

# GRANDE ESTRATÉGIA E PODER NAVAL EM UM MUNDO EM FLUXO

## GRAND STRATEGY AND NAVAL POWER IN A CHANGING WORLD

Celso Amorim<sup>\*\*1</sup>

No dia 2 de janeiro, um atentado a bomba em Beirute feriu 60 pessoas e tirou a vida de pelo menos cinco, entre elas a da cidadã brasileira Malak Zahwe. A jovem Malak, nascida em Foz do Iguaçu, morava com a família no Líbano, e estava fazendo compras com sua madrastra em uma loja quando a explosão ocorreu. O atentado enlutou o Líbano, mas também o Brasil.

Uma grande comunidade libanesa vive entre nós, e um número crescente de brasileiros reside no Líbano. Temos uma ligação próxima e direta com aquele país. Como nos recordou o bárbaro atentado de janeiro, essa ligação é, acima de tudo, uma ligação humana. Situações trágicas como essa reforçam, no Brasil, a compreensão de que somos parte da sociedade global e que temos um papel a desempenhar nela.

A indiferença frente aos desafios com que nos deparamos no estrangeiro não é mais cabível – se é que algum dia o foi. Basta lembrar como disputas aparentemente distantes, como a questão dos Sudetos tchecos ou a remilitarização da Renânia terminariam por nos arrastar à Segunda Guerra Mundial. Atitudes isolacionistas, que ainda encontram advogados, revelam não apenas insensibilidade, mas também alta dose de irrealismo.

Temos um interesse claro na paz mundial, e devemos contribuir para preservá-la. Para esse fim, o Brasil deve adotar uma *grande estratégia* que conjugue política externa e política de defesa. Além da proteção de seus interesses, dever fundamental, o Brasil tem também a vocação de ser um país “provedor da paz”. Naturalmente, a diplomacia é a primeira linha de defesa dos nossos interesses. Mas ela deve ter sempre o respaldo permanente da política de defesa.

---

\* Ministério da Defesa - Brasília ; DF, Brasil.

\*\* Mestre em Relações Internacionais pela Academia Diplomática de Viena, na Áustria. Exerceu o cargo de ministro das Relações Exteriores de 1993 a 1995 e de 2003 a 2010. Atualmente, é ministro da Defesa da República Federativa do Brasil.

<sup>1</sup> Versão revisada da palestra do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, por ocasião do centenário da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 2014.

Muito se fala do poder brando nos dias de hoje, desde que Joseph Nye, professor de Harvard e ex-Secretário Assistente de Defesa, cunhou o termo. Trata-se de conceito inovador, que se aplica a muitas características do Brasil. Mas nenhum país se afirma no mundo somente pela atração de sua cultura e de seus hábitos. Por isso, ao mesmo tempo em que cultivamos e exercitamos o nosso poder brando, tratamos de robustecê-lo. Nosso poder brando (“*soft power*”), expresso na capacidade de cooperar de forma mutuamente benéfica com outros países, será reforçado por nosso poder robusto (“*hard power*”), capaz de dissuadir ameaças e de tornar realidade a colaboração com nossos vizinhos e parceiros, em matéria de defesa.

A presença de uma fragata da Marinha do Brasil na componente marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano, a UNIFIL, é uma ilustração de como o emprego de instrumentos militares pode reforçar a ação diplomática na busca da paz. Em certos casos, esse emprego chega a ser mesmo o principal instrumento dessa ação, como pude constatar não só no Líbano, mas também no Haiti. Apesar das grandes dificuldades que o Líbano vem enfrentando – dificuldades que nos comoveram no trágico atentado do mês passado –, temos hoje a certeza de estarmos cumprindo nossa responsabilidade para com essa nação amiga.

Até há pouco mais de uma década, seria talvez vista como altamente improvável a participação de um navio de guerra brasileiro em operações no Mar Mediterrâneo, um dos mais tradicionais tabuleiros da geopolítica mundial, objeto do primeiro grande tratado teórico sobre a guerra, de autoria do general e historiador grego, Tucídides. Hoje, porém, mesmo críticos do envolvimento brasileiro em questões que seriam distantes, como as do Oriente Médio, não parecem duvidar da importância de nossa contribuição à UNIFIL. Essa evolução não deixou de guardar relação com os impactos também muito diretos da guerra de 2006 entre Israel e Líbano, na qual sete brasileiros morreram e três mil compatriotas foram evacuados por via aérea para o Brasil, em uma operação coordenada pelo Itamaraty e que contou com o decisivo apoio de nossa Força Aérea.

Nossa participação no Líbano sublinha a importância de refletirmos sobre nossos desafios e de definirmos nossos interesses. Não nos assombramos mais com “círculos de giz”, frequentemente traçados do estrangeiro e aceitos por setores de visão curta de nossa opinião pública, que pretendem demarcar os limites da nossa ação. Temos que pensar com autonomia sobre nosso papel no mundo.

A concepção de uma *grande estratégia* autenticamente brasileira resultará de um amplo diálogo público acerca de nossos desafios e prioridades, que já vem ocorrendo e que envolve o Governo, o Congresso, a academia, a imprensa, os setores produtivos e a sociedade de modo geral. A publicação em 2013 do Livro Branco e de edições revistas da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa é parte desse diálogo. As instituições

acadêmicas de excelência, civis e militares, desempenharão, naturalmente, um papel crucial nesse esforço.

Não creio que pudesse haver melhor ensejo para tecer essas considerações do que a comemoração do centenário da Escola de Guerra Naval, uma das mais antigas e ilustres instituições de ensino de pós-graduação de nosso país. Abordarei, por isso mesmo, alguns desafios e prioridades de nossa *grande estratégia*, procurando dar ênfase ao importante papel que ela reserva para nosso poder naval.

\*\*\*

Talvez o traço mais nítido da realidade internacional nos últimos anos seja sua fluidez. Ao mesmo tempo, certas características dessa realidade continuam a existir com todo o vigor. Não há que se deixar enganar por teorias de que, em condições de globalização econômica, os Estados nacionais teriam perdido importância e a soberania se teria tornado obsoleta. Vivemos um tempo de mudanças rápidas, profundas, e que guardam contudo certas ambivalências.

A evolução recente do sistema internacional está intimamente associada a um processo global já discernível no horizonte estratégico: a redistribuição do poder mundial e a alteração da relação entre a superpotência remanescente da Guerra Fria, os Estados Unidos, e as outras potências que com ela cooperam e, ao mesmo tempo, competem. É fundamental que busquemos compreender o significado desse processo para, então, examinarmos algumas dinâmicas internacionais.

Na esteira da crise financeira global de 2008, tomou corpo nos Estados Unidos um amplo debate acerca do suposto declínio de sua posição relativa no mundo. Eu mesmo, quando estive em Harvard por um mês, depois de ter deixado a Pasta das Relações Exteriores, pude assistir a várias discussões e debates em que esse tema do declínio relativo (ou não) dos Estados Unidos era um tema central para os próprios acadêmicos norte-americanos.

Um dos textos desse debate propõe que, após o fim da bipolaridade da Guerra Fria, que opunha as duas superpotências, e da unipolaridade que se seguiu a ela, teríamos passado a viver em um “mundo não-polar”, em que inexistente um ator hegemônico. Os Estados mais poderosos nesse contexto deveriam capitanear a confecção de normas globais, reunindo pequenos grupos de atores estatais e por vezes não estatais.

Outra tese fala justamente na incapacidade das coalizões de Estados em gerir a ordem global. O antigo grupo das sete grandes economias industrializadas, o G7, evoluiu rumo ao G8, com a incorporação da Rússia, e daí ao G20, que incluiu as economias emergentes. Alguns autores passaram a achar que, com a gradual dissipação do excedente de poder da superpotência, estariam dadas as condições para um chamado “G-Zero”,

no qual nem os Estados Unidos poderiam liderar, nem os demais países estariam dispostos a seguir.

Como o poder não é nunca um dado absoluto, e sempre um conceito relativo, a outra face dessa tese é a de que não são os Estados Unidos que estão em declínio, mas outras potências, sobretudo a China, que estão em ascensão. Há amplo consenso de que estaria em curso uma desconcentração do poder nos campos político, econômico e cultural. (E vemos mesmo que, no campo científico e tecnológico, avanços notáveis têm sido feitos por alguns países ditos em desenvolvimento; bastaria notar a recente presença na Lua de um artefato chinês, e o fato de a Índia estar enviando, pela primeira vez, um foguete a Marte – tudo isso é motivo de reflexão para nós, no Brasil, que já estivemos emparelhados ou até à frente de alguns desses países).

Portanto, essa multipolaridade tem-se feito ver nesses vários campos. Entretanto, no campo militar a unipolaridade continua a prevalecer. Basta lembrar que os gastos com defesa nos Estados Unidos superam a soma das despesas nessa rubrica de todos os demais países. Ainda assim, devido a fatores psicológicos e sociais variados, sobretudo o crescimento da aversão às mortes de compatriotas, as margens para a projeção de poder em outras regiões se viram em parte reduzidas. A exceção é constituída por situações em que a segurança do próprio povo norte-americano foi percebida como diretamente ameaçada, como ocorreu no 11 de Setembro.

Nesse “mundo pós-americano”, as instituições internacionais criadas ao final da Segunda Guerra seriam mantidas. Um dos argumentos para que isso ocorra aponta para o fato de que, com a provável superação dos Estados Unidos pela China como a maior economia do mundo nos próximos anos, seria conveniente para os próprios Estados Unidos abandonarem a lógica do excepcionalismo e observarem de forma mais estrita as normas de instituições multilaterais, como as Nações Unidas.

De qualquer forma, essa tendência também traria benefícios para os demais países, ao assegurar certo grau de estabilidade às relações internacionais. Esses benefícios, entretanto, só serão plenos, no caso das nações emergentes, caso a tendência se faça acompanhar de reformas efetivas do processo decisório dessas instituições, a começar pelo Conselho de Segurança da ONU.

Finalmente, outra tese que cabe mencionar diz respeito ao diagnóstico de que o envolvimento político e militar da superpotência em múltiplos conflitos e crises ao redor do globo, consequência da lógica de hegemonia global resultante do fim da Guerra Fria, drenaria recursos que seriam melhor direcionados para a economia interna do país. Ao mesmo tempo, um envolvimento desse tipo contribuiria para fortalecer ainda mais o aparato de segurança doméstica, com possibilidade de interferência com as liberdades individuais de seus cidadãos. Não por acaso, as revelações sobre as atividades da NSA geraram indignação nos Estados Unidos e em outros países, por motivos diversos, bem entendidos. Um menor envolvimento

implicaria, por sua vez, uma revisão dos compromissos com vários aliados e, de forma geral, o desengajamento de uma série de teatros de operação.

Um ponto comum a essas teses, todas elas publicadas no âmbito do debate norte-americano, é o reconhecimento de uma tendência de redução, discreta mas com efeitos sensíveis, de algumas das assimetrias que separam a superpotência dos demais Estados. Não há consenso, todavia, sobre quais sejam os efeitos dessa tendência. Seja como for, a redistribuição do poder no mundo gera dúvidas de duas naturezas: a primeira tem a ver com a manutenção do engajamento político-militar da superpotência em diferentes regiões do globo; a segunda tem a ver com as condições para que as regras de convivência internacional continuem a ter eficácia em condições não-hegemônicas.

\*\*\*

O exame de algumas dessas teses declinistas reforçaria a leitura de que a redistribuição do poder mundial é fenômeno complexo, de alcance ainda imprevisível. Por ora, não é possível dizer se o novo ordenamento pós-unipolar se consolidará como uma multipolaridade, isto é, uma distribuição do poder mundial entre um certo número de Estados, em relativo equilíbrio, ou se tomará a direção, para nós preocupante, de uma nova bipolaridade, desta vez entre os Estados Unidos e a China.

Olhando o mundo do nosso ângulo e, com o indispensável realismo, parece certo afirmar que ainda persistirá por algum tempo, senão a realidade unipolar, ao menos uma mentalidade unipolar. Um exemplo disso foi dado há pouco por um analista de relações internacionais do Brasil, que, a propósito da recente recuperação da economia norte-americana, disse vislumbrar para os próximos anos um cenário de incontestável hegemonia dos Estados Unidos.

O aspecto mais preocupante dessa “mentalidade unipolar” é que ela não é puramente descritiva ou analítica, mas traz embutido um elemento prescritivo do tipo “temos que aceitar a realidade e nos adaptar a ela”. Em outras palavras: caberia ao Brasil continuar a desempenhar um papel secundário no cenário global, submetendo-se à estratégia da potência dominante e buscando, no máximo, extrair vantagens de uma associação subalterna.

Igualmente perigosa é a equiparação entre hegemonia e estabilidade. Na visão “hegemonista”, a estabilidade seria garantida por uma certa “dominação benigna”. Como a década passada demonstrou, a tese de que a hegemonia gera estabilidade é falaciosa. A invasão do Iraque e a subsequente desestabilização da precária ordem do Oriente Médio, em sentido contrário aos interesses da própria superpotência, inclusive com a expansão do terrorismo, são testemunho eloquente de que a hegemonia gera insegurança.

Tucídides, em sua magistral narrativa da guerra entre os povos helênicos, compreendia perfeitamente esse ponto. Logo no começo da História da Guerra do Peloponeso, o grande general e historiador ateniense explicava que a origem do conflito foi o alarme gerado em Esparta pelo excessivo acúmulo de poder em Atenas. Em outra parte da obra, Tucídides faz um esclarecimento de importância transcendente sobre o assunto e válido até os dias de hoje. Cito: “Não culpo aqueles que desejam dominar, mas sim aqueles que se submetem muito rapidamente. É tão próprio da natureza do homem dominar aqueles que se submetem a ele, quanto o é resistir aqueles que o atacam” (Livro IV, § 61).

Essas palavras se aplicam com muita propriedade quando se busca explicar a oposição de vários Estados ao ataque ao Iraque em 2003. Neste caso, a essas motivações, se somava ainda a preocupação com a integridade do sistema normativo da Carta das Nações Unidas, o qual proscreve o uso da força sem a autorização prévia e explícita do Conselho de Segurança. A perspectiva histórica lança uma luz adicional à razão por que o Brasil passou a trabalhar incansavelmente, a partir da posse do Presidente Lula – embora o fizesse também no passado, mas eu posso falar mais do período em que eu chefei a diplomacia –, para estimular os incipientes elementos da multipolaridade do mundo contemporâneo. (Desnecessário dizer que motivações econômicas, culturais e humanas também estiveram presentes, em graus diversos, nesses esforços).

Por que, para o Brasil, a multipolaridade é mais benigna do que a unipolaridade e a bipolaridade? Já falei um pouco sobre a unipolaridade e a hegemonia; a bipolaridade teria que ensejar novos raciocínios, que não faço aqui, mas não é difícil voltar ao tempo da Guerra Fria e ver as dificuldades de toda ordem que ela colocava para os países.

O objetivo de estimular a multipolaridade foi buscado em diferentes frentes, como a alta prioridade atribuída à integração da América do Sul; o pleito pela democratização das instâncias decisórias das Nações Unidas e, em especial, de seu Conselho de Segurança; a busca de maior justiça nas negociações comerciais, tanto na Organização Mundial do Comércio quanto na proposta de uma área de livre comércio hemisférica; e a articulação com novos parceiros do mundo em desenvolvimento, como os membros do IBAS e dos BRICS, mas também em países árabes e africanos.

Quero dizer que a Marinha é seguramente parte desse esforço, em manobras como o IBSAMAR, com a Índia e a África do Sul, em sua presença no Líbano, no caso dos países árabes, e em sua intensa cooperação (cada vez mais intensa) com os países africanos, a que me referirei à frente, sem falar em sua participação na integração sul-americana.

O Governo da Presidenta Dilma Rousseff manteve essas diretrizes, e segue empenhado na construção de uma multipolaridade caracterizada pela nota predominante da cooperação. A multipolaridade, baseada em normas multilateralmente aceitas, oferece as condições mais permissivas para que

o Brasil defina com autonomia os seus interesses e leve a efeito uma *grande estratégia* que inclua a dimensão de ser não apenas um país pacífico, mas um país provedor de paz.

\*\*\*

Atravessamos um período de transição entre a mentalidade unipolar, o risco da bipolaridade e a promessa da multipolaridade. É contra esse pano de fundo que poderemos examinar quatro das áreas dinâmicas da evolução internacional recente. Em cada uma delas, o macroprocesso de redistribuição do poder mundial é um dos fatores que move a transformação. O declínio da unipolaridade, que também pode ser compreendido como a ascensão de novas potências, gera incertezas quanto à continuação do engajamento da superpotência em diferentes partes do mundo e quanto à eficácia das regras de convívio internacional. São essas duas importantes variáveis para a compreensão do que está em jogo em diversas situações de potencial conflito.

A primeira dessas situações refere-se às disputas sobre territórios marítimos ricos em recursos naturais na Ásia, em que diferentes Estados pleiteiam a extensão de suas jurisdições sobre espaços que se superpõem. Temos assistido a uma competição que envolve potências regionais, como a China, o Japão, a Coreia do Sul, as Filipinas, o Vietnã e a Índia, e potências extrarregionais, como os Estados Unidos. Alguns dos desacordos entre elas remontam à Segunda Guerra Mundial. Outros dizem respeito ao alcance da política de “desenvolvimento pacífico” da China.

A evolução recente nessa área indica, em primeiro lugar, um esforço do Governo norte-americano em reorientar seu engajamento político-militar, no chamado “pivô para a Ásia”. Muito antes que revelar um declínio, a presença norte-americana parece estar em vias de ser incrementada nessa região, com o correspondente reforço de um sistema de alianças bilaterais e demonstra a complexidade dessas situações, que ora parecem nos demonstrar um declínio relativo, ora, em certas regiões, parecem revelar uma maior presença da superpotência.

Em um editorial recente, no *Wall Street Journal* apoiava as medidas do governo japonês na direção de maior flexibilidade no emprego de sua força militar e cobrava a formação de uma aliança de democracias na Ásia para contrabalançar – são palavras do editorial – a ascensão chinesa.<sup>2</sup> (É talvez digno de nota que, durante a Guerra Fria, o princípio democrático nem sempre tenha sido suficiente para aproximar, na Ásia, democracias como os Estados Unidos e a Índia). Houve mesmo um analista norte-americano que, partindo do pressuposto de que no futuro poderemos assistir a guerras restritas ao âmbito naval, sem afetar significativamente as populações civis em terra, discorreu sobre as supostas vantagens de uma escalada de tensões no Mar do Sul da China.

---

<sup>2</sup> “Defense of a normal Japan”. *Wall Street Journal*, 5 de fevereiro de 2014.

A ausência ou insuficiência na Ásia de mecanismos de criação de confiança, promoção de transparência e definição de regras comuns de conduta é um fato ponderável na análise da evolução futura daquela região. Aqui se coloca também a questão do direito do mar. A anuência universal aos princípios consagrados na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar tem interesse direto para o Brasil. A iniciativa do Governo Obama de obter a ratificação da Convenção da Jamaica merece aplausos do Brasil. Representaria um reforço do sistema multilateral e um bem-vindo afastamento, nessa área, da lógica do excepcionalismo. Infelizmente, até o momento a iniciativa não logrou êxito.

A segunda área de grande dinamismo – não necessariamente em sentido positivo – na realidade contemporânea é o Oriente Médio. Despontaram, nos últimos anos, inquietações acerca do futuro do *status quo* territorial criado pelo famoso Acordo Sykes-Picot, entre a França e a Grã Bretanha, prevendo o fim do Império Otomano já no final da Primeira Guerra. A possibilidade de que o mapa do Oriente Médio, tal como o conhecemos, deixe de existir é vista com apreensão.

Na África, o entendimento aceito pela União Africana de que as fronteiras coloniais seriam preservadas tem sido, em geral, respeitado. Não existe, no Oriente Médio, consenso equivalente. Daí a preocupação com possíveis movimentos secessionistas ou com a desintegração pura e simples de certos Estados, com tudo o que isso implica de surgimento de movimentos terroristas ou outros movimentos contestatórios da paz mundial.

A explicação das raízes desses conflitos não se presta a simplificações. Fatores de ordem estratégica mesclam-se com interesses por acesso a recursos naturais e acentuam clivagens étnicas ou religiosas. A Síria tem sido um microcosmo dessas tensões. Até agora, o engajamento militar direto dos países ocidentais pôde ser evitado, apesar de muita retórica intervencionista unilateral, e aliás não só dos países ocidentais. O acordo patrocinado pela Rússia e apoiado pelos Estados Unidos em setembro de 2013, que prevê a destruição do arsenal químico sírio foi um sinal encorajador do espaço aberto à diplomacia. É comum ouvir-se, no caso da Síria, o conhecido refrão de que não há solução militar para o conflito. Ao mesmo tempo, o comportamento das potências, armando um ou outro lado da guerra civil, contrasta com essa propalada convicção pacifista – e isso é verdade de todos os lados do conflito.

A desestabilização causada na Líbia e em todo o Norte da África pela intervenção militar anglo-franco-americana contra o regime Gadafi, em 2011, deve ser recordada. Embora a interferência externa no conflito sírio não tenha alcançado, por enquanto, proporções similares, é preciso registrar que a conflagração naquele país já transbordou para países vizinhos, como ficou claro no atentado em Beirute que vitimou nossa compatriota Malak Zahwe. Crises como a da Síria exigem uma postura de não-intervenção,



de respeito às regras da ONU e de trabalho conjunto com todas as partes interessadas que possam ter uma influência, inclusive – no caso – o Irã.

O que quero indicar é que, ao contrário do que muitas vezes vemos ser defendido, a intervenção estrangeira é um remédio que costuma atacar o paciente, e não a doença. A situação do Iraque pós-2003, ameaçado por conflitos étnico-religiosos e pela proliferação de grupos terroristas, apesar dos esforços do governo de Bagdá, tem sido uma triste demonstração disso.

Uma terceira situação que demonstra essa fluidez crescente na realidade internacional contemporânea é constituída pelos vastos espaços localizados fora ou nos limites da jurisdição nacional dos Estados soberanos, caso das profundezas oceânicas, das altas latitudes e do espaço sideral. Tenho em mente, especificamente, os leitos marinhos, dotados de riquezas ainda por conhecer. Essas áreas não estão livres de pretensões de controle hegemônico (e quando eu digo hegemônico não falo aqui de uma única superpotência) em detrimento de direitos de Estados costeiros ou da exploração segundo regras multilaterais de conduta.

A abertura de novas rotas e as possibilidades de exploração no Ártico deram ímpeto à discussão do assunto. Um editorial do *Financial Times* observou, sobre aquela região, que, “por enquanto, a contenda por recursos permanece polida. Mas isso pode não durar, se as descobertas passarem à frente das regras do jogo”.<sup>3</sup> Esse risco não se limita ao Ártico. Michael Klare, um especialista na área energética, usando tons mais fortes, afirma que a luta dos Estados-nação por recursos tende a acirrar-se. Diz ele: “aqueles que mantiverem o acesso a suprimentos adequados de materiais críticos prosperarão, enquanto os que não puderem fazê-lo passarão por grandes dificuldades e entrarão em declínio. A competição entre as várias potências será, portanto, implacável, impiedosa e cruel”.<sup>4</sup>

Esse prognóstico torna-se mais inquietante quando se sabe da perspectiva real de que, em poucos anos, se alcancem as condições tecnológicas para a mineração nos fundos marinhos. Os avanços já realizados na exploração do petróleo a grandes profundidades, área em que exercemos liderança, compõem esse quadro. Cito aqui a avaliação de um estudioso russo, para não ficar apenas com os norte-americanos:

A rivalidade pelo controle sobre os mares e as plataformas continentais nunca foi interrompida. A partir dos anos 1980, mecanismos legais internacionais como a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA e etc.) começaram a ser usadas no contexto dessa rivalidade. Contudo, uma nova situação começa a tomar forma nessa área hoje, pois países começam a

---

<sup>3</sup> “A brave new world in a melting Arctic”. *Financial Times*, 13 de agosto de 2013, p. 6.

<sup>4</sup> Klare, Michael. *The race for what's left: the global scramble for the world's last resources*. Nova York: Metropolitan Books, 2012, p. 215.

se aproximar do ponto em que o desenvolvimento tecnológico lhes permitirá explorar em larga escala esses espaços. Por isso, se os países não lograrem completar os esforços de definir (...) normas legais internacionais, comuns a todos, para os usos econômicos desses “novos espaços”, um conflito de monta pode ser deflagrado (...) após 2018 ou 2020. O escopo das atividades (...) para estabelecer uma “cabeça de praia” nessa confrontação aumentará significativamente no futuro próximo, alterando o vetor da corrida armamentista e a alocação dos gastos de defesa entre as forças armadas (...) A ênfase passará a ser dada (...) para o desenvolvimento e teste de novos tipos de armas para uso na luta pelos mares e pelas altas latitudes.<sup>5</sup>

Longe de mim um discurso belicista; apenas quero chamar a atenção para o fato de que existem essas ameaças, que nós devemos estar preparados para enfrentá-las, e que esse preparo para enfrentá-las é a melhor maneira de contribuir para um mundo estável e pacífico. Mesmo que haja algum exagero nessas previsões, não há que descuidar do tema. As enormes reservas de petróleo que o Brasil detém na camada do pré-sal no Atlântico Sul, em águas jurisdicionais brasileiras, mas também o potencial de exploração da crosta cobaltífera na Elevação do Rio Grande, em área adjacente à nossa jurisdição, nos torna um Estado diretamente interessado no bom ordenamento do tema. O mesmo pode ser dito de nossa presença pacífica na Antártida. A observância e desenvolvimento das normas de conduta consagradas pela Convenção do Mar e da ISBA serão elementos decisivos para que a dinâmica nesse campo se mantenha pacífica.

A quarta e última área a que gostaria de fazer referência é a da cibernética. A tendência principal aí parece ser também a do engajamento com fins econômicos e militares por parte das grandes potências. Por estar ainda em seus princípios, a guerra cibernética ainda não é um fenômeno plenamente conhecido. Indaga-se já, porém, em analogia com as concepções vigentes à época da Primeira Guerra Mundial, se não se está criando um “culto da ofensiva cibernética”.

Essa impressão é reforçada por iniciativas como a tomada, no fim do ano passado, pelo Reino Unido, no sentido de desenvolver capacidades de ataque no campo cibernético. A abordagem franca do tema pelo Ministro britânico causou grande repercussão. Mas – justiça seja feita – certamente o Reino Unido não é o único a tomar este caminho. Apenas, talvez, seu Ministro tenha sido mais cândido (no sentido anglo-saxão do termo) do que costumam ser os ministros da defesa.

---

<sup>5</sup> Baklanov, Andrey. A war of the future. *Russia in Global Affairs*, 27 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://eng.globalaffairs.ru/number/A-War-of-the-Future-16291>.

O caso do vírus Stuxnet, que atacou o programa nuclear do Irã, deve ser estudado com cuidado, ainda mais quando se conhece a tendência, em certos círculos, de estender o conceito e o alcance da não-proliferação para o de “contra-proliferação”<sup>6</sup>. Países como o Brasil não podem ficar indiferentes aos sinais de que essas linhas de pensamento venham a prevalecer.

Segundo Thomas Ricks, novas tecnologias de guerra como a cibernética, mas também os veículos aéreos não-tripulados, apagarão as distinções tradicionais entre “guerra” e “paz”, “militar” e “civil”, “estrangeiro” e “doméstico” e “nacional” e “internacional”. Segundo ele, “com mais e mais Estados desenvolvendo tecnologias que lhes permite ‘alcançar o interior’ de outros Estados com riscos imediatos relativamente pequenos [para o Estado atacante], a natureza e o significado da soberania está sendo transformado”.<sup>7</sup> (É interessante notar que essas observações sobre a cibernética de certa forma desmentem uma afirmação que fiz antes em relação à guerra tradicional em termos de aversão a vítimas havia tornado ataques menos prováveis. A cibernética inverteria, de novo, essa lógica).

As revelações de interceptação eletrônica e telefônica no Brasil por parte de serviços de espionagem ocidentais dão testemunho de como a soberania está, de fato, sujeita a novas formas de intrusão, que nos cabe repelir, no plano diplomático, das quais temos que nos proteger, no campo da defesa. Os esforços capitaneados por Brasil e Alemanha de estabelecer um quadro normativo global que proteja a privacidade dos cidadãos e a segurança dos Estados inserem-se nesse contexto.

Também é preciso ter presente o nexos que associa a competição por recursos naturais às intrusões eletrônicas em nossa soberania. Não é à toa que a Petrobrás e o nosso Ministério de Minas e Energia foram alvos da espionagem digital. E, certamente, neste caso, as explicações que associam a coleta indiscriminada de dados com o combate ao terrorismo não têm nenhum fundamento.

Mais amplamente, o que vai surgindo no horizonte é a possibilidade de que se instaure um estado de beligerância permanente entre países adversários, até porque as fronteiras entre a espionagem e a guerra não são definidas com precisão. Não quero afirmar que isso vá ocorrer, mas há um risco de que isso ocorra. Para David Rothkopf, editor da revista *Foreign Policy*, trata-se de um novo tipo de guerra, que chama em inglês de *Cool War*, por oposição à *Cold War*. Ao passo que na Guerra Fria a destruição

---

<sup>6</sup> Ver Abdul-Hak Neto, Ibrahim. *Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo: o paradigma da Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (PSI)*. Brasília: Funag, 2011.

<sup>7</sup> Ricks, Thomas E. The Future of War (II). *ForeignPolicy*, 15 de janeiro de 2014. Disponível em: [http://ricks.foreignpolicy.com/posts/2014/01/15/the\\_future\\_of\\_war\\_ii\\_as\\_the\\_nature\\_of\\_war\\_changes\\_the\\_familiar\\_dividing\\_lines\\_of\\_ou](http://ricks.foreignpolicy.com/posts/2014/01/15/the_future_of_war_ii_as_the_nature_of_war_changes_the_familiar_dividing_lines_of_ou).

mútua assegurada pelas armas nucleares evitava que as superpotências se atacassem, nessa nova guerra, um pouco mais ‘quente’ que a anterior, cada contendor poderia ser capaz de “atacar constantemente, sem desencadear uma guerra aberta”.

Em que pese à grande dianteira desfrutada nesse ramo pelos Estados Unidos e por alguns outros países, esta é uma área ainda altamente em fluxo, cuja configuração final está longe de ser alcançada. Tenho comentado que seria interessante refletirmos sobre a necessidade de um tratado que proscrisse o “primeiro uso” de armas cibernéticas – ou no linguajar das negociações de desarmamento nuclear, um tratado de no first use. Não ignoro as complexidades da verificação de um tratado desse tipo, mas teríamos que enfrentá-las.

Este pode ser um elemento de estabilização, sem prejuízo do desenvolvimento de capacidades dissuasórias. Esse ponto de vista é corroborado pelos autores de um artigo acerca do “culto da ofensiva cibernética”, para quem – e cito – “a lição mais importante que os pesquisadores aprenderam no balanço tradicional de ataque e defesa – e agora na segurança cibernética – é que a melhor defesa [não é o ataque, mas sim] uma boa defesa. Independente de quem tenha a vantagem, qualquer passo que aumente as capacidades da defesa tornam mais difícil a ofensiva, e limita os incentivos iniciais para ataques”.

\*\*\*

O denominador comum das tensões territoriais na Ásia, dos riscos de fragmentação no Oriente Médio, da rivalidade nos fundos marinhos e da militarização do espaço cibernético, entre várias outras áreas em fluidas do sistema internacional, é o potencial de se alastrarem globalmente, inevitavelmente afetando o Brasil no processo. Alguns desses fatores de tensão estão, naturalmente, mais distantes de nós, enquanto outros inspiram cuidados mais imediatos. Todos têm, contudo, repercussão sistêmica, e podem ser fatores de vulnerabilidade para os interesses brasileiros. Têm, ademais, implicações diretas ou indiretas para nosso poder naval.

Eles nos recordam da importância de que levemos a bom termo o pleito, no âmbito das Nações Unidas, de extensão de nossa plataforma continental, de modo a assegurar nossos legítimos direitos no Atlântico Sul. Esses novos focos de potencial conflito fazem-nos pensar na importância de que as regras de exploração dos fundos marinhos sejam fortalecidas, ao mesmo tempo em que devemos estar vigilantes contra sua militarização.

Recordam-nos ainda do papel das instituições tecnológicas militares de excelência, como o Centro de Análise de Sistemas Navais – que foi chefiado pelo Almirante Garnier, hoje Diretor da Escola de Guerra Naval –, e da necessidade de fortalecer os sistemas de comando de nossas Forças contra

ataques cibernéticos. Devemos fazê-lo de forma coordenada, respeitando as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa e buscando nos libertar de vulnerabilidades inerentes aos softwares proprietários e aos equipamentos de origem não-nacional. Obviamente, não poderemos produzir no Brasil tudo de que precisamos, mas temos que compensar as eventuais dependências remanescentes com medidas do tipo de criptografia que minimizem a penetrabilidade de nossos sistemas. A cooperação que se vem desenvolvendo entre a Marinha e órgãos como o Serpro e a Finep (por exemplo no caso dos roteadores) aponta na direção certa.

No momento em que completa seu centenário, a Escola de Guerra Naval vê-se diante de um amplo conjunto de tarefas para suas próximas décadas. Caberá à EGN contribuir para a reflexão sobre os desafios da grande estratégia brasileira e, em especial, sobre os desafios presentes e futuros para o poder naval. Temos que ser capazes de refletir sobre nossa circunstância e de conceber estratégias para nos proteger frente a essas e a outras fontes de tensão internacional. A melhor diretriz para esse esforço é a autonomia, no pensamento e na ação.

Quero fazer referência a um notável professor desta Escola, o Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal. Em seu estudo sobre a *Evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*, o Almirante comenta o que qualificou como uma nova forma de conceber e orientar as ações do Brasil no campo naval. Rejeitando a ideia de subordinação do Brasil a quaisquer esferas de influências, ele constatava a tomada de consciência sobre a necessidade de que o Brasil “orienta[sse] as suas ações mais à luz dos interesses nacionais específicos e menos sob o influxo de conceitos genéricos como os de defesa coletiva do hemisfério”.<sup>8</sup>

Desde o fim da Guerra Fria, muitos outros conceitos genéricos nos foram apresentados. Recordo, por exemplo, a ideia, difundida nos anos 1990, de uma certa divisão de trabalho hemisférica, em que as forças armadas latino-americanas se dedicariam mais ao combate à criminalidade e ao tráfico de drogas, deixando a cargo da superpotência os assuntos próprios da paz e da guerra. Mais recentemente, o projeto de construir um submarino de propulsão nuclear – projeto que temos sustentado com vigor – para defender nossos interesses na Amazônia Azul tem ensejado discussões desinformadas ou despropositadas, que minimizam a importância de instrumentos de negação do uso mar. Há poucas semanas, um pesquisador do *Council on Hemispheric Affairs* pôs em dúvida a necessidade de que tenhamos um navio-aeródromo. De acordo com ele, a necessidade de mantermos o *São Paulo* seria – e cito – “altamente discutível”, pois seria “duvidoso que o país enfrente qualquer ameaça significativa de segurança, como uma guerra com outra nação, no

---

<sup>8</sup> Vidigal, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985, p. 103.1.

futuro próximo”.<sup>9</sup> Em outras palavras, caberia à nossa Marinha o papel de guarda costeira.

Como esses breves exemplos indicam, são frequentes as tentativas de nos desviar da consideração do interesse nacional. Obviamente, tais conceitos não são fruto de análise acadêmica desinteressada, mas indicam cursos de ação que deixariam inalterada ou, pior, agravariam nossa dependência.

\*\*\*

O adequado equilíbrio do poder mundial é a condição fundamental da paz. Esse é o preceito elementar da *grande estratégia* do Brasil, que combina poder brando e poder robusto na busca de prover a paz. Cumpre-nos estar adequadamente capacitados para defender nosso território, nossa população e nossos interesses.

Este é um firme compromisso do Governo da Presidenta Dilma Rousseff, que está atento às necessidades humanas e materiais das Forças, embora estejamos conscientes de que muito resta por fazer. O avanço no programa de submarinos da Marinha (o PROSUB), a criação do centro de defesa cibernética do Exército (o CDCiber) e a aquisição das novas aeronaves de combate da Força Aérea (o Projeto FX-2) são marcos históricos da modernização da Defesa do Brasil. O mesmo deve ser dito da reorganização do parque industrial de defesa brasileiro, coordenada pelo Ministério da Defesa, com ênfase no incentivo à indústria nacional e, em certa medida, à sul-americana. O objetivo dessas e de muitas outras medidas é garantir ao Brasil a posse, com domínio tecnológico, das capacidades necessárias para dissuadir no mar, em terra e no ar ameaças e agressões que possa vir a sofrer a qualquer tempo e originadas em qualquer quadrante.

Para defender, não basta dissuadir. É preciso também cooperar. Esse é o principal objetivo da política de defesa no entorno estratégico brasileiro. Com os vizinhos da América do Sul, vamos aprofundando a confiança, a transparência e a visão comum dos objetivos de defesa, bilateralmente e por meio do Conselho Sul-Americano de Defesa, que acaba de realizar uma nova reunião no Suriname. A defesa da América do Sul é uma responsabilidade dos sul-americanos. É importante que a Marinha aprofunde e estenda a cooperação tradicional que já tem com suas congêneres sul-americanas e latino-americanas. Devemos levar essa cooperação a novas áreas, como as da indústria e da alta tecnologia, bem como a países que, até há pouco, não estavam, por assim dizer, no nosso radar, como a Guiana, o Suriname e as nações do Caribe.

---

<sup>9</sup> Sanchez, W. Alejandro. Brazil upgrades its Sao Paulo carrier. *Council on Hemispheric Affairs*, 31 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.coha.org/coha-research-brazil-upgrades-its-sao-paulo-carrier/>.

Também são dignas de elogio a cooperação que temos prestado à formação da guarda costeira e à capacidade naval de Cabo Verde e a assessoria que a Marinha está dando à União Africana, no que diz respeito à segurança marítima. Com os vizinhos do além-mar, na orla ocidental da África, vamos trabalhando em temas de interesse comum e fortalecendo a compreensão de nossa responsabilidade conjunta pelo Atlântico Sul. Felicito a Marinha por ter sido pioneira na cooperação com a Namíbia e por fazer-se presente nas discussões e exercícios relativos à segurança no Golfo da Guiné. E não é apenas por solidariedade, mas por interesse direto do Brasil, porque por lá passa boa parte do nosso suprimento de petróleo. Por meio da ZOPACAS, unimos esforços para que nosso oceano seja uma zona de paz e cooperação, livre de armas nucleares e de todo tipo de rivalidades estranhas ao nosso entorno. E mais uma vez congratulo-me com a Marinha do Brasil pela realização do seminário da ZOPACAS sobre vigilância marítima e busca e salvamento, em Salvador, em outubro do ano passado.

\*\*\*

O entendimento realista das necessidades de defesa do Brasil no mundo tem precursores insígnies. Foi com grande presciência que Rui Barbosa, em obra de 1896, ponderou que “a paz é a cláusula essencial do nosso progresso. Mas (...) a primeira condição da paz é a respeitabilidade, e a da respeitabilidade a força (...) A oliveira é cultura efêmera nas costas de um país indefeso”.<sup>10</sup> Seu pensamento continua a servir de bússola em um mundo em transformação e cheio de incertezas. Nosso grande estadista, que também era um pacifista, como demonstrou na Conferência da Haia, compreendia que uma Marinha moderna e adestrada era indispensável à paz e ao progresso do nosso país. Em suas palavras, “O mar, que na paz nos enriquece, na guerra nos ameaça”.<sup>11</sup> Por isso, Rui Barbosa concluía seu texto com uma grave advertência: “O oceano impõe deveres”.<sup>12</sup> (Devo dizer que também os rios, no nosso caso). Estou seguro de que a Escola de Guerra Naval se desincumbirá daqueles deveres que lhe caberão em seu próximo século.

---

<sup>10</sup> Barbosa, Rui. *Cartas de Inglaterra*. Rio de Janeiro: Typ. Leuzinger, 1896, p. 203.

<sup>11</sup> Id., p. 154.

<sup>12</sup> Id., p. 207

