias tendências pós-Guerra Fria são irresistíveis e não admitem alternativas: ou são aceitas, e o País passa a fazer parte do mainstream sofrendo embora os efeitos da desigualdade; ou são rejeitadas, e o País passa a sofrer as conseqüências da marginalidade completa, na economia e na política. Gostemos ou não, o nome do jogo foi definido de antemão, por terceiros; para países como o Brasil restou pequena margem para a definição de algumas regras complementares, tanto no plano interno como externo."* (74)

É sempre difícil tomar as decisões corretas, mormente nas situações de transição, como é o caso atual, em que não há fatos bem estabelecidos mas simples tendências. Isso, porém, não pode nos impedir de correr os riscos inerentes à chefia; afinal, como afirmava o estadista israelense Abba Eban, "a história ensina que os homens e as nações só adotam políticas sábias quando já esgotaram todas as outras possibilidades." (75)

### CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<ARTES MILITARES> / Estratégia; Estratégia Naval; Política; Globalização; Segurança Internacional; Dissuasão; Prêmio Revista Marítima Brasileira;

73. "Por uma Política de Defesa," Antônio Carlos Pereira, in *Premissas*, nº 14, dezembro de 1996, p. 139-194. O autor é jornalista de *O Estado de São Paulo*.

74. *Ibidem*.

75. Citado por Gerhard L. Weinberg. *Germany, Hitler & World War II*, Cambridge University Press, New York, 1995, 348 p. (pág. 324).