

A ESTRATÉGIA NAVAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL¹

Camila Cristina Ribeiro Luis*

RESUMO

O Brasil, além de ser um país continental, é um país marítimo, cuja regionalidade abrange, além da América do Sul, os países da costa oeste da África. No que concerne aos objetivos da Política Exterior brasileira de manutenção da soberania e integridade territorial, contribuição para estabilidade regional e inserção internacional, a postura política do Brasil orienta-se por uma dupla ação: a expressão da Diplomacia e da Defesa. A expressão da Diplomacia consiste na ação diplomática como instrumento para promover a cooperação e a solução de conflitos. Já a Defesa possui a função de evitar o conflito armado por meio da dissuasão, ou ter capacidade de reagir, caso ocorra agressão militar ao Brasil. Tendo em vista a projeção atlântica do território brasileiro, o presente artigo tem como objetivo analisar e debater a Política Exterior brasileira desenvolvida no âmbito do Atlântico Sul, considerando ambas as expressões da política externa: a Defesa e a Diplomacia.

Palavras-chave: Brasil, Atlântico Sul, Diplomacia, Defesa, Segurança Regional.

ABSTRACT

Brazil, besides being a continental country, is a maritime country, which regionalism covers South America and the countries of the west coast of Africa. Given the objectives of the Brazilian Foreign Policy of maintaining the sovereignty and territorial integrity, contribution to regional stability and international integration, the political action of Brazil is guided by the expression of Diplomacy and Defense. The expression of diplomacy consists of diplomatic action as an instrument to promote cooperation and conflict resolution. The expression of Defense has the function of preventing armed conflict through deterrence, or it has the ability to react in a military aggression against Brazil. Considering the Atlantic projection of Brazil, this article aims to analyze and discuss the Brazilian Foreign Policy develop in the South Atlantic Region, considering both expressions of foreign policy: defense and diplomacy.

Keywords: Brazil, South Atlantic, Diplomacy, Defense, Regional Security.

INTRODUÇÃO

^{1*} Mestranda em Relações Internacionais Programa “San Tiago Dantas” NESP/UNICAMP/PUC-SP

² Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no I Simpósio do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e publicada nos Anais do evento em formato de CD.

A Estratégia Naval Brasileira no Contexto da Política Exterior do Brasil

Karl Von Clausewitz, no clássico “Da Guerra”, ao analisar o fenômeno bélico nas relações internacionais, afirma que a guerra consiste em um ato de violência com a finalidade de desarmar o adversário e submetê-lo a vontade do vencedor. Assim, o objetivo na guerra não se resume à vitória militar sobre as forças adversárias, mas sim em desarmar o inimigo, de forma a colocá-lo em uma situação mais desvantajosa do que o sacrifício exigido pelo oponente. Dessa forma, conclui Clausewitz, a guerra é a continuação da política por outros meios, ou seja, uma dialética de vontades (CLASEUWITZ, cap.1). Mais que isso, Raymond Aron afirma que a guerra é um instrumento da política e, portanto, consiste em um diálogo. Retomando o pensamento de Clausewitz, Aron estabelece também a ação da Diplomacia em conjunto com a Estratégia na consecução dos objetivos políticos dos Estados (ARON, 2002, p. 72-73).

O soldado e o diplomata representam e estabelecem os canais de diálogo pelos quais as unidades políticas promovem seus interesses. Na paz, prevalece a Diplomacia, isto é, a condução do intercâmbio com outras unidades políticas, ou a arte de convencer sem usar a força. Na guerra, os Estados utilizam a Estratégia, ou seja, a arte de impor-se pelos meios militares. A estratégia, portanto, limita-se à guerra e, como afirma Liddell Hart (2005, p. 406), consiste na arte de distribuir e aplicar os meios militares para atingir os fins da política. Entretanto, a Estratégia e a Diplomacia não são expressões excludentes, pois o intercâmbio entre as nações é contínuo. Em tempo de paz, a política se utiliza de meios diplomáticos, sem excluir o recurso às armas, pelo menos a título de ameaça. Durante a guerra, a política não afasta a diplomacia. Assim, a diplomacia e a estratégia não passam de modalidades complementares do diálogo político. Ora predomina uma, ora outra, sem que jamais uma se retire inteiramente (ARON, 2002, p. 91).

Neste sentido, a política determina os objetivos da ação externa e estabelece os meios pelos quais serão atingidos os fins políticos, seja empregando a expressão da diplomacia ou da estratégia que, em conjunto, conformam o campo da Grande Estratégia (HART, 2005, p. 406). Considerando, assim, a unidade da política, o presente artigo tem como objetivo analisar a Política Externa do Brasil na vertente atlântica da projeção geopolítica brasileira a partir dos elementos apresentados por Clausewitz e Aron no conjunto de ambas gramáticas: antagonismo e complementaridade.

No desenvolvimento da análise, são considerados como principais fontes a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Política de Defesa Nacional de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, além de discursos e documentos complementares que transcorrem sobre a ação externa brasileira para o espaço político do

Atlântico Sul. Assim, em um primeiro momento, é contextualizada e discutida a Política Exterior Brasileira considerando a configuração política do entorno regional brasileiro. Em seguida, é analisada a execução da Política Externa brasileira, efetuada pela expressão da Diplomacia e da Defesa, conformando a Grande Estratégia do Brasil. E, por fim, são levantados os elementos que configuram a ação estratégica brasileira para o Atlântico Sul em conjunto com a ação diplomática, verificando se ambas gramáticas colaboram para a consecução dos objetivos da Política Externa do Brasil na região sul-atlântica.

POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA E O CONTEXTO INTERNACIONAL

O contexto político brasileiro corresponde à configuração política do Sistema Internacional de Estados, no qual o Brasil projeta sua inserção, sendo enfatizado o entorno regional, onde a dinâmica política e as possíveis tensões existentes influenciam diretamente a Política Externa brasileira. Neste cenário, a inserção da unidade política e o seu respectivo comportamento, em relação às demais, baseiam-se na expectativa do papel desempenhado pelo Estado em questão. Tal papel, por um lado, reflete características sócio-políticas construídas pelos diversos atores da sociedade ao longo do processo histórico e, por outro, é influenciado pelo contexto internacional vivenciado no momento da formulação de ações políticas. Neste sentido, a Política Externa, expressada em ações diplomáticas e estratégicas, designa uma interpretação do ambiente internacional, fundamentada também em características histórico-sociais e geográficas da unidade política.

Assim, no plano internacional a identidade é definida como conjunto de circunstância e predicados que diferenciam as percepções e os interesses de um determinado Estado, enquanto ator no sistema mundial, daqueles que caracterizam os demais Estados (LAFER, 2004, p. 17). Tais interesses podem ser construídos a partir de alguns fatores como a localização geográfica, a experiência histórica, o código da língua e da cultura e a posição relativa no sistema internacional.

No que se refere ao Brasil, dentre os principais fatores que contribuem na formulação da identidade e interesses brasileiros, podem ser destacados: o dado geográfico da América do Sul, que conferiu menor proximidade, desde a independência em 1822, dos focos de tensão no cenário internacional; a escala continental; o relacionamento com muitos países vizinhos; a unidade lingüística; e o fato de situar-se na periferia do sistema internacional. Deste modo, o Brasil não está inserido no centro de decisões da política internacional que resulta em um

A Estratégia Naval Brasileira no Contexto da Política Exterior do Brasil

esforço da Política Externa para alçar o Brasil a uma posição de maior proeminência no jogo político mundial (LAFER, 2004, p. 20).

Neste sentido, a Política Externa Brasileira, considerando os principais fatores de formação do Brasil, tem como objetivo além de garantir a independência e soberania, contribuir para manter a paz e a estabilidade no entorno regional brasileiro de modo a buscar uma posição de maior influência no processo decisório da política internacional. O modo como estes objetivos serão alcançados varia conforme a orientação política dos governos, mas a formulação de tais interesses da Política Externa não tem sido alterada desde a consolidação do Estado e do espaço territorial brasileiro devido, em grande medida, à institucionalização da Diplomacia no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

A politização do órgão burocrático responsável pela execução da Política Externa por meio da Diplomacia permitiu agregar princípios e valores à expressão diplomática, de modo a tornar tais elementos inerentes a sua conduta. A esse respeito, Maria Regina Soares de Lima ressalta que, assim como os ministros militares, que também detém o controle interno sobre a carreira militar, o Ministério das Relações Exteriores se diferencia das demais agências do Estado devido a sua profissionalização:

Tal recurso institucional deu a seus membros uma forte identidade organizacional, alimentada pela permanência no tempo desta agência do Estado, capaz de desenvolver uma perspectiva estratégica no sentido de focalizar em longo prazo, servindo antes aos interesses nacionais de natureza mais permanente do que aos interesses eventuais de governos específicos (LIMA, 1994, p. 33-34).

Assim, no processo de formulação da Política Externa brasileira a ação constante do órgão burocrático da Diplomacia contribuiu para formar o acumulado histórico da Política Externa e da identidade internacional do Brasil que, em última instância, confunde-se com a própria ação da Diplomacia. Desta forma, as diretrizes diplomáticas de cooperação, não-confrontação, negociação e resolução pacífica de conflitos e zelo pela soberania, construídas durante a formação e profissionalização do corpo diplomático, para o qual muito contribuiu a direção imposta por Rio Branco, foram incorporadas à Política Externa como traços gerais do papel do Brasil na sociedade internacional.

Embora a Política Externa seja uma política pública a ser elaborada pela sociedade por meio dos governos instituídos, no Brasil, a expressão da Diplomacia, representada pelo Ministério das Relações Exteriores, é o órgão que atribuiu significado à Política Externa brasileira. As razões para tal fato encontram-se não apenas nas características da burocracia,

mas principalmente no presidencialismo brasileiro cujo parâmetro que regula os graus de liberdade ou autonomia relativa da diplomacia é a autorização presidencial, seja por omissão ou delegação de poder ou por afinidade de pontos de vista (LIMA, 1994, p.32-33).

Como consequência, o pensamento geopolítico, elaborado primordialmente pela Escola Superior de Guerra durante o pós Segunda Guerra Mundial, que visava inserir o Brasil plenamente no campo de influência ocidental sob orientação dos Estados Unidos, e as formulações estratégicas dos militares sobre questões de segurança tiveram pouca repercussão sobre a Política Externa. O pensamento precursor da Escola Superior de Guerra, vinculado a segurança coletiva e a geopolítica regional, não prevalecia sobre o processo decisório em política externa (CERVO, 2008, p. 133).

As diretrizes da Política Externa, contudo, definem os objetivos que direcionam as ações que visam à consecução da política. Raymond Aron ressalta que em um ambiente no qual predomina anarquia, isto é, a ausência de um governo central capaz de impor um determinado padrão de comportamento às unidades políticas, o principal objetivo da Política Externa de qualquer Estado é garantir a segurança.²

A segurança pode ser compreendida como um estado ou condição em que se estabelece a nação e está a cargo do Estado e de todas as suas forças disponíveis. Considerando que a segurança é um estado, sua definição está fundamentada na percepção e interpretação de sinais que são reconhecidos pelo Estado em questão enquanto ameaçadores para sua integridade e sobrevivência.

Para que tais objetivos visando à segurança sejam implementados no arcabouço das interações regionais e globais, Aron afirma que existem dois principais meios, que, ao mesmo tempo se antagonizam e se complementam: a Defesa ou Estratégia e a Diplomacia. A Defesa pode ser entendida como um conjunto de meios e ações que compõem a segurança nacional e está a cargo das Forças Armadas (CERVO, 2008, p. 119). É o conjunto destes elementos que constituem o poder nacional, atuando na defesa dos interesses nacionais:

Tanto a estratégia quanto a diplomacia estão subordinadas à política, isto é, a concepção que a coletividade, ou aqueles que assumem a

² ARON, R. *Paz e Guerra entre as Nações*. São Paulo: UnB, 2002. Aron afirma que o principal objetivo da política Externa é garantir a segurança, uma vez que em um mundo anárquico as unidades políticas semente podem contar consigo mesmas para sobreviver. Contudo Aron reconhece que existem outros objetivos pelos quais a unidade política aceita o risco de desaparecer: serem temidas, admiradas e respeitadas. Ou seja, impor sua vontade, influenciar o destino da humanidade e da civilização. p. 129.

responsabilidade pela vida coletiva, fazem do interesse nacional. Em tempo de paz, a política se utiliza de meios diplomáticos, sem excluir o recurso às armas, pelo menos a título de ameaça. Durante a guerra, a política não afasta a diplomacia, que continua a conduzir o relacionamento com os aliados e os neutros (...). Neste sentido, a diplomacia pode ser definida como a arte de convencer sem usar a força, e a estratégia como a arte de vencer de um modo mais direto. Mas impor-se também é uma forma de convencer. (...). O Estado que adquire uma reputação de equidade e moderação tem maior probabilidade de alcançar seus objetivos sem precisar para isto da vitória militar (ARON, 2002, p. 72-73).

Considerando a formulação da Política Exterior do Brasil, que projeta as ações políticas brasileiras na sociedade internacional, a Constituição Federal de 1988, enuncia que o Brasil rege suas relações internacionais pelos princípios de independência nacional, não-intervenção, autodeterminação dos povos, defesa da paz e da solução pacífica de conflitos (BRASIL, 1988). Em consonância com o princípio de independência, a Política de Defesa Nacional de 2005 aponta como principal objetivo brasileiro manter a soberania, compreendida como preservação do patrimônio e da integridade territorial, bem como das instituições nacionais. Em segundo plano, verifica-se o objetivo de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais e a promoção da estabilidade regional. E, por fim, o documento salienta também como objetivo mitigar a condição periférica do Brasil, alcançando um lugar de maior proeminência no concerto das nações e de maior inserção em processos decisórios internacionais (BRASIL, 2005).

A consecução dos objetivos da Política Exterior brasileira, entretanto, depara-se com um contexto internacional complexo. Por um lado, o fim da bipolaridade, apesar de significar a preponderância militar dos Estados Unidos, possibilitou a ascensão de um período de transição para uma ordem multipolar, caracterizada por um desenvolvimento mais acentuado dos regionalismos, refletidos principalmente nos blocos de integração regional. O crescimento dos regionalismos permitiu que as crises locais, anteriormente acirradas pela introdução dos interesses das superpotências, focalizassem soluções próprias a partir das características políticas e históricas da região, aumentando a participação autônoma de países que antes estavam atrelados a uma das coalizões do mundo bipolar. Por outro lado, a dinâmica da ordem multipolar reduziu o grau de previsibilidade das relações internacionais (NYE, 2002).

Deste modo, o contexto global e, por conseguinte, os desafios políticos para inserção do Brasil na atual dinâmica da política internacional configuram-se, em primeiro plano, pela hegemonia político-militar dos Estados Unidos, que se acentua de forma mais proeminente no

continente americano. À dissipação, ainda que ilusória, de ameaças relacionadas à integridade territorial advindas da dinâmica de alianças do sistema bipolar, somou-se a globalização econômica que acentuou as diferenças entre os países desenvolvidos e aqueles ainda em vias de desenvolvimento. Ademais, os confrontos nacionalistas, étnicos e religiosos que se seguiram na década de 1990, a instabilidade política na região do Oriente Médio, a intensificação do narcotráfico e os ataques terroristas tornaram difusa a percepção das ameaças.

Neste contexto, algumas das questões que podem ameaçar a soberania e a integridade territorial brasileira decorrem das chamadas “novas ameaças” que, no âmbito hemisférico, resultou na Declaração sobre Segurança nas Américas de 2003 e no conceito de “segurança multidimensional” elaborada em âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Dentre estas “novas ameaças”, foram identificadas: o terrorismo; o crime organizado transnacional e o problema mundial das drogas; a corrupção; a lavagem de ativos; o tráfico ilícito de armas; a pobreza extrema; os desastres naturais e os de origem humana; o HIV/AIDS e outras doenças; o tráfico de seres humanos; os ataques à segurança cibernética; a possibilidade de que surja um dano em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos; a possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas (OEA, 2002).

No entanto, ao ser atribuído às “novas ameaças” o tratamento de questões de segurança, corre-se o risco de incorrer na securitização de tais questões. A securitização permite que sejam empregadas em relação às ameaças medidas excepcionais ou ações emergenciais, legitimando intervenções militares, o uso da força e atividades que em outros contextos seriam ilegais (BUZAN, 1997, p. 14). Assim, na América Latina, “as novas ameaças” internacionais podem ser evocadas para justificar potenciais intervenções externas, devido à existência de locais onde predomina instabilidade política, econômica e social, ou possua vulnerabilidade a desastres naturais. Em última instância, portanto, o conceito de segurança multidimensional evocado pelos Estados Unidos no contexto interamericano tem como finalidade reafirmar e legitimar a hegemonia norte-americana no continente.

No Atlântico Sul, as percepções de ameaças decorrem, além das instabilidades locais e das “novas ameaças”, da probabilidade de conflitos por áreas marítimas devido à presença de potências externas à região e das riquezas naturais existentes nas plataformas continentais

A Estratégia Naval Brasileira no Contexto da Política Exterior do Brasil

dos países sul-atlânticos, ainda em processo de delimitação. Diante disso, o novo conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) aprovado no documento *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement* em 2010 suscitou debates a respeito da segurança no Atlântico Sul. O documento enfatiza a abertura de diálogo com organismos internacionais e regionais, além de sugerir coordenação de exercícios militares com países não-pertencentes ao limite geográfico da organização (NATO, 2010).

Nesse sentido, o ex-ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, em diversas oportunidades manifestou preocupação com a possibilidade de associação entre Norte do Atlântico e o Sul do Atlântico, ressaltando a existência de características particulares na região do Atlântico Sul que conformam uma comunidade de interesses autônoma. Em intervenção na Conferência Internacional sobre o Futuro da Comunidade Transatlântica, realizada em setembro de 2010 no Instituto de Defesa Nacional, em Lisboa, Jobim ressaltou que as questões de segurança relacionadas às duas esferas do oceano Atlântico são distintas e, portanto, requerem respostas diferenciadas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2010).

Posteriormente, na XII Reunião de Ministros da Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), realizada em Brasília em novembro de 2010, Jobim novamente demonstrou preocupação por ações políticas concretas, como a Iniciativa para o Atlântico Sul, lançada em 2009 por Espanha e Portugal. Tal proposta tinha por objetivo promover a concertação política entre os países da costa atlântica da América do Sul, África e Europa com o propósito de impulsionar o papel do Atlântico Sul na governança mundial, identificando possíveis temáticas de cooperação (CPLP, 2010).

A preocupação demonstrada pelo ex-ministro brasileiro justifica-se pelo fato de a maioria dos países africanos ainda não terem realizado o levantamento e delimitação da plataforma continental de modo a permitir soberania sobre uma área de potenciais recursos minerais ainda inexplorados. Assim, Jobim reafirmou a importância da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, iniciativa de cooperação no âmbito das Nações Unidas que engloba todos os Estados situados às margens do Atlântico Meridional no sentido de preservação de um ambiente livre de tensões geopolíticas.

A DIMENSÃO DA ESTRATÉGIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Uma vez definida a direção da Política Externa, que conduz os objetivos da Diplomacia e da Defesa, são deliberadas ações que visam à consecução desta política. Tais ações estão inseridas em um contexto mais amplo que a ação estratégica, que se limita aos

objetivos na guerra, seja a vitória militar ou sobre a vontade de lutar do oponente. Liddell Hart define a execução da política, que consiste na coordenação dos recursos da nação para a consecução do objetivo político, como “Estratégia Superior” ou “Grande Estratégia”, sendo, muitas vezes, sinônimo da própria política:

Assim como a tática é a aplicação da estratégia em um escalão mais baixo, estratégia é a aplicação da “grande estratégia” em um campo especializado, que lhe é subordinado. Embora praticamente sinônimo de política, que tem a seu cargo a direção da guerra, a grande estratégia se diferencia da política que define seu objetivo. O termo “grande estratégia” serve para dar sentido de “execução de uma política”, pois o seu papel é o de coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação, ou de um grupo de nações, para a consecução do objetivo político (HART, 2005, p.406).

A grande estratégia deve avaliar e fortalecer os recursos econômicos e o potencial humano das nações a fim de suportar as forças armadas. Entretanto o poder militar é um dos meios com que conta a grande estratégia para, juntamente com ações diplomáticas, enfraquecer a vontade de lutar do inimigo. Assim, a grande estratégia, diferentemente da estratégia que se limita à guerra ou as formas de evitar a guerra, utiliza instrumentos necessários à conduta da guerra e procura evitar os danos, tendo em vista a paz, preocupando-se com a segurança e a prosperidade (HART, 2005, p. 407).

Considerando a configuração da dinâmica internacional e do entorno regional brasileiro, a postura política do Brasil orienta-se, segundo a Política de Defesa Nacional, em uma dupla perspectiva: a expressão da Diplomacia e da Defesa. Tanto à expressão da Diplomacia como à expressão da Defesa, a Política de Defesa Nacional confere características preventivas, mas à Defesa, além deste aspecto, atribui também função reativa. A expressão da Diplomacia consiste na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos. A Diplomacia também possui a função de assegurar ao Brasil uma inserção internacional que lhe permita ser parte das negociações mundiais e das tomadas de decisões sobre temas que têm impacto direto nos interesses do Estado e da sociedade brasileira, como comércio internacional, propriedade intelectual, mudanças climáticas, entre outros (BRASIL, 2010, p.343).

Já a vertente da Defesa, enquanto função preventiva baseia-se na existência de uma capacidade militar apta a gerar efeito dissuasório. Enquanto capacidade reativa, no caso de ocorrer agressão ao Brasil, a Defesa consiste no emprego do poder nacional, com ênfase na

A Estratégia Naval Brasileira no Contexto da Política Exterior do Brasil

expressão militar, para o exercício do direito de legítima defesa previsto na Carta das Nações Unidas (BRASIL, 2005). Assim, o objetivo político da Grande Estratégia Brasileira é evitar o conflito ou, caso não seja possível evitá-lo, ter capacidade de reagir em conformidade ao Direito Internacional. A capacidade de reagir implica em estar preparado para a guerra, ainda que no atual contexto estratégico internacional, a Política Externa brasileira não identifique inimigos. Conforme afirma Sun Tzu:

A arte da guerra nos ensina a não confiar na probabilidade de o inimigo não vir, mas na nossa presteza em recebê-lo; não na chance de ele não atacar, mas em vez disso, no fato de que tornamos nossa posição invulnerável (SUN TZU, 2004, p. 54).

Neste sentido, aplica-se a ação da Estratégia, que visa evitar a deflagração da guerra ou fazer com que a batalha seja travada nas melhores condições possíveis. No âmbito da Defesa, é a Estratégia Nacional de Defesa, elaborada em 2008, que define as estratégias a serem empregadas com a finalidade de evitar o conflito e impedir a ação de possíveis inimigos, considerando duas áreas onde a percepção de ameaças é mais acentuada, a Amazônia e o Atlântico Sul. Ainda que os documentos trabalhados não definam quais inimigos seriam combatidos, a Estratégia Nacional de Defesa enfatiza a dissuasão, como ação estratégica de caráter preventivo-defensivo; e a flexibilidade, como ação de caráter reativo-ofensivo (BRASIL, 2008).

No que concerne à estatura estratégica brasileira, o Brasil possui duas vertentes de projeção: o espaço continental, isto é, a América do Sul, e o espaço marítimo do Atlântico Sul. Esta dupla projeção advém do diversificado perfil territorial do Brasil, configurado por uma multiplicidade de regiões internas, sendo, ao mesmo tempo, um país continental, pela dimensão que ocupa na América do Sul, e marítimo. Na vertente sul-americana, as fronteiras brasileiras estendem-se ao longo de mais de dezesseis milhões de quilômetros, limitando-se com nove dos onze países da América do Sul. Por outro lado, o Brasil possui uma ampla dimensão marítima, conformado por um extenso litoral às margens do Atlântico Sul e por uma formação histórica, econômica e social construída a partir do oceano. Assim, o entorno estratégico brasileiro extrapola o subcontinente sul-americano e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países da costa oeste africana.

Como os desafios advindos tanto das “novas ameaças” como dos conflitos clássicos na atual configuração das relações internacionais podem extrapolar as fronteiras nacionais, resultando na possibilidade de transbordamento de tensões, a segurança de um Estado também

é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido. Assim, no âmbito da diplomacia, como forma de reduzir focos de conflito que podem justificar motivos para intervenção externa e, deste modo, aumentar a segurança no entorno regional, o Brasil prioriza o estreitamento da cooperação entre os países da América do Sul e, por extensão, com os do entorno estratégico brasileiro:

Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (BRASIL, 2005).

Na América do Sul, região distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, o processo de integração sul-americano tem contribuído, de maneira significativa, para a estabilização política, possibilitando maior aproximação dos países sul-americanos com objetivo de aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada dos conflitos. Um dos principais exemplos do aprofundamento da integração sul-americana consiste no projeto da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), mecanismo de cooperação sub-regional que envolve todos os doze Estados sul-americanos em resposta ao aumento da influência norte-americana no subcontinente, incluindo a presença militar. Para além de colaboração econômica, o projeto consta de diversos Conselhos que abordam questões referentes ao desenvolvimento social, ao setor energético, à educação, saúde, infraestrutura, narcotráfico e defesa (UNASUL, 2011).

No âmbito da segurança e defesa regional, foi instituído o Conselho de Defesa Sul-Americano responsável por fomentar uma identidade sul-americana em defesa, reforçando a transparência e a cooperação entre os países da América do Sul. O Conselho de Defesa Sul-Americano também elabora um Plano de Ação, previsto para dois anos, visando elaborar políticas de defesa comum, identificando fatores de risco e ameaças que possam afetar a paz regional. Ademais, foi criado também o Centro de Estudos Estratégicos em Defesa, inaugurado em 2010 na cidade de Buenos Aires, tendo por finalidade atender aos interesses específicos em matéria de defesa dos países integrantes da UNASUL.

A Estratégia Naval Brasileira no Contexto da Política Exterior do Brasil

Considerando as iniciativas de cooperação desenvolvidas pelo Brasil na vertente atlântica, vários foram os mecanismos elaborados para aumentar cooperação com os Estados africanos, concretizada na intensificação do intercâmbio comercial e na aproximação cultural, com ênfase para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Ademais, a instituição da *Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul*, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986, constituiu-se uma importante iniciativa para estabilidade regional, uma vez que declara o Atlântico Sul uma região livre de armas nucleares e promove a cooperação para mitigar focos de tensões.

Ademais, atividades de exercício naval conjunto são realizadas periodicamente principalmente entre os países de maior projeção na região, ou seja, Argentina, Brasil e África do Sul em operações denominadas ATLASUR e FRATERNAL. Além dessas atividades, ocorrem intercâmbios de navios de guerra entre países sul-americanos e africanos, que contribui para estreitamento político e a confiança nas relações regionais (MEDEIROS, 2003).

No que concerne à esfera da Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa ressalta a estratégia da Dissuasão como forma de evitar conflitos ou a ação do inimigo:

Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional. Para dissuadir é preciso estar preparado para combater (BRASIL, 2008).

Na estratégia da dissuasão, o Estado visado procura evitar a ação bélica impondo uma ameaça que o agressor não possa ou não esteja disposto a pagar. Assim, o Estado pode alcançar seu objetivo na guerra induzindo simplesmente seu agressor a desistir de seu intento, convencendo-o de que os custos não valem o risco. A vitória, desse modo, é conseguida frustrando a tentativa de vitória do outro partido (HART, 2005, p. 445).

Embora a dissuasão seja elaborada como um instrumento da estratégia, sua ação é verificada no campo da grande estratégia, uma vez que permite conseguir uma decisão sem a necessidade de grandes combates. Sun Tzu afirma que este é o ideal na guerra, isto é, quebrar a resistência do inimigo sem combater, assertiva reforçada por Liddell Hart que prioriza as ações no campo da grande estratégia. Portanto, concluem ambos os estrategistas, a mais perfeita forma de comandar é impedir os planos do inimigo, isto é, vencer a vontade de lutar do oponente. Assim, reafirma-se a máxima de Sun Tzu: o campo de batalha é a mente do inimigo (SUN TZU, 2004, p. 25).

No campo tático, a garantia contra a derrota implica em táticas defensivas. Entretanto, a capacidade de derrotar o inimigo significa tomar a ofensiva. Neste sentido, a Estratégia Nacional de Defesa apresenta como estratégia reativa-ofensiva a capacidade de reação frente a uma possível agressão por meio da flexibilidade, designada como:

[A] capacidade de empregar forças militares com o mínimo de rigidez pré-estabelecida e com o máximo de adaptabilidade à circunstância de emprego da força. Na paz, significa a versatilidade com que se substitui a presença - ou a onipresença - pela capacidade de se fazer presente (mobilidade) à luz da informação (monitoramento/controle). Na guerra, exige a capacidade de deixar o inimigo em desequilíbrio permanente, surpreendendo-o por meio da dialética da desconcentração e da concentração de forças e da audácia com que se desfecha o golpe inesperado (BRASIL, 2008).

A adoção da estratégia de flexibilidade condiz com a estratégia da dissuasão, uma vez que dispor de forças dotadas de grande mobilidade proporciona facilidade para uma resposta pronta a qualquer provocação, colocando-se fora da possibilidade de ser derrotado pelo inimigo. A flexibilidade permite a ação de confundir, desorientar e surpreender o oponente, resultando em seu desequilíbrio e tornando a vitória na guerra mais fácil. Neste sentido, objetivo na guerra não é necessariamente a vitória militar, mas a vitória sobre a vontade de luta do inimigo, ainda que o oponente seja superior em forças.

O objetivo da Política Externa em sua dimensão estratégica, portanto, é evitar o conflito e, por extensão, evitar que surjam focos de instabilidades no entorno regional brasileiro, que poderiam resultar em intervenção externa. A consecução de tais objetivos perpassa a ação da Diplomacia que, trabalhando na perspectiva de dissuasão positiva, estabelece práticas cooperativas para resolver, de forma pacífica, possíveis focos de tensão regional. No âmbito da Defesa, a adoção de estratégias defensivas, caracterizada especialmente pela dissuasão negativa, contribuiu para evitar que demais Estados, especialmente externos à região, recorram à escalada militar em um possível conflito contra o Brasil. Além disso, a estratégia da dissuasão compreende o princípio de não confrontação, também característico da Política Externa brasileira.

A ESTRATÉGIA NAVAL BRASILEIRA: REGIONALISMO E DEFESA NO ATLÂNTICO SUL

A Estratégia Naval Brasileira no Contexto da Política Exterior do Brasil

O espaço marítimo do Atlântico Sul compreende uma região situada entre a costa leste sul-americana e a costa oeste africana. Ao sul limita-se com o Oceano Glacial Antártico na altura do paralelo 60° Sul, onde vigoram os limites do tratado antártico, e ao norte, o paralelo 15° Norte (VIDIGAL, 1993; FLORES, 1984), pouco acima do eixo Natal-Dacar, ponto de menor distância entre o continente africano e subcontinente sul-americano. Deste modo, os países sul-atlânticos têm possibilidade de desenvolver comunicações marítimas com todos os demais oceanos.

O mar e, conseqüentemente, as atividades relacionadas ao seu uso foi, durante muito tempo, um espaço aquém da legislação do Direito Internacional cujos limites da soberania estatal não eram regulamentados por uma convenção específica em âmbito supranacional, tornando-se uma fonte potencial de conflitos. Diante disto, as Nações Unidas sentiram a necessidade de uniformizar e regulamentar as práticas desenvolvidas em ambiente oceânico em um tratado, para o qual foram realizadas três conferências resultando na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar encerrado em Montego Bay, na Jamaica em 1982.

Nesta convenção, foi acordada a delimitação do Mar Territorial em 12 milhas náuticas e mais uma extensão de 12 milhas, denominada Zona Contígua, na qual o Estado territorial é responsável por todas as medidas de fiscalização. A Convenção também adotou como a extensão de 200 milhas de Zona Econômica Exclusiva (ZEE) que abarca a Zona Contígua, na qual o Estado territorial pode explorar os recursos naturais exclusivamente.

Além disso, a Convenção acordou sobre a liberdade de navegação em alto-mar para além das 200 milhas e afirmou que os fundos marinhos e oceânicos, o subsolo para além da jurisdição nacional, bem como seus respectivos recursos, são patrimônio da humanidade. As Nações Unidas também aprovaram medidas concernentes à Plataforma Continental, estabelecendo que os Estados costeiros poderiam delimitar o limite exterior da plataforma continental além das 200 milhas, desde que apresentassem pesquisas técnico-científicas que comprovassem a extensão do território na área marinha (ONU, 1982).

Neste sentido, o Brasil, apresentando pesquisas realizadas pelo Projeto Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) à Comissão de Limites da Plataforma Continental da Convenção, obteve autorização para incorporar as 200 milhas de ZEE mais 712 mil quilômetros quadrados de extensão da Plataforma Continental. O Brasil ainda pleiteia junto à Comissão uma área de 238 mil quilômetros quadrados, em processo de pesquisa e delimitação, a serem incorporados à zona na qual o país possui soberania de jurisdição.

Além da importância econômica dos recursos encontrados nesta área, a delimitação da Plataforma Continental representa também a demarcação das fronteiras na região marítima

do Brasil, conferindo direito de soberania, embora de forma não plena, em um espaço passível de influências externas que poderiam prejudicar o aproveitamento do local pelo Estado brasileiro.

Analisando a importância do Atlântico Sul na formulação estratégica brasileira, portanto, o Brasil possui, na vertente atlântica, uma ampla gama de interesses que integram a dimensão do exercício da soberania nas fronteiras marítimas. Dentre os principais objetivos brasileiros no Atlântico Sul, a Marinha do Brasil destaca: a manutenção da integridade do patrimônio nacional que inclui, além do mar territorial e patrimonial, as águas, solo e subsolo da plataforma continental; a garantia de livre trânsito para o comércio exterior brasileiro; e a exploração das potencialidades econômicas, que inclui recursos naturais e intercâmbio comercial (COUTO, 1999, p. 122).

Além dos objetivos relacionados à soberania, a Marinha do Brasil interpreta como interesse nacional a manutenção do livre uso das Comunicações Marítimas visando o desenvolvimento do comércio exterior brasileiro e da navegação de cabotagem e exploração dos recursos marinhos, considerando atividades importantes para o desenvolvimento do Brasil. Deste modo, o objetivo da Estratégia Naval de preservar a paz e a segurança internacionais, principalmente nas margens do Atlântico Sul como fator essencial de um cenário propício ao desenvolvimento e à ampliação da liberdade de manobra política do Brasil no campo internacional visa à consecução do objetivo da Política Externa de manter a estabilidade regional como meio de projeção externa do Brasil.

Contribuindo para preservar e promover os interesses brasileiros relacionados ao uso do mar, a Estratégia Naval Brasileira comporta dois segmentos relacionados entre si: o preparo e o emprego do Poder Naval brasileiro manifestado em duas formas. A primeira consiste na aplicação em um cenário de paz, de apoio à Diplomacia, efetuando visitas de navios brasileiros a portos estrangeiros e operações conjuntas (BRASIL, 1988).

O apoio à diplomacia implica na perspectiva de regionalidade abrangente, conceito elaborado pela Marinha para enfatizar a importância estratégica das relações regionais no Atlântico Sul para os objetivos em segurança da Política Externa brasileira. Assim, regionalidade brasileira não se limita a América do Sul, mas abrange também o Atlântico Sul com suas ilhas, o litoral africano, as ilhas do oceano Antártico e a periferia do continente austral, no setor de projeção atlântica (FLORES, 1994).

A Estratégia Naval Brasileira no Contexto da Política Exterior do Brasil

Já em um cenário de conflito ou preparo da Defesa, as ações estratégicas da Marinha do Brasil, visando à consecução de objetivo político de manutenção da soberania brasileira sobre as linhas de comunicação marítima que permitem acesso ao território brasileiro e sobre os recursos existentes na Plataforma Continental, consistem em três tarefas: negação do uso do mar, controle das áreas marítimas e projeção de poder.

Entretanto, a prioridade da estratégia de segurança marítima é negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima. Para tanto, a Estratégia Nacional de Defesa prevê a constituição de uma força e de uma estratégia naval que integrem os componentes de superfície, submarino, e aéreo, permitindo realçar a flexibilidade. Os meios apresentados na Estratégia Nacional de Defesa para assegurar o objetivo de negação do uso do mar consistem em organizar uma força naval submarina de envergadura, composta de submarinos convencionais e de submarinos de propulsão nuclear (BRASIL, 2008).

A garantia da dissuasão na esfera marítima, contudo, implica também no aumento da capacidade de presença e vigilância dos limites marítimos, contribuindo para a consecução dos demais objetivos em defesa no Atlântico Sul. Neste sentido, a ação estratégica brasileira para o Atlântico Sul visa evitar a deflagração do conflito ou desequilibrar o inimigo, de maneira a incapacitá-lo de reagir, por meio de ações indiretas – flexibilidade e dissuasão – e ações diretas – capacidade de presença e vigilância, e projeção de poder.

Contudo, o emprego da estratégia da dissuasão, no plano da Defesa, aparentemente contradiz a ênfase na cooperação para paz e segurança, empregadas, sobretudo, no âmbito Diplomático, uma vez que não é possível a cooperação com um Estado ou grupo de Estados em um contexto em que se pretende dissuadir. Assim, cabe indagar, a partir da identificação das percepções de ameaça, a quem a Estratégia Nacional de Defesa pretende dissuadir no entorno geopolítico do Atlântico Sul, dado que as ações diplomáticas visam à cooperação.

As percepções de ameaça no Atlântico Sul decorrem, principalmente, da presença de potências externas na região, como explicitado pelo ex-ministro de Defesa do Brasil, Nelson Jobim, diante de iniciativas de parcerias entre países integrantes da OTAN com países da região sul-atlântica. A presença externa, marcadamente do Reino Unido, que detém a posse de diversas ilhas no Atlântico Sul, dentre as quais as Ilhas Falklands/Malvinas, podem significar potenciais focos de tensão, como já ocorrido em 1982 na Guerra das Malvinas. Ademais o anúncio feito pelos Estados Unidos de reativar a IV Frota³, responsável pela presença naval

³ EL CLARÍN. *Lula, en exclusiva con Clarín: "No existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo"*. 7 de setembro de 2008. O ex-presidente Lula manifestou preocupações com a reativação da IV Frota logo após o anúncio de descobertas de recursos naturais na Plataforma Continental Brasileira.

norte-americana no Atlântico Sul, aumentou a preocupação brasileira na vigilância e defesa das linhas de comunicação marítima e dos recursos da Plataforma Continental Brasileira.

As estratégias no âmbito da Defesa de dissuasão-flexibilidade, portanto, visam mitigar ameaças advindas da presença de potências externas à região sul-atlântica, e não aos países que circunscvem o entorno regional brasileiro, cuja ação da Política Externa destaca a cooperação. A cooperação em diversas áreas, inclusive militar, estabelece um ambiente de confiança mútua capaz de garantir os fundamentos de uma paz estável entre os países do entorno regional brasileiro, evitando o surgimento de conflitos. Ademais, a Estratégia Naval brasileira compreende um elemento estratégico de presença desenvolvido em paralelo à ação diplomática. Tal estratégia, além de contribuir para aproximar o Brasil dos países da região sul-atlântica, colabora para inibir o surgimento de iniciativas contrárias aos objetivos da Política Externa brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, além de ser um país continental, é um país marítimo, cuja regionalidade abrange, além da América do Sul, os países da costa oeste da África. Entretanto, as dificuldades de condução da Política Externa brasileira na vertente atlântica inserem-se em uma dinâmica própria do espaço geográfico marítimo. O estabelecimento de vínculos diplomáticos e projetos de cooperação entre os países das duas margens do Atlântico Sul são dificultados pela logística imposta pelo mar. Por outro lado, o espaço marítimo é passível de múltiplas projeções de poder, especialmente de potências externas à região, aumentando a necessidade de reforçar, por meio dos recursos da Defesa, a vigilância sobre as linhas de comunicação marítima que dão acesso ao território brasileiro.

Tendo em vista os objetivos da Política Exterior brasileira de manutenção da soberania e integridade territorial, contribuição para estabilidade regional e inserção internacional, a postura política do Brasil orienta-se por uma dupla ação: a expressão da Diplomacia e da Defesa. A expressão da diplomacia busca intensificar a cooperação com os Estados africanos por meio do intercâmbio comercial e cultural, com ênfase para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e para retomada de discussões em torno da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. No âmbito da Defesa, as ações da Marinha consistem na negação do uso do mar, no controle das áreas marítimas e na projeção de poder.

A Estratégia Naval Brasileira no Contexto da Política Exterior do Brasil

Neste sentido, as ações da Diplomacia e da Defesa deparam-se com desafios e realidades diferenciadas na consecução de suas atribuições enquanto expressões da unidade da Política Externa brasileira, recaindo, assim, em antagonismos. Entretanto, a análise conjunta de ambas as gramáticas a partir dos objetivos políticos do Brasil para o entorno regional do Atlântico Sul aponta para complementaridade de ações diplomáticas e estratégicas.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, P. Geoestratégia do Atlântico Sul: uma visão do Sul. *Política e Estratégia*, São Paulo, v.5, n.4, 1987.

ARON, R. *Paz e Guerra entre as Nações*. São Paulo: Univ. Brasília, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Brasil 2022: trabalhos preparatórios*. Brasília, jan. 2011.

BRASIL. Decreto n. 6. 703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2008. p. 4.

BRASIL. Decreto Nº 5.484 de 30 de julho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jul. 2005. p. 5.

BRASIL. Marinha. *Relatório Anual*, 1988. Confidencial.

BUZAN, Barry. Rethinking Security after the Cold War. *Cooperation and Conflict*, London, v. 32, n. 1, p. 1997, p. 14.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CLAUSEWITZ, Karl von. *De la Guerra*. França: Editionsde Minuit, 1959.760p. Livro I, cap. I.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITO DO MAR. Convenção de Montego Bay, 10 dez. 1982.

COUTO, J. A. Cunha. A quem interessa a desmilitarização do Atlântico Sul? *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 119, 1999.

CPLP. *Declaração Final da XII Reunião de Ministros da Defesa Nacional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Brasília, 2010.

CANTELMI, Marcelo; KIRSCHBAUM, Ricardo, GOSMAN, Eleonora. Lula, en exclusiva con Clarín: "No existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo" *Clarín.com*, set. 2008.

ESTADOS UNIDOS. Organização dos Estados Americanos. Declaração sobre Segurança nas Américas (Aprovada na terceira sessão plenária realizada em 28 de outubro de 2003). In: CONFERÊNCIA ESPECIAL SOBRE SEGURANÇA, Cidade do México, 2003.

FLORES, M. A importância do Atlântico Sul nas Relações Internacionais. *Política e Estratégia*, São Paulo, v. 2, n. 1, 1984.

HART, B. H. Liddell. *As Grandes Guerras da História*. São Paulo: Ibrasa, 2005.

HURRELL, Andrew. Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization? *Understanding Policy Change in Brazil*. s.l.: Mimeo, s.d.

JAGUARIBE, Hélio. Introdução. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990: crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura/USP, 1996.

KEOHANE, R; MARTIN, L. The promise of Institutionalist Theory. *International Security*, v. 20, n. 1, 2005.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradgmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, Argentina, v. 1, n. 2, 1994.

MEDEIROS, Roberto de Carvalho. O acordo de cooperação militar Brasil-Namíbia como instrumento de consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, n. 795, 2003.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Palestra do ministro da Defesa do Brasil, Nelson A. Jobim no Encerramento da Conferência Internacional: O Futuro da Comunidade Transatlântica*. Instituto de Defesa Nacional: Lisboa, 2010.

MOURÃO, F. Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul. *Política e Estratégia*, São Paulo, v. 4, n.1, 1988.

NATO. *NATO 2020: assured security; dynamic engagement*. Lisboa, 2010.

NYE, Joseph. *Compreender os conflitos internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

SUN TZU. *A Arte da Guerra*. São Paulo: Record, 2004.

UNASUL. *O Presidente pró tēmpore do CDS inaugura Centro de Estudos Estratégicos da UNASUL em Buenos Aires*.

UN Doc A/RES/41/11. *Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic*. New York, 1986.

A Estratégia Naval Brasileira no Contexto da Política Exterior do Brasil

Recebido em: 04/06/2012

Aceito em: 18/07/2012