

# Estratégias do Brasil e dos EUA: Uma Reflexão

Cláudio Rogério de Andrade Flôr\*

## Resumo

---

Em outubro de 2003, o Pentágono apresentou um relatório sobre as implicações das mudanças climáticas na Segurança Nacional dos EUA. Uma menor disponibilidade de alimentos, água e energia no mundo pode acarretar a formação de “alianças improváveis, à medida que as prioridades de defesa mudam”. De forma coerente, parece que as Estratégias de Segurança dos EUA a partir de 2006 incorporaram essa leitura, adequando os seus objetivos a uma nova realidade prospectiva. Nesse mesmo período, cresceu a presença da China na América do Sul/Caribe, ávida por recursos naturais para atender seus objetivos políticos. Considerando-se a Estratégia de Cooperação dos EUA no Século XXI (2007) e a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil (2008), conclui-se que existe a possibilidade de cooperação Brasil-EUA, mas fora das águas jurisdicionais brasileiras.  
Palavras-chave : Estratégia - Defesa - Segurança

## Abstract

---

In October 2003 the Pentagon submitted a report on the implications of weather change on U.S. National Security. A lower availability of food, water and energy in the world can lead to the formation of unlikely alliances, as a result of changing priorities of defense. In a coherent way, it seems that the U.S. Security Strategy from 2006 have incorporated this reading, adjusting their goals to a new reality. During the same period, the presence of China in South America / Caribbean has increased, urging for natural resources to meet its political objectives. Considering the U.S. Cooperative Strategy for 21<sup>st</sup> Century Seapower (2007) and National Defense Strategy of Brazil (2008), concluded that there is the possibility of cooperation between Brazil and the U.S., but outside of Brazilian waters.  
Keywords: Strategy - Defense - Security.

---

\* Capitão-de-Mar-e-Guerra (RM1), docente da EGN e Mestre em Ciência Política pela UFF.

## Introdução

A queda do muro de Berlim em 1989 foi o prenúncio de uma nova era no confronto pelo poder no mundo. Com o último arriamento da bandeira da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no dia 25 de dezembro de 1991 no palácio do Kremlin, foi confirmado que os EUA tinham se tornado a única e maior potência econômica e militar do globo. A derrocada desse inimigo primaz tornou os estadunidenses senhores de todos os mares, devido à ausência de meios adequados que pudessem negar esse *status* no campo militar<sup>1</sup>. Cientes desse vazio de poder, os formuladores estratégicos lançam várias iniciativas no sentido de capacitar e habilitar o poder naval norte-americano de lançar ataques a partir de bases<sup>2</sup> posicionadas no mar internacional (SPELLER, 2008, pp. 166 e 167).

Enquanto isso, o Brasil adentrava os anos 90 vulnerável tanto no campo econômico como no militar. Fragilizado pela crise da dívida oriunda da década anterior, o Estado brasileiro abandonou o ideário nacional-desenvolvimentista iniciado no período Vargas dos anos 30 e assumiu a ideologia de livre mercado apresentada e defendida no Consenso de Washington.<sup>3</sup> As repercussões para a indústria militar-naval em estaleiros nacionais foram imediatas. Iniciou-se um declínio que só não colapsou, devido à iniciativa da Marinha do Brasil (MB) de alongamento dos prazos de construção de alguns navios e submarinos previstos no seu Programa de Reaparelhamento<sup>4</sup>. Paralelamente, houve uma sensível redução das atividades de manutenção e reparo de seus meios.

No entanto, no alvorecer do novo século XXI surgiram oponentes não-estatais que ameaçaram e causaram danos aos EUA, desafiando sua supremacia. O evento do 11 de Setembro mostrou que a guerra, como fenômeno social, não estava restrita às possibilidades conhecidas e reconhecidas pelo Sistema Internacional (SI) anárquico, devido a ausência de um poder central. A hegemonia econômica e militar de um Estado não o torna imune às ameaças que o ser humano é capaz de planejar e executar.

---

<sup>1</sup> Estamos nos referindo aos submarinos soviéticos que podiam ameaçar as esquadras norte-americanas.

<sup>2</sup> Trata-se da capacidade denominada *sea basing* que possibilita as forças navais desfecharem ataques contra objetivos terrestres e marítimos. A preparação e a manutenção do esforço militar é praticamente independente. No campo político, a principal vantagem é o fato dos EUA ficarem livres de negociação com Estados que têm bases norte-americanas em seus territórios.

<sup>3</sup> Conjunto de crenças neoliberais defendido pelo inglês John Williamson em uma conferência realizada em Washington em 1989. Continha dez recomendações visando à estabilização monetária. Previa a necessidade de redução do controle pelo Estado.

<sup>4</sup> Esses submarinos denominados da classe Tupi foram construídos em um estaleiro da Marinha do Brasil denominado Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

Este trabalho tem por objetivo analisar comparativamente documentos de defesa no campo militar-naval de dois Estados: a Estratégia Marítima de Cooperação para o Século XXI dos EUA e a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil. O propósito maior é identificarmos pontos convergentes e divergentes de forma melhor respondermos a seguinte pergunta: o Brasil deve cooperar?

Para tal, abordaremos alguns aspectos políticos e estratégicos a partir do início dos anos 90, passando pelo 11 de Setembro com suas implicações decorrentes, até a publicação das duas estratégias 2006 e 2008, respectivamente, dos EUA e do Brasil. Como entendemos que a teoria é tributária da filosofia, utilizaremos como referencial teórico John Gray, filósofo inglês que expõe a utopia da idéias iluministas, assim como, Thomas Hobbes e John Locke. Pressentimos, também, a necessidade de apoio de Barry Buzan nas dimensões de segurança nacional e Eric Grove que atualizou a trindade de Kent Booth a respeito das funções atribuídas às marinhas de guerra (SPELLER, pp.169 e 170)<sup>5</sup>.

## **Análise**

O fim da história que Francis Fukuyama procurou retratar foi uma crença. Na realidade, o término do confronto ideológico de quarenta anos de uma Guerra Fria não eliminou as principais fontes de outros conflitos entre Estados. Como sempre ocorreu antes e depois dessa guerra peculiar, as principais motivações foram e tudo indica que continuarão a ser, por razões territoriais, étnicas, religiosas e interesses econômicos divergentes entre Estados. A visão de Fukuyama, assim como, a tese Samuel Huntington têm os EUA como referência central, dentro de uma leitura sobre o mundo não compartilhada pela maioria dos europeus, asiáticos (GRAY, 1999, pp.157 a 159) e acrescentaremos por latino-americanos.

Essas fontes de conflitos incessantes logicamente geram insegurança, uma sensação que tem sua origem no instinto de sobrevivência. Num mundo em mutação acelerada e persistente que gera impactos nos Estados, o significado dessa sensação se expandiu em diversas dimensões. Ficaremos com as dimensões política, militar, econômica, social e ambiental<sup>6</sup>, conscientes de que elas permeiam os níveis individual, de grupo, nacional, regional e internacional (TILL, 2007, pp. 113 a 124).

Dissecando essa sensação de segurança identificamos três fatores importantes que podem ser extraídos do aforismo de Thomas Hobbes no

---

<sup>5</sup> Spelle, Ian. Naval warfare. In: Jordan, David e all. Understanding modern warfare. Cambridge: Cambridge University Press, 2008,

<sup>6</sup> A leitura da Constituição Federal de 1988 nos sugere essas cinco dimensões.

qual o “homem é o lobo do homem”. Se acreditamos nessa máxima, é válido dizer que o homem é uma ameaça, é vulnerável a essa ameaça e que ela tem a propriedade de poder causar danos ao homem. O foco no instinto da sobrevivência por parte de Hobbes foi em parte amenizado pelo discípulo dele John Locke que observou a predominância do instinto da solidariedade em determinadas situações. Locke imaginou que a partir de um consenso, uma regra acordada entre os atores, haveria a possibilidade de se contrapor a ameaça de um homem ou grupo de homens, capaz de causar dano à propriedade, liberdade e igualdade de outros homens que são vulneráveis às ações dos primeiros. Sumariando, os dois filósofos associados à predominância de diferentes instintos convergem nos fatores: ameaça, vulnerabilidade e dano, assim como, na importância do soberano (Estado) regulamentar o convívio humano a fim de reduzir a sensação de insegurança.

Buzan mostrou as vulnerabilidades e ameaças a que estão sujeitos os principais atores do SI, a partir de duas variáveis: coesão sócio-política e poder.

Tipo de Estado	Quanto à coesão sócio-política.		
		Fraco	Forte
Quanto ao seu poder. <sup>7</sup>	Fraco	Altamente vulnerável à maioria dos tipos de ameaças	Particularmente vulnerável às ameaças militares
	Forte	Particularmente vulnerável às ameaças políticas	Relativamente invulnerável à maioria dos tipos de ameaças

Fonte: BUZAN, 1991, p. 114.

Os Estados são fracos ou fortes em relação à coesão sócio-política em função da idéia de Estado, sua base física e da expressão institucional dele. Esses fatores vão influenciar a percepção que esse ator tem, por exemplo, quanto à sua segurança nacional. Para o Estado com forte coesão sócio-política a segurança nacional se relaciona às ameaças e interferências externas. No Estado fraco a idéia de Estado e suas instituições são contestadas internamente com violência, por isso a segurança nacional se volta para dentro de suas fronteiras. São Estados onde há ausência de consenso político,

<sup>7</sup> O poder é relativo a outros Estados em função da capacidade econômica e militar de cada um (BUZAN, 1991, p. 97).

com grupos controlando seus próprios territórios, contestando o governo central e os outros grupos com o emprego da força (Buzan, 1991, pp. 97 a 101). No que tange a poder, esse é relativo a outros Estados em função da capacidade econômica e militar de cada um deles.

Assim, a melhor situação ocorre quando o Estado é forte tanto na coesão sócio-política quanto no seu poder, tornando-o relativamente invulnerável à maioria das ameaças. O Estado fraco nessas duas variáveis é considerado altamente vulnerável a maioria das ameaças. Quando a coesão sócio-política prevalece, o Estado é particularmente vulnerável às ameaças militares. Com a primazia do poder e da coesão, a vulnerabilidade se apresenta em relação às ameaças políticas (BUZAN, 1991, p. 114).

Entendida as dimensões, os níveis e os fatores que influenciam a segurança, vamos ao nosso segundo ponto que auxiliará a investigação dessa sensação no mundo atual. No século XIX, Carl von Clausewitz apresentou, dentre outros, dois conceitos o de centro de gravidade (CG) e da “trindade” povo, exército e governo<sup>8</sup>. O CG é entendido como o centro formado voluntariamente de que tudo depende e, por essa razão, é contra ele que deve ser desferido o golpe<sup>9</sup>. Naquela época, o CG dogmático era o exército e este deveria ser vencido.

Com foco nesses elementos, vejamos a possibilidade que oferece o mar na comunicação entre os Estados. Sabemos que cerca de 90% do comércio mundial é transportado pelos oceanos que, cobrindo três quartos do planeta, permitem que as necessidades vitais ou não dos Estados trafeguem em navios mercantes que por eles se deslocam. Toda essa troca comercial possibilita que os Estados prosperem, assegurando um padrão de vida melhor para os habitantes de um país. Numa conclusão preliminar, demandas vitais não atendidas podem, de forma indireta, gerar uma insatisfação que atue no elemento povo do CG.

Pelo mar navegam os navios mercantes e de guerra. As marinhas de guerra pelas suas características peculiares utilizam os oceanos para três tarefas estratégicas<sup>10</sup> ou propósitos (SPELLER, 2008, p. 170). Primeiramente, em tarefas militares diplomáticas nas quais mostram as bandeiras dos seus Estados ou adotam a “diplomacia das canhoneiras” quando existe ma

---

<sup>8</sup> O povo está associado à violência original desse elemento, à paixão e à cegueira do impulso natural. O exército e o seu comando reflete a amplitude do confronto, a importância do domínio do jogo das probabilidades e do acaso, e a livre atividade humana. O governo se apresenta como o emprego da razão pura visando seus objetivos políticos (Clausewitz, 1976, p. 89).

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 726.

<sup>10</sup> A END nomeia esses propósitos como tarefas estratégicas (Brasil, 2008, p. 12).

probabilidade maior do emprego da força militar, mesmo em períodos de paz. A segunda tarefa é a *constabulary*,<sup>11</sup> que consiste no emprego da marinha na manutenção da soberania e da ordem, na salvaguarda dos recursos naturais marinhos da nação e de sua exploração ou exploração, assim como, em operações de manutenção de paz sob a égide da ONU. A terceira e última é militar clássica no sentido de negar, controlar o uso do mar, assim como, projetar o poder sobre terra a partir do mar.

### **EUA: vulnerabilidades e iniciativas estratégicas**

Para entender Estratégia de Cooperação Marítima dos EUA para o Século XXI vamos comparar duas iniciativas ocorridas em séculos diferentes contra os EUA e os efeitos no campo estratégico da última. A primeira iniciativa foi o ataque japonês a Pearl Harbor em 7 de dezembro de 1941. Esse ataque contra o CG dogmático tinha como alvo a base militar e os navios de guerra norte-americanos. Fazendo uso de uma força aeronaval na qual participavam cerca de 15.000 militares japoneses distribuídos em, aproximadamente, 30 navios e 400 aeronaves, os danos alcançados somaram 2.413 vítimas, sendo a maioria de militares. A iniciativa terrorista do 11 de Setembro atingiu um número de maior de vítimas, calculado em 2.973 (ALVES, 2007, pp. 246 a 360), principalmente civis. Os meios operacionais empregados e as perdas foram 12 terroristas que usaram como armas letais aeronaves comerciais, bem inferiores em número e tipo se comparados aos meios nipônicos. Os alvos foram os símbolos do poder econômico, militar e político dos EUA.

As duas iniciativas tiveram como semelhança a iniciativa, a surpresa e a liberdade de ação, importantes princípios de guerra utilizados por combatentes em suas ações de emprego da força contra inimigos. As diferenças marcantes podem ser retiradas do objetivo de cada ataque, voltado para atingir a crença do CG de cada época. Enquanto os japoneses focaram alvos militares, os terroristas conseguiram atingir o povo, causaram algum dano ao Pentágono e tentaram atingir a sede do governo dos EUA, ou seja, buscaram causar impacto nos três elementos do CG identificado por Clausewitz<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Há várias definições para esse termo. Entendemos que é um tipo de força militar treinada para tarefas de polícia. Para a MB essa tarefa está incorporada a uma de suas atividades subsidiárias. No caso específico dos EUA, essa tarefa é exercida pela Guarda Costeira.

<sup>12</sup> Outro ponto a observar é o custo dos empreendimentos japonês e terrorista. Em termos de vidas humanas e bens materiais, podemos afirmar que o segundo foi extremamente menor que o primeiro para um resultado 23% maior em número de vítimas. Ou seja, a relação custo/benefício foi extremamente favorável no caso da iniciativa terrorista se comparada com a japonesa sessenta anos antes.

Podemos ainda associar essas duas tristes experiências sofridas pelo povo estadunidense à teoria de Buzan. No 11 de Setembro, os EUA estavam fortes quanto à coesão sócio-política e eram a maior potência econômico-militar, o que não os imunizou ao ataque terrorista. Essa combinação de variáveis favoráveis de Buzan, sugerindo uma relativa invulnerabilidade a quase todas as ameaças, não acarretou a redução no número de vítimas. O maior aparato militar do planeta foi incapaz de proteger o seu povo e o seu território.

O fenômeno social ocorrido n°11 de Setembro mostrou a um mundo mais globalizado<sup>13</sup> a possibilidade de atores não-estatais causarem danos maiores do que as forças empregadas em guerras convencionais. A primeira resposta norte-americana para esse desafio foi a invasão do Afeganistão numa investida militar, usufruindo do seu direito de autodefesa com ampla aprovação mundial, com o propósito de eliminar Osama Bin Laden e sua organização terrorista Al Qaeda. Dois anos depois, num segundo momento, os EUA decidiram por invadir o Iraque sob alegação da existência de armas de destruição em massa, o que nunca ficou comprovado, e do apoio do governo do ditador Sadam Hussein a grupos terroristas. Neste caso houve uma clara violação da soberania de um Estado do SI. A falta de um consenso internacional quanto às duras medidas da proposta estadunidense não impediu a intervenção militar.

Vários documentos estratégicos norte-americanos foram e continuam sendo lançados buscando orientar o enfrentamento adequado de modo a eliminar a ameaça terrorista. No pós-11 de Setembro, o governo do Presidente George W. Bush aprovou os documentos *National Strategy for Homeland Security* (NSHS) e a *National Security Strategy* (NSS) publicadas em julho de 2002 e a de março de 2006, respectivamente.<sup>14</sup> Os objetivos estratégicos apontados na NSHS são:<sup>15</sup>

- a) prevenir ataques terroristas dentro dos EUA;
- b) reduzir a vulnerabilidade norte-americana ao terrorismo; e
- c) minimizar os danos e sua recuperação após um ataque.

Além disso, a NSHS apresenta quatro fundamentos visando atingir a

---

<sup>13</sup> Entendemos globalização como um processo histórico iniciado no século XVI. A globalização “refere-se à crescente interconexão da vida econômica e cultural em partes distantes do mundo”, no qual a principal força propulsora é “rápida difusão das tecnologias de informação” (GRAY, 1999, p. 276).

<sup>14</sup> Outras estratégias derivadas são: *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (dez/2002), *National Strategy for Combat Terrorism* (fev/2003), *The National Military Strategy of the USA* (2004) e *National Defense Strategy of the USA* (mar.2005). (USA, 2002, p. vii).

<sup>15</sup> Notamos aqui a presença dos três fatores apontados inicialmente: ameaça, vulnerabilidade à ameaça e dano.

melhor situação do país em termos de segurança. São eles: lei, ciência e tecnologia (C&T), compartilhamento de informações e sistemas, e cooperação internacional<sup>16</sup>. Este último fundamento sinaliza a necessidade de um tipo de solidariedade para atingir os objetivos estratégicos apontados na mesma publicação. Essa visão possivelmente utópica não se coaduna com a tradição da política externa estadunidense. No entanto, a NSS é transparente quanto à maneira de pensar estadunidense: “nossa [EUA] abordagem é idealista em relação aos nossos objetivos nacionais, e realista na forma de alcançá-los” (USA, 2006, p. ii).

Essa concepção de auto-interesse se manifesta claramente no documento *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* (USA, 2007) ao verificarmos a descrição de como o Poder Naval norte-americano, integrado a outros elementos do poder interno e externo dos EUA, será aplicado para garantir o tipo de vida estadunidense e a manutenção de um sistema global interconectado por meio do qual os EUA prosperam. Esse é, naturalmente, um dos porquês da existência do maior aparato bélico conhecido no mundo atual, sendo a garantia do estilo de vida norte-americano uma extensão da missão primária de qualquer força armada, qual seja, a defesa do povo e do território de seu país.

A integração de elementos do poder externo compreende parceiros com interesses comuns para conter ameaças. A estratégia de cooperação expressa que esses elementos são: governos e organizações internacionais, não-governamentais e do setor privado<sup>17</sup> que, cooperando entre si, podem se contrapor às ameaças não-tradicionais como terroristas e extremistas, proliferadores de armas de destruição em massa, traficantes – de armas, drogas e pessoas – e outros ilícitos. Especificamente quanto à cooperação nas operações marítimas, esse documento aponta as possibilidade de alianças formais – Organização do Tratado do Atlântico Norte –, assim como, de alianças informais a serem criadas a partir da iniciativa de Parceria Marítima Global<sup>18</sup>.

A identificação de novas ameaças logicamente não prescreve as ameaças tradicionais de outros Estados. No início do século XX, os EUA também se utilizaram de segurança cooperativa, denominada “naval consortium”, para manter suas linhas de comunicação oceânicas abertas. Entretanto, Mahan advertiu que seu país poderia necessitar de um “grande porrete” para garantir

---

<sup>16</sup> Em outubro de 2007, foi apresentada a atual NSHS que apresenta quatro objetivos sendo os três primeiros semelhantes à estratégia anterior. São eles: impedir e interromper ataques terroristas; proteger o povo americano, a infra-estrutura crítica e os recursos chaves; responder e recuperar-se dos incidentes que venham a ocorrer; e continuar a reforçar os fundamentos para assegurar o sucesso no longo prazo. (The White, 2007, p.1).

<sup>17</sup> Várias são as organizações privadas que trabalham para o governo norte-americano. Uma delas é a Blackwater Security Consulting (SCAHILL, 2008).

<sup>18</sup> Global Maritime Partnership.

o livre uso do mar para seu auto-interesse (WAILLING, 2008, pp. 130 a 139). Hoje, como no passado, as demandas por segurança nos EUA associadas à iniciativa de parceria global denotam a necessidade de se reduzir vulnerabilidades estadunidenses que podem ser ameaçadas por atores tradicionais ou não. Ou seja, o país de maior poder econômico-militar não está imune ao tráfico de drogas, p. ex., que gera um impacto à economia de mais de USD 240 bilhões por ano, com um crescimento anual da ordem de 5% (STAVRIDIS, 2007, p. 19).

Esse desperdício poderia estar sendo canalizado para atender necessidades com foco para o padrão de vida norte-americano. O questionamento interno parece ser simples. A maior potência econômico-militar de todos os tempos está capacitada a garantir o tipo de vida do seu povo e garantir a manutenção de um sistema global interconectado por meio do qual os EUA prosperam? A resposta tende a ser negativa. Então, para que seja mantido o auto-interesse estadunidense só restou a cooperação. Ou seja, apelar para a solidariedade com um “grande porrete” para garantir a sobrevivência dos EUA. Afinal, a sobrevivência e a cooperação são as faces de uma mesma moeda, pois só os que sobrevivem podem cooperar.

A vulnerabilidade norte-americana nos parece muito clara. Os EUA como detentores do maior PIB estão inseridos em um mundo interconectado no qual 90% do comércio internacional e 2/3 do petróleo trafegam por linhas de comunicação oceânicas (USA, 2007). O controle dessas linhas é vital para se reduzir as vulnerabilidades que se apresentam como sendo as demandas necessárias a manter o padrão de vida norte-americano e a manutenção do sistema de prosperidade crescente<sup>19</sup>.

Para fazer frente às ameaças tradicionais ou não que possam causar danos ao padrão de vida e prosperidades estadunidenses, os EUA estabeleceram seis tarefas básicas para o seu poder marítimo<sup>20</sup> dividido em termos regionais e globais. Os primeiros focam locais de elevada tensão ou procuram demonstrar o poder marítimo, ou seja, mostrar a pretensos desafiadores que a esquadra é capaz de ser severa. As tarefas dessas esquadras regionais são:<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Não atendidas essas demandas, o governo enfrentará dificuldades no campo social em face de uma possível redução do padrão de vida e/ou da prosperidade. Nesse caso, os CG que podem ser atingidos são governo (razão) e povo (paixão).

<sup>20</sup> Entendido como a integração da Marinha, dos Fuzileiros Navais e da Guarda Costeira dos EUA.

<sup>21</sup> Uma análise desse ponto seria a disposição para uma seqüência lógica de escalada de uma crise/conflito que pudesse vir a ameaçar os interesses vitais. Seria, p. ex., mostrar o “porrete” para não ter que limitar os conflitos, limitá-los para não ter que dissuadi-los, dissuadi-los para não necessitar vencê-los, e finalmente vencê-los, pois o auto-interesse estadunidense deverá ser atendido. Especificamente no caso de dissuasão, pressupõe-se o emprego de três modos de guerra: convencional, não-convencional e nuclear.

- a) limitar os conflitos da região;
- b) dissuadir guerras maiores; e
- c) vencer guerras ou cooperar para vencer guerras em uma campanha militar.

As esquadras globais são configuradas conforme as necessidades. Suas tarefas são:

- d) contribuir para a defesa em profundidade da pátria estadunidense;
- e) fomentar e apoiar a relação de cooperação com parceiros internacionais;
- f) prevenir e mitigar desordens e crises.

Dois pontos devem ser realçados. Inicialmente que as esquadras globais são montadas em função da necessidade de emprego ou demonstração de força – política das canhoneiras - para atender missões específicas. Em outras palavras, o número e os tipos de navios com as suas tripulações e seus armamentos são definidos em função do objetivo a atingir e da razão maior que o definiu. Em segundo lugar, a tarefa de prevenir e mitigar desordens e crises expressa o novo conceito para enfrentar novas ameaças, qual seja o compromisso que a estratégia assume com a guerra preventiva. Há uma crença declarada de que prevenir guerras é tão importante quanto vencê-las (NAVY, 2007, p. 4)<sup>22</sup>.

De todas essas capacitações, a que nos chama mais atenção é a projeção de poder de combate sobre terra a partir do mar. Essa tarefa estratégica foi amplamente empregada em 2004<sup>23</sup>. As forças norte-americanas atacaram a Al Qaeda onde se acreditava que seus militantes operassem ou se abrigassem. Esses fatos estão amparados na decisão unilateral estadunidense.

Para antecipar ou **prevenir** (grifo nosso) atos hostis de nossos adversários, os Estados Unidos irão, se necessário, agir preemptivamente no exercício do nosso inerente direito de autodefesa. (USA, 2006, p.18)

---

<sup>22</sup> Para atender essa preferência e construir sua integração, a Estratégia Cooperativa para o século XXI estabelece também seis capacitações. Primeiro as forças navais devem estar na vanguarda, operando nos ambientes onde possam ser militarmente empregadas e conhecendo os potenciais inimigos. A segunda é a deterência no sentido global, regional e transnacional por meio de forças convencionais, não-convencionais e nucleares, já mencionadas. A terceira se apresenta como o controle do mar com o seu domínio, assim como, do espaço sobrejacente e do espaço cibernético. A quarta refere-se à capacitação de sua força marítima projetar e manter um poder combatente sobre um território. A quinta é criar e manter a segurança nos mares, considerada como essencial para mitigar pequenas ameaças tradicionais ou novas que possam acarretar guerras. Finalmente, assistência humanitária e resposta a desastres naturais como forma de construir um bom relacionamento entre países.

<sup>23</sup> O presidente George W. Bush aprovou ataques à rede terrorista em vários países. Cerca de 15 Estados sofreram ataques dos EUA, entre eles: Síria, Paquistão, Iêmem e Arábia Saudita. (Mazzetti, 2008).

Esse significado da expressão “prevenir” torna-se claro. Porém, os EUA vão mais além, o país divulga suas estratégias, mostra o “porrete” e alerta. A partir de uma visão unilateral, o governo norte-americano poderá determinar a invasão de qualquer território caso acredite na existência de uma rede da Al Qaeda atuando ou se abrigando nele. Na realidade, não é bem assim. A maior potência econômico-militar não parece disposta a atuar em países como China e Rússia, p. ex.. Ousar militarmente contra esses países acarretará danos que irão comprometer o padrão de vida e a prosperidade nos EUA. A recompensa como resultado de um ato militar preemptivo, nesse caso, não será satisfatória em termos racionais (Clausewitz) e só resta estabelecer regras, buscando uma sensação de segurança maior que a da insegurança, ou seja, cooperar.

### **Brasil: vulnerabilidades e iniciativas estratégicas**

A partir da classificação buziana quanto às vulnerabilidades a que está sujeito o Estado brasileiro, podemos dizer que o Brasil está tendendo a sair de uma situação fraco/fraco para a situação forte quanto ao poder.

Três pontos fortalecem essa assertiva quanto à continuidade da frágil coesão sócio-política. Primeiramente, a Constituição Federal (CF) de 1988, considerada a de maior participação popular na sua elaboração e amplamente democrática e liberal, previu a necessidade do emprego das Forças Armadas (FA) para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Essa possibilidade é um sinal inequívoco da insegurança nacional em termos de ameaças internas, ou seja, voltada para dentro de suas fronteiras. Em segundo lugar, numa abordagem clausewitziana, há um contrassenso na utilização de um dos elementos do CG contra o povo – outro elemento -, que deveria ser ou se sentir protegido pelas FA. Por último, o emprego das FA nessas situações tem de fato ocorrido, em que pese os obstáculos jurídicos existentes. No entanto, a END determina ação no sentido de compatibilizar o emprego episódico das FA na GLO com a CF<sup>24</sup>.

Quanto ao deslocamento da relatividade do poder no campo internacional em termos econômico e militar temos três justificativas. A primeira é a própria END, por ter sido elaborada a partir da iniciativa de dois órgãos ministeriais chefiados por civis, Ministério da Defesa e Secretaria de Assuntos Estratégicos. Esse fato expressa claramente uma sensação de insegurança de políticos na dimensão militar, com ações estratégicas claras

---

<sup>24</sup> O terceiro eixo estruturante aponta para um fortalecimento da nacionalidade republicana dos efetivos das FA o que poderá corroborar para um incremento dessa coesão.

<sup>25</sup> Trata-se do segundo eixo estruturante que prevê a reorganização da indústria nacional de defesa (Brasil, 2008, p.3).

para enfrentar esse problema. A segunda justificativa é o reforço que a END dá ao aspecto econômico ao se considerar como parte integrante da estratégia nacional de desenvolvimento<sup>26</sup>. A última e mais interessante, proveniente de uma visão externa do Brasil, prende-se ao fato do país estar incorporado aos BRIC e, recentemente, estar indicado para se integrar ao um grupo, denominado G14 ou G20, visto como uma “nova diretoria informal” do mundo. Segundo o presidente Barack Obama, o propósito desse Grupo é “contribuir para fortalecer a governança global e conjuntamente moldar o futuro” (ROSSI, 2009).

Em suma, conclui-se que, a partir de uma leitura buzianiana, o Brasil está vulnerável à maioria dos tipos de ameaça e com tendência de, em futuro distante, se tornar num Estado particularmente vulnerável às ameaças políticas<sup>26</sup>.

Paradoxalmente, ao que consideramos como insegurança na dimensão militar, a END declara que o “Brasil não tem inimigos no presente”. No entanto, aponta preocupações quanto ao futuro nas direções norte, oeste e o Atlântico Sul, priorizando a região Amazônica. A capacidade operacional e dissuasória está intimamente relacionada com a mobilização nacional e sua elasticidade (BRASIL, 2008, pp 6 a.10). Esse conceito de elasticidade significa o atendimento das necessidades de pessoal e material a tempo de se conduzir as operações militares defensivas com eficácia.

As ameaças vislumbradas são estatais e não-estatais. A incerteza que as envolve tem sua solução na inteligência (Brasil, 2008, p.47). No que tange a Marinha, o foco está voltado para quatro tarefas estratégicas. Três militares clássicas que estão na seguinte ordem de prioridade: de negação do uso do mar, de projeção de poder e de controle de áreas marítimas; e a do tipo *constabulary*. A primeira é voltada para negar “qualquer concentração de forças inimigas no mar” dentro das ordens hierárquicas de defesa: região Amazônica, plataformas petrolíferas e linhas de comunicação. De forma coerente, determina especial atenção para duas áreas estratégicas de acesso marítimo que são a área em torno da foz do rio Amazonas e a faixa de Santos a Vitória (Brasil, 2008, p.12), faixa essa situada nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB). Em termos práticos, as AJB retratam a soma do Mar Territorial (12 milhas náuticas) com a Zona Econômica Exclusiva (200 milhas náuticas). Essa regulamentação jurídica internacional entrou em vigor em 16 de dezembro de 2004 com a ratificação do sexagésimo Estado, como consequência da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em 10 de dezembro de 1982,

---

<sup>26</sup> Trata-se de uma visão otimista na dimensão militar, fruto da crença de que a END proporcionará planos militares decorrentes que serão efetivamente executados.

em Montego Bay, Jamaica (BRASIL, 2009). Esse ponto merece destaque pelo fato de 156 países terem ratificado essa Convenção. Os EUA foram um dos que não a ratificaram. A importância dos recursos naturais já levantados e a grandeza das AJB induziram a denominação de “Amazônia Azul” atribuída pela Marinha, numa coerente alusão à Amazônia por suas riquezas naturais que transcendem a fauna e flora da superfície terrestre.

Quanto às ameaças vizinhas, a END apresenta um esforço mais ousado no campo da solidariedade, sob um ideário de paz regional. Trata-se da menção que o documento faz em relação ao mecanismo consultivo denominado Conselho de Defesa Sul-Americano. Esse mecanismo tem como propósito a prevenção de conflitos na região, a cooperação militar e a integração das bases industriais de defesa sem a possibilidade de participação de “país alheio à região”. Todavia, não é afastada a possibilidade de cooperação com todos os Estados do SI quando se trata de missões de manutenção paz sob a égide da ONU. Há um reconhecimento tácito de que “o fortalecimento do sistema de segurança coletiva é benéfico à paz mundial e à defesa nacional” (BRASIL, 2008, p.9).

### **A ‘Águia’, o ‘Dragão’ e o ‘Jaguar’<sup>27</sup>**

Em outubro de 2003, um relatório do Pentágono denominado “Um Cenário de Mudança Abrupta do Clima e Suas Implicações na Segurança Nacional dos EUA” apresentou uma análise das conseqüências dessa mudança climática. A escassez de alimentos, uma menor disponibilidade e qualidade de água potável em regiões-chave e perturbação no acesso à energia expressam uma redução da população humana que o planeta pode suportar.

À medida que se reduz a capacidade biótica máxima global e local, podem aumentar as tensões no mundo, levando a duas estratégias fundamentais: ofensiva e defensiva. As nações com recursos para o fazer podem construir fortalezas virtuais à volta de seus países, preservando recursos para si próprias. As nações menos afortunadas, especialmente as que têm inimizades antigas com os vizinhos, podem desencadear lutas pelo acesso aos alimentos, a água limpa ou a energia. Podem formar-se alianças improváveis, à medida que as prioridades de defesa mudam e que a meta são os recursos para a sobrevivência em vez de religião, ideologia ou da honra nacional. (GRAY, 2008, pp. 266 e 267)

É dentro desse cenário que a China emerge. Em 1989, esse país sinalizou de modo simbólico suas intenções quando da visita oficial de um navio de

---

<sup>27</sup> São respectivamente os EUA, a China e o Brasil. Os dois últimos foram retirados de um artigo de um periódico de grande penetração nos meios de inteligência dos EUA (Stratfor, 2009)

treinamento chinês aos EUA. O nome desse navio era Zhang He, almirante eunuco que comandou uma esquadra no século XV (ZAJEK, 2008).

Os governantes chineses estão cientes de que a “escassez de recursos pode conduzir a uma catástrofe ecológica e a uma crise política” (GRAY, 1999, p. 246). O desenvolvimento acelerado do país determina uma demanda comercial que, com a América Latina (AL), cresceu dez vezes desde 2000. Seus maiores parceiros são Brasil, México, Chile e Argentina (LORES, 2008). Em entrevista a um jornal em Lima, o presidente Hu Jintao declarou que “as relações da China com a América Latina e Caribe nunca foram tão próximas” (Sá, 2008). Corroborando essa iniciativa, o presidente do conselho do Banco de Desenvolvimento da China declarou o foco do “investimento internacional do país se aceleraria, mas deveria concentrar suas atenções nas economias ricas em recursos naturais” (ANDERLINI, 2009)<sup>28</sup>.

Concomitantemente, o relacionamento comercial dos EUA com a AL demonstra uma expressiva dependência que pode aumentar em função dos problemas e distâncias envolvidas quando o assunto é Oriente Médio. Cerca de 40% das exportações norte-americanas são endereçadas à AL que importam cerca de 15% dos EUA. Além disso, mais de 30% das necessidades energéticas dos EUA são atendidas pela AL. No período 2004 a 2006 as relações comerciais entre os dois cresceu da ordem de 23%. No entanto, essas transações vem acompanhadas de desafios como: terrorismo internacional, contrabando de drogas, tráfico ilícito, crime internacional, pobreza, desigualdade, corrupção, gangs urbanas, movimentos radicais, grupos armados ilegalmente, massa migratória, desastres naturais e crises humanitárias (Stavridis, 2007, p.18).

Concordamos com Gray (2008, p.266) no que tange a necessidade de se reconhecer e aceitar que “a guerra deixou de ser uma prerrogativa dos estados e se tornou privilégio de Toda a Gente”. Temos ainda que concordar com Stavridis (2007, p.19) quando diz que os ilícitos penais florescem onde há “espaços sem governo” sendo um dos maiores desafios o tráfico de drogas<sup>29</sup>. Porém, ameaças estatais não podem ser descartadas no futuro, conforme preconiza a END.

## Conclusão

Os desafios para o Brasil e EUA neste século podem atingir as necessidades vitais de seu povo. Nesse aspecto, as duas estratégias

---

<sup>28</sup> O China Investment vem adquirindo participações de empresas internacionais de recursos naturais.

<sup>29</sup> Para Stavridis, o impacto do tráfico de drogas à economia dos EUA é maior que USD 240,0 bilhões e o crescimento é de 5% ao ano.

demonstram a natural sensação de insegurança a nível estatal e prospectivo, ou seja, a tensão no mundo deve aumentar em função do limite da capacidade biótica da terra.

No caso da Estratégia estadunidense, persiste a tendência do centrismo norte-americano no trato do problema dentro de um cenário mais global com desafios transnacionais. Há um reconhecimento do declínio do poder dos EUA gerando a necessidade de integração interna, assim como, cooperação com aliados e parceiros internacionais. As experiências do 11 de Setembro sinalizaram ao povo e aos políticos as ameaças que “Toda a Gente” representa. O futuro se apresenta com possibilidade de carência de recursos naturais para atender o padrão de vida do povo estadunidense.

A END, como ela mesma se classifica, é uma proposta de transformação. Trata-se de mais instrumento político destinado a atuar principalmente nas áreas econômica e militar, que contribui para reduzir as vulnerabilidades brasileiras, colocando-o numa posição menos insegura no campo internacional. O Brasil considera a importância da América do Sul para amenizar essa sensação de insegurança percebida pela classe política, trabalhando com o ideário de integração regional no futuro, no campo político e de base industrial, e de cooperação no campo militar. Há uma preocupação explícita com os abundantes recursos naturais existentes nas duas Amazôniaas que serão alvo de disputa por, pelo menos, uma das duas potências nucleares, a ‘Águia’ ou o ‘Dragão’.

As tarefas estratégicas da Marinha dos EUA são as descritas por Groove. No entanto três aspectos merecem destaque. Inicialmente, a importância das linhas de comunicação marítima para atender o padrão de consumo do país, que parece legitimar as atividades militares no mar. Em segundo lugar, o poder naval tem como prioridade maior a projeção de seu poder a partir do mar, de forma mais integrada com os *Marines* e a Guarda Costeira (GCEUA). Esta com nítida capacidade e habilitada a operar, como o próprio nome indica, na região limítrofe da costa americana. A novidade é que a partir da integração com a Marinha norte-americana que pode, mediante autorização, operar em águas costeiras de outros países, a GCEUA se habilitará também nessas águas. O terceiro aspecto, bem mais sutil, é que essa autorização pode vir dos parceiros internacionais. Sendo mais explícito, sob o título de realizar uma tarefa *constabulary* aderente a um idealismo de paz no campo internacional, seus parceiros na empreitada podem estar, na realidade, habilitando a GCEUA a operar em seus mares. Sumariando, a parceria fortalece a capacidade de projeção de poder militar dos EUA a partir do mar, pois operando com *Marines* e a GCEUA em águas costeiras do país alvo estarão se habilitando nessas regiões.

As tarefas estratégicas da Marinha Brasileira também são as tradicionais de Grove. No entanto, há direção clara para a priorização da tarefa de negação do uso do mar para enfrentar “qualquer concentração de forças inimigas no mar”. Normalmente, uma projeção de poder a partir do mar requer alguma concentração de forças navais. Outro ponto que merece destaque é o de cooperação militar e integração das bases industriais de defesa sem a possibilidade de participação de outros Estados que não os da América do Sul. Sumariando, para a END, os potenciais inimigos no futuro não devem ser sul-americanos.

Por fim, conclui-se que a postura estratégica dos dois países é diferente. Enquanto os EUA se posicionam de forma ofensiva, o Brasil adota a defensiva. O ator interveniente China, único país que existe há mais de três mil anos, está mostrando ao mundo sua disposição de continuar sobrevivendo. Seus políticos desejam atender as demandas do povo chinês. Se os chineses estão vindo do outro lado do planeta parece que, diferentemente da época do almirante eunuco Zhang He, os recursos naturais necessários existentes nas proximidades da China já são insuficientes. Os políticos brasileiros parecem ter entendido algo nesse sentido. As décadas perdidas geraram essa percepção de insegurança na dimensão econômica, militar e principalmente social. O Brasil “celeiro do mundo” com recursos hídricos e naturais em abundância está longe de ser um problema para esses Estados. Ao que tudo indica é uma das soluções.

Quanto à pergunta se o Brasil deve cooperar, a resposta é sim sob a égide da ONU, todavia, fora das AJB. A idéia do Estado brasileiro participar de uma “nova diretoria informal” junto à “governança global” não deixa de ser sedutora para o País. Todavia, ela se repousa sobre um poder central e unilateral estadunidense que sugere uma cooperação também informal no campo militar, com forte tendência hobbesiana. A outra opção retrata uma linha de ação mais subjetiva, na qual a segurança coletiva repousa numa expectativa de governança apoiada em mecanismos das Nações Unidas.

A cooperação existindo viria com os riscos acima apontados, mas estaria também possibilitando oportunidades. O futuro é permeado de incertezas, talvez o Brasil tenha de cooperar de uma forma ou de outra para sobreviver. O instinto de solidariedade de Locke só foi identificado após o instinto de sobrevivência de Hobbes ter prevalecido num contexto no qual os dois viveram. Muitas regras de coexistência pacífica não perduram em um conflito, pois, como todos sabemos, só cooperam os que sobrevivem.

---

## Referências:

- ANDERLINI, Jamil. China usará reservas para expansão no exterior. **Folha de S. Paulo**, 22 jul. 2009, p. B7.
- ALVES, Vágner C. Política externa dos Estados Unidos: evolução e perspectivas. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 2., 2007, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/>>. Acesso em: 18 dez. 2008.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa (END)**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/eventos.../estrategia/>. Acesso em: 17 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Centro de Comunicação Social da Marinha. **Amazônia Azul**. Disponível em: <[https://www.mar.mil.br/menu\\_v/amazonia\\_azul/direito\\_do\\_mar.htm](https://www.mar.mil.br/menu_v/amazonia_azul/direito_do_mar.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2009.
- BUZAN, Barry. **People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. 2. ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- GRAY, John. **Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global**. Tradução de Max Altman. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- GRAY, John. **A morte da utopia e o regresso das relações apocalípticas**. Lisboa: Guerra e Paz, 2008.
- LORES, Raul Just. Comércio sobe, mas promessas chinesas de investimento custam a sair do papel. **Folha de S. Paulo**, 19 nov. 2008, p. A10.
- MAZZETTI, Eric S. Ordem de 2004 autoriza ataques secretos dos EUA. **Folha de S. Paulo**, 11 nov. 2008, p. A10.
- ROSSI, Clóvis. O G14 entra em cena nas cúpulas globais. **Folha de S. Paulo**, 11 jul. 2009, p. B3.
- SÁ, Nelson de. Ambições. **Folha de S. Paulo**, 19 nov. 2008, p. A8.
- SCAHILL, Jeremy. **Blackwater: a ascensão do exército mercenário mais poderoso do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- SPELEER, Ian. Naval Warfare. In: JORDAN, David [et al.]. **Understanding Modern Warfare**. Cambridge: University Press, 2008.
- STAVRIDIS, James. Sailing in southern Waters: a new wind. **Proceedings**, p. 16-21, maio. 2007.
- STRATFORD Global Intelligence. **Geopolitical Diary: A 'Dragon-Jaguar' Alliance?** Disponível em: [http://www.stratfor.com/geopoliticaldiary/20090520\\_geo\\_political\\_diary-](http://www.stratfor.com/geopoliticaldiary/20090520_geo_political_diary-). Acesso em: 21 maio 2009.
- UNITED OF THE STATES. Navy. **A Cooperative Strategy for 21<sup>st</sup> Century Seapower**. Outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf>>. Acesso em: 24 de jul. 2008.
- UNITED OF THE STATES. The White House. **National Strategy for Homeland Security**. Jul. 2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/homeland/book/>>. Acesso em: 17 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. **The National Security Strategy**. Mar. 2006. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>>. Acesso em: 24 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. **National Strategy for Homeland Security**. Out. 2007. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/homeland/book/>>. Acesso em: 24 jul. 2008.

ZAJEK, Olivier. A China quer os mares. **Le monde Diplomatique**. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2008-09,a2602>>. Acesso em: 10 de nov. 2008.