

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS “SAN
TIAGO DANTAS” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP)**

CAMILA CRISTINA RIBEIRO LUIS

**AO MAR, NAVEGAR É PRECISO: O PENSAMENTO
ESTRATÉGICO DA MARINHA VIS-A-VIS A POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA**

**SÃO PAULO
2013**

CAMILA CRISTINA RIBEIRO LUIS

**AO MAR, NAVEGAR É PRECISO: O PENSAMENTO
ESTRATÉGICO DA MARINHA VIS-A-VIS A POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (PUC-SP, UNESP e UNICAMP) para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais. Área de concentração: Paz, defesa e Segurança Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares

**SÃO PAULO
2013**

Luis, Camila Cristina Ribeiro.

L953 Ao mar, navegar é preciso: o pensamento estratégico da Marinha vis-a-vis à política externa brasileira / Camila Cristina Ribeiro Luis. – São Paulo, 2013.
142 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2013.

Orientador: Samuel Alves Soares

1. Brasil – Marinha. 2. Brasil – Relações exteriores. 3. Brasil – Defesa. 4. Estratégia naval. I. Autor. II. Título.

CDD 359.00981

CAMILA CRISTINA RIBEIRO LUIS

**AO MAR, NAVEGAR É PRECISO: O PENSAMENTO
ESTRATÉGICO DA MARINHA VIS-A-VIS A POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (PUC-SP, UNESP e UNICAMP) para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais. Área de concentração: Paz, defesa e Segurança Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares

BANCA EXAMINADORA

Orientador: _____
Prof. Dr. Samuel Alves Soares (UNESP)

2º Examinador: _____
Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP)
Suplente: Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias (UNESP)

3º Examinador: _____
Prof. Dr. William de Sousa Moreira (EGN)
Suplente: Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille (UNESP)

*“Navegadores antigos tinham uma frase gloriosa:
‘Navegar é preciso; viver não é preciso’.*

[...]

Viver não é necessário; o que é necessário é criar.

[...]

*Cada vez mais ponho da essência anímica do meu sangue
o propósito impessoal de engrandecer a pátria e contribuir
para a evolução da humanidade.*

[...].”

Fernando Pessoa

A todos que, nas mais diversas atividades, dedicam-se a engrandecer a pátria e a contribuir com a humanidade.

AGRADECIMENTOS

“Deus quer, o homem sonha, a obra nasce”. O eterno verso do poeta Fernando Pessoa expressa com clareza meu sentimento ao terminar minha odisseia, da qual já sinto saudades. Foi movida por um desejo de uma ilusão, algo tão incerto entre um momento e a realidade, que comecei esta longa jornada pelo mar largo, infinito e misterioso, para mim, inteiramente desconhecido. E, embalada entre sonhos e medos, nem sempre conseguia olhar além de hoje, de um curto instante, entre agora e o porvir. Mas foi no sonho, na busca por mundos desconhecidos que comecei a compreender que quando desejamos intensamente uma ilusão ela deixa de ser ilusão e passa a existir. E, como conta-nos Umberto Eco, imaginando outros mundos também acabamos por mudar este nosso.

Mas seria completamente impossível empreender esta odisseia sozinha. Um navio não poderia chegar a seu destino sem uma equipe disposta a compartilhar os mesmos desafios e medos, intempéries e também das alegrias ao avistar a chegada. Por isso, sou grata que nesta longa jornada em pesquisa, iniciada no início da graduação, eu pude contar com muitos familiares, colegas, amigos, professores, funcionários, e tantas pessoas que, no espírito da convivência, tornaram possível transformar o sonho em realidade:

À Deus, porque na incerteza da jornada, Ele se faz presente para ser O guia, indicando o caminho nas mais diversas formas de sua divina manifestação, dissipando o medo. E, por isso, sua onipotência me faz entender que somente a fé sincera pode assegurar-nos em nossa curta existência, e transformar-nos em sua essência divina.

Aos meus pais pela dedicação em constantemente acompanhar-me com o carinho do lar onde os limites do que chamamos de “casa” não pode alcançar. E, mesmo distantes ou sem compreenderem minha necessidade de empreender esta odisseia por mares nunca dantes navegados, estiveram presentes, recebendo-me com todo amor quando retorno a “casa”.

À minha irmã, Danila, por compartilhar o gosto em entender o porquê das coisas e me ensinar que mais importante do que chegar à terra firme, é desbravar os caminhos, o mar, o desconhecido, porque é em empreender a jornada que está a transformação do mundo. O resultado que vemos só é possível porque uma vez nos dispusemos a navegar.

Aos meus familiares que me transmitiram desde os verdes anos de criança os valores de amor, união e honestidade. Agradeço especialmente a minha tia Raquel que, em todos os momentos e circunstâncias, ensinou-me que coragem é a chave que abre qualquer porta.

Aos meus amigos na fé em Franca, que se tornaram minha nova e eterna família em espírito: Junia, Nicanor, Paulo, Deluige *in memoriam*, Osni, Ivone, Maria, Tadeu, Evandra, Lilian, Nelsi, Miguel, Mauro, Elvira, Lina, *in memoriam*.

Ao meu professor orientador, Samuel Alves Soares, pela paciência e dedicação em acompanhar-me desde o início da graduação, pelos conselhos que me ajudam a ver além de hoje não somente na pesquisa, mas nas mais diversas circunstâncias da vida.

Aos professores de banca que se dispuseram tão gentilmente a analisar meu trabalho e contribuir para meu crescimento e amadurecimento acadêmico: ao professor Shiguenoli, pela participação em minha banca de qualificação e pelas preciosas considerações e questionamentos; ao professor Héctor que desde a graduação incentiva-me e aponta possibilidades e limites em minha pesquisa; ao professor William pela acolhida na Escola de Guerra Naval e por indicar-me a amplitude e os mais diversos rumos a serem investigados.

À toda equipe do programa de pós graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” pela oportunidade do mestrado, pelo trabalho esmerado de professores e funcionários, sempre dispostos a prestar toda assistência necessária a conclusão deste trabalho. Especial agradecimento à Isabela, Giovana e Graziela pela imensa contribuição em cada etapa da jornada.

À Marinha do Brasil, em suas mais diversas instituições, aos servidores civis e militares da Escola de Guerra Naval, Diretoria do Patrimônio Histórico e Cultural da Marinha e Serviço de Documentação da Marinha que muito contribuíram para o sucesso da pesquisa e instigaram-me a embrenhar-me nos meandros da investigação, vencendo obstáculos e dificuldades em possíveis novas odisseias no futuro.

À CAPES e à FAPESP pelo apoio que tornou o processo de pesquisa possível em todo seu desenvolvimento.

Ao GEDES por iniciar-me na pesquisa, e transmitir-me o gosto pela investigação acadêmica. Ao Observatório de Política Externa pelos questionamentos e troca de experiências, especialmente à equipe do Informe Mensal: Tiago Vales, Adriana Suzart, Raphael Lima, Celeste, Sarah Machado, José Augusto, pela oportunidade do debate em pesquisa. Aos professores Héctor e Suzeley que me acompanham desde a graduação, ensinando-me que o eixo de toda pesquisa é o questionamento, a dúvida, ou como aprendi “melhor confusa do que sem fuça”.

Aos meus amigos e meus colegas de turma pelo companheirismo em cada momento, pela convivência e assistência: Patrícia Nogueira, Sara Ribeiro, Dayane Barbosa, Heed Mariano, Carolina Galdino, Marília Carolina, Kelly Rocha, Bruno Montenegro, Laís Forti,

Anna Carolina, Ana Lage, Camila Braga, Lucas Leite, Priscila Rodrigues, Paulo Watanabe, Mateus Monteiro, Denise Marques, Midiã Olinto, Aline Monteiro, Mariana Medeiros, Jaqueline Cerqueira, Simoni Alves, Cynthia.

MAR ABSOLUTO

(*Cecília Meireles*)

Foi desde sempre o mar,
E multidões passadas me empurravam
como o barco esquecido.

Agora recordo que falavam
da revolta dos ventos,
de linhos, de cordas, de ferros,
de sereias dadas à costa.

E o rosto de meus avós estava caído
pelos mares do Oriente, com seus corais e pérolas,
e pelos mares do Norte, duros de gelo.

Então, é comigo que falam,
sou eu que devo ir.
Porque não há ninguém,
tão decidido a amar e a obedecer a seus mortos.

E tenho de procurar meus tios remotos afogados.
Tenho de levar-lhes redes de rezas,
campos convertidos em velas,
barcas sobrenaturais
com peixes mensageiros
e cantos náuticos.

E fico tonta.
acordada de repente nas praias tumultuosas.
E apressam-me, e não me deixam sequer mirar a rosa-dos-ventos.
"Para adiante! Pelo mar largo!
Livrando o corpo da lição da areia!
Ao mar! - Disciplina humana para a empresa da vida!"
Meu sangue entende-se com essas vozes poderosas.
A solidez da terra, monótona,
parece-nos fraca ilusão.
Queremos a ilusão grande do mar,
multiplicada em suas malhas de perigo.

Queremos a sua solidão robusta,
uma solidão para todos os lados,
uma ausência humana que se opõe ao mesquinho formigar do mundo,
e faz o tempo inteiriço, livre das lutas de cada dia.

O alento heróico do mar tem seu pólo secreto,
que os homens sentem, seduzidos e medrosos.

O mar é só mar, desprovido de apegos,
matando-se e recuperando-se,
correndo como um touro azul por sua própria sombra,
e arremetendo com bravura contra ninguém,
e sendo depois a pura sombra de si mesmo,
por si mesmo vencido. É o seu grande exercício.

Não precisa do destino fixo da terra,
ele que, ao mesmo tempo,
é o dançarino e a sua dança.

Tem um reino de metamorfose, para experiência:
seu corpo é o seu próprio jogo,
e sua eternidade lúdica
não apenas gratuita: mas perfeita.

Baralha seus altos contrastes:
cavalo, épico, anêmona suave,
entrega-se todos, despreza ritmo
jardins, estrelas, caudas, antenas, olhos, mas é desfolhado,
cego, nu, dono apenas de si,
da sua terminante grandeza despojada.

Não se esquece que é água, ao desdobrar suas visões:
água de todas as possibilidades,
mas sem fraqueza nenhuma.

E assim como água fala-me.
Atira-me búzios, como lembranças de sua voz,
e estrelas eriçadas, como convite ao meu destino.

Não me chama para que siga por cima dele,
nem por dentro de si:
mas para que me converta nele mesmo. É o seu máximo dom.
Não me quer arrastar como meus tios outrora,
nem lentamente conduzida.
como meus avós, de serenos olhos certos.

Aceita-me apenas convertida em sua natureza:
plástica, fluida, disponível,
igual a ele, em constante solilóquio,
sem exigências de princípio e fim,
desprendida de terra e céu.

E eu, que viera cautelosa,
por procurar gente passada,
suspeito que me enganei,
que há outras ordens, que não foram ouvidas;
que uma outra boca falava: não somente a de antigos mortos,
e o mar a que me mandam não é apenas este mar.

Não é apenas este mar que reboia nas minhas vidraças,
mas outro, que se parece com ele
como se parecem os vultos dos sonhos dormidos.
E entre água e estrela estudo a solidão.

E recordo minha herança de cordas e âncoras,
e encontro tudo sobre-humano.
E este mar visível levanta para mim
uma face espantosa.

E retrai-se, ao dizer-me o que preciso.
E é logo uma pequena concha fervilhante,
nódoa líquida e instável,
célula azul sumindo-se
no reino de um outro mar:
ah! do Mar Absoluto.

RESUMO

O trabalho analisa a política externa do Brasil desenvolvida na vertente marítima de projeção do território brasileiro: o Atlântico Sul. Dialogando com a perspectiva de Raymond Aron de unidade da política, a ação externa se desdobra em duas gramáticas: a diplomacia e a estratégia, com suas linguagens particulares, em um exercício de antagonismos e complementaridades, cuja orientação fundamenta-se no poder político. A expressão da diplomacia consiste na ação de promover a cooperação e a solução pacífica de conflitos. Já a Defesa possui a função de evitar o conflito bélico por meio da dissuasão, ou ter capacidade de reagir, caso ocorra agressão militar ao Brasil. No Atlântico Sul, a ação constante e protagonista da Marinha do Brasil, fomentada pela ausência de condução política, e concretizada em sua ação estratégica, tornou-se um eixo fundamental da Política Externa brasileira nesta região, sendo a Marinha o ator impulsionador para o desenvolvimento Poder Marítimo brasileiro e não somente instrumento da ação. Considerando, portanto, a ação da Marinha na formulação da estratégia naval para aproveitamento do Poder Marítimo brasileiro, o objetivo da pesquisa é analisar a relação entre o pensamento estratégico da Marinha do Brasil e a Política de Defesa brasileira para o Atlântico Sul, no contexto da Política Externa.

PALAVRAS-CHAVE

Atlântico Sul. Marinha do Brasil. Política Externa. Estratégia. Diplomacia.

ABSTRACT

The text analyzes the Brazilian foreign policy in the maritime dimension of Brazil territory: the South Atlantic. Dialoguing with the ideas of Raymond Aron about unit policy, external the foreign policy consists in two grammars: diplomacy and strategy, with its particular languages, in an exercise of complementarities and antagonisms, whose orientation is based on political power. The diplomacy expression consists in action to promote cooperation and peaceful conflict resolution. In otherwise, defense has the function avoiding armed conflict through deterrence, or it has the ability to react in the event of military aggression against Brazil. In the South Atlantic, the action constant and protagonist of the Navy of Brazil, helped by a lack of political orientation, and implemented in its strategic action, has become a principal actor of Brazilian foreign policy in this region. The Navy becomes also the propelling of Maritime Power, not only an instrument of policy action. Considering the action of the Navy of Brazil in the formulation of naval strategy for harnessing the Brazilian Maritime Power, the objective of the research is to analyze the relationship between the Navy's Naval Strategy in Brazil and Brazilian Defense Policy for the South Atlantic, in the context of Foreign Policy.

KEYWORDS:

South Atlantic. Navy of Brazil. Foreign Policy. Strategy. Diplomacy.

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabelas

Tabela I: Emprego da Força.....	37
Tabela II: Componentes do Poder Marítimo.....	67
Tabela III: Operações Navais da Marinha do Brasil.....	92

Figuras

Figura A: Trindade do Poder Naval.....	60
Figura B: Regionalidade brasileira.....	76
Figura C: Jurisdição Brasileira no Mar.....	82
Figura D: Plataforma Continental brasileira.....	83
Figura E: SALVAMAR Brasil.....	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAS	Área Marítima do Atlântico Sul
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAM	Comandante de Área Marítima
CAMAS	Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEN	Conceito Estratégico Nacional
CPLP	Comunidade de Países da Língua Portuguesa
ESG	Escola Superior de Guerra
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IMO	Organização Marítima Internacional (sigla em inglês)
LEPLAC	Levantamento da Plataforma Continental
MB	Marinha do Brasil
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (sigla em francês)
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAe	Navio Aeródromo
OEA	Organização dos Estados Americanos
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS	Organização do Tratado do Atlântico Sul
PDN	Política de Defesa Nacional
PEM	Plano Estratégico da Marinha
PMN	Política Marítima Nacional
POLANTAR	Política Antártida
PROANTAR	Projeto Antártida
SALVAMAR	Serviço de Busca e Salvamento da Marinha
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SOLAS	Salvaguarda da Vida Humana no Mar (sigla em inglês)
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano (sigla em inglês)
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

1	Introdução.....	14
2	O Soldado e o Diplomata: gramáticas antagônicas, diálogos complementares?.....	20
2.1	Diplomacia e Estratégia: participações paralelas na construção da identidade internacional do Brasil.....	21
2.2	A Grande Estratégia: um mosaico em construção.....	31
2.3	Por mares nunca dantes navegados: o pensamento estratégico da Marinha	42
3	Pelo Mar Largo! O emprego do Poder Naval.....	60
3.1	Funções e atribuições da Marinha do Brasil	64
3.2	A base do triângulo: Defesa	72
3.3	A segunda face do triângulo: apoio à Diplomacia.....	87
3.4	Desde sempre o Mar: tradições e atribuições subsidiárias da Marinha	95
4	Navegar é Preciso: Estratégia Naval e Política Externa.....	102
4.1	O Planejamento Estratégico da Marinha	103
4.2	Que o Mar unisse, já não separasse: os arranjos diplomáticos para paz e segurança no Atlântico Sul	113
4.3	Construindo o mosaico: Regionalismo e Defesa no Atlântico Sul	122
5	Considerações Finais: a “quarta face” do triângulo	131
	Bibliografia.....	135
	Anexo	141
	Resolução 41/11 “Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul”	141

1 Introdução

A dimensão geográfica brasileira circunscreve um entorno regional que confere ao Brasil duas vertentes de projeção: o espaço continental da América do Sul, e o espaço marítimo do Atlântico Sul. Esta dupla projeção advém do diversificado perfil territorial, configurado por uma multiplicidade de regiões, sendo, ao mesmo tempo, um país continental, pela dimensão que ocupa na América do Sul, e também marítimo. Na vertente sul-americana, as fronteiras brasileiras estendem-se ao longo de mais de dezesseis mil 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. O processo de levantamento da Plataforma Continental para incorporação de uma área de 960 mil de quilômetros quadrados à zona de jurisdição brasileira junto às Nações Unidas tende a aumentar a importância que o mar exerce sobre as mais diversas atividades sócio-econômicas no país.

A ação externa brasileira no Atlântico Sul, contudo, foi construída de forma oscilante pela Política Externa, contrapondo elementos da Estratégia Naval, formulada em âmbito da Marinha do Brasil, e da política de regionalismo desenvolvido pela ação diplomática, focado na cooperação e aproximação com os países da costa oeste africana. A essência do regionalismo na pauta da Diplomacia brasileira está relacionada às circunstâncias geográficas e estratégicas, considerando o objetivo de garantir a estabilidade e a segurança necessárias para impedir o surgimento de possíveis situações nas quais intervenções externas ou tensões regionais resultem na diminuição da autonomia decisória brasileira ou na probabilidade do emprego da força.

Paralelamente, a Marinha, constituída logo no início do Império, desenvolveu gradualmente sua concepção estratégica, considerando elementos e práticas semelhantes entre as Marinhas, além de fatores históricos e geográficos da formação brasileira interpretados como eixos de direcionamento para ação da expressão estratégica, devido à ausência de direcionamento político. Assim, a Marinha tornou-se um ator preponderante na formulação da Política Externa direcionada para a projeção marítima brasileira no Atlântico Sul, espaço cujo pensamento estratégico da Marinha compreende como área de ação prioritária para o Poder Naval brasileiro.

O espaço marítimo do Atlântico Sul para a Marinha do Brasil, portanto, 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,¹ pouco acima do eixo Natal-Dacar, ponto de menor distância entre o continente africano e subcontinente sul-americano. Assim, para a Marinha, o entorno estratégico brasileiro inclui, além do subcontinente sul-americano, a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países da costa oeste da África, em uma perspectiva de “regionalidade abrangente”.

Tendo em vista os objetivos da Política Externa 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 vertente da Defesa possui a função de evitar o conflito armado por meio da dissuasão ou ter capacidade de reagir, caso ocorra agressão militar ao Brasil.

Considerando a projeção sul-atlântica brasileira, a cooperação com os Estados africanos intensificou-se na última década, por meio do intercâmbio comercial e cultural, com ênfase para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Ademais, foram retomadas discussões em torno da “Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul”, 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.

No âmbito da Defesa, a Marinha brasileira, desde a sua formação nos primórdios do período imperial, foi desenvolvida pela identificação de ameaças, inicialmente orientada pela Política Externa elaborada pelo governo imperial, posteriormente, pelo protagonismo constante de desenvolvimento do Poder Marítimo brasileiro por meio da construção de uma Marinha Oceânica com possibilidades de projeção no Atlântico Sul. Dessa forma, as ações da Marinha, conforme apresentado pela Força, consistem em três tarefas: negação do uso do mar, controle das áreas marítimas e projeção de poder.

Analisando a perspectiva da Marinha sobre “regionalidade abrangente”, a Estratégia Naval delineada em âmbito da expressão estratégica realiza uma interpretação da Política Externa, relacionando os objetivos de soberania e integridade territorial com outras atividades desempenhadas pelo Poder Naval, tais como: a manutenção do livre uso das vias de comunicação marítimas, visando o desenvolvimento do comércio exterior brasileiro e da

¹ Armando Vidigal e Mário César Flores adotam o paralelo 15°N como limite norte do Atlântico Sul, afirmando que é este parâmetro adotado pela Marinha do Brasil, mas Carlos de Meira Mattos expressou em um trabalho em 1987 que não existe definição precisa sobre os limites geográficos do Atlântico Sul. VIDIGAL, 1993; FLORES, 1984; MATTOS, 1987.

navegação de cabotagem, e a exploração dos recursos marinhos, importantes para o desenvolvimento do Brasil. Deste modo, a Estratégia Naval fundamenta-se no objetivo 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.

Para Julian Corbett, o objetivo da estratégia naval é sempre, direta ou indiretamente, garantir o controle do mar ou impedi-lo ao oponente. No ambiente marítimo, contudo, a situação mais comum em uma guerra naval é que nenhum dos contendores obtenha o comando da área marítima de forma definitiva. Assim, a concepção de que o objetivo da guerra naval é obter o domínio do mar, na verdade, denota a proposição de que o comando do mar está normalmente em disputa. A compreensão da dimensão da estratégia naval, portanto, perpassa a análise da ação estratégica associada à teoria da guerra enquanto expressão da política.

Assim, a Estratégia Naval, componente marítima do Poder Militar, constitui-se em um instrumento da Política Marítima, ou seja, para aproveitamento de todos os recursos provenientes do mar para fortalecimento dos recursos de poder da nação: econômicos, militares, sociais, etc. Considerando, portanto, a ação da Marinha na formulação da estratégia naval, o objetivo buscado na pesquisa é analisar a relação entre a Estratégia Naval da Marinha do Brasil e a Política de Defesa brasileira para o Atlântico Sul, no contexto da Política Externa.

A linha de investigação da pesquisa parte da indagação sobre a relação entre a ação estratégica e a ação diplomática, ou seja, como compreender a expressão da estratégia em conjunto com a ação da diplomacia no contexto da Política Externa? A interpretação dos interesses brasileiros em defesa e segurança, bem como a condução da estratégia naval formulada pela Marinha do Brasil é coerente com a Política Externa?

Assim, o eixo central da pesquisa trabalha com a seguinte hipótese: a dificuldade de o governo brasileiro em estabelecer uma orientação político-estratégica para a condução da ação externa brasileira, ou mesmo a ausência de uma condução, bem como para o desenvolvimento do Poder Marítimo, criou ensejo para que as instituições executoras da política se tornassem, em determinados contextos, formuladoras da política, resultando em autonomia da Marinha frente ao poder político, derivando em divergências na condução da Política Externa em relação ao Atlântico Sul.

Visando obter informações sobre a Estratégia Naval da Marinha, foi conduzida uma visita de pesquisa ao Arquivo da Marinha e à Escola de Guerra Naval, que possibilitou

compreender o processo de sistematização do pensamento estratégico da Marinha por meio do Plano Estratégico da Marinha (PEM). Com o objetivo de analisar o Planejamento Estratégico da Marinha foi primeiramente investigado quais meios poderiam ser adotados para obter acesso ao documento, mas constatou-se que sua disponibilidade era restrita, já que o PEM é um documento classificado como “Sigiloso”. Em decorrência, a orientação obtida foi que se buscasse formalizar um pedido de acesso diretamente ao Ministério da Defesa, cujo resultado foi somente acesso a partes ostensivas do documento revisado em 1997, que não continham as informações necessárias para o objetivo da pesquisa.

Devido à impossibilidade de acesso ao PEM, foi adotada uma bibliografia complementar com base em textos que indiretamente tratassem dos objetivos e formulações estratégicas da Marinha, especialmente a Revista Marítima Brasileira, que desde 1851 publica textos referentes a diversos assuntos relacionados ao emprego do Poder Naval, geopolítica do Atlântico Sul, etc., e os textos da Revista da Escola de Guerra Naval, material analisado como fonte primária, juntamente com documentos elaborados pelo governo brasileiro sobre Política Externa e Política de Defesa, tais como a Estratégia Nacional de Defesa, a Política de Defesa Nacional, a Constituição Federal de 1988 e leis complementares.

Portanto, o processo de levantamento bibliográfico considerou publicações da Revista Marítima Brasileira entre 1995 e 2008. O critério adotado para a seleção dos artigos foi o desenvolvimento e emprego do Poder Naval. A pesquisa considerou também a leitura de bibliografia complementar para apoio à análise das fontes primárias, além de informações divulgadas pela Marinha do Brasil. A análise conjunta de diversas fontes, sobrepondo-se à revisão histórica do processo de construção do pensamento estratégico naval, possibilitou a elaboração de um complexo mosaico de informações, cujos elementos analíticos perpassam várias vertentes do conhecimento, dentre as quais se destacam: Relações Internacionais, Geopolítica, História, Sociologia e Geografia.

As informações obtidas no processo de pesquisa, com base na revisão histórica, apontaram que a Grande Estratégia visualizada tanto pela Marinha do Brasil como pela Diplomacia possui características semelhantes, marcadas pela concepção de inserção autônoma e desincentivo à presença de potências ou conflitos no entorno regional brasileiro. O desenvolvimento da análise e a apresentação de tais resultados são expostos em três partes, conforme descrito nos parágrafos seguintes.

No primeiro capítulo é empregado o método histórico para reconstituição do processo de formação gradual da ação externa brasileira, expresso por meio da gramática da diplomacia e da estratégia, com enfoque sobre a Marinha do Brasil, tendo em vista a situar a

análise pelo eixo da hipótese formulada. A reconstituição histórica foi realizada em debate constante com bibliografia teórica sobre Política Externa, concedendo especial destaque para Raymond Aron, devido a sua refinada análise sobre a unidade da política, contemplando a Estratégia, na figura do soldado, e a Diplomacia, na figura do diplomata. Assim, a análise possibilitou explicitar as visões diferenciadas que a Marinha e o Itamaraty concebem sobre as relações externas do Brasil na região do Atlântico Sul, as divergências de olhares e percepções quanto à segurança regional, os paralelismos e ausências de interlocução na condução da defesa, bem como complementaridades de ações para inserção brasileira via Atlântico Sul.

Em um segundo momento, são analisados especificamente o preparo e emprego do Poder Naval, considerando o potencial do Poder Marítimo Brasileiro condicionado pela visão estratégica da Marinha, que possibilitou a esta instituição militar ocupar um papel preponderante no processo de formulação da Política Externa brasileira para o Atlântico Sul. Compreendida como uma trindade, a atuação do Poder Naval contempla ação militar para defesa territorial, apoio à diplomacia e manutenção das boas práticas no mar. Dessa forma, o Poder Naval concentra todas as vertentes de ação na área marítima, tornando-se um grande articulador entre a formulação estratégica e poder político. Em parte, isto ocorre devido ao conhecimento e profissionalização que as marinhas, de forma geral, desenvolvem por estarem em constante contato com o mar, acumulando conhecimentos específicos sobre este meio. Por outro lado, no Brasil, a delegação ou ausência do poder político na condução da ação externa também contribuiu para o protagonismo da Marinha na formulação e concepções acerca da vertente atlântica de projeção brasileira.

Por fim, na última parte, apresenta-se o processo de sistematização do pensamento estratégico naval, analisando o impacto sobre a condução da ação externa, tanto em sua gramática diplomática como em defesa. Assim, é analisado o discurso de construção da paz e segurança regional pela Diplomacia em paralelo com o projeto da construção de uma marinha oceânica com capacidade de projeção de poder além do Atlântico Sul, idealizada pela Marinha.

Deste embate resultou a necessidade de construção do diálogo e ajustes em consideração ao poder político, que criou novos mecanismos de condução da ação externa em estratégia, tais como o Ministério da Defesa. As conclusões deste longo debate apontam que, embora a Marinha, enquanto expressão estratégica, e a Diplomacia possuam concepções semelhantes do papel que o Brasil exerce na comunidade internacional tanto em relação à

segurança regional como inserção externa, existe certo paralelismo em relação ao desenvolvimento do Poder Marítimo do Brasil, no qual prevalece a formulação da Marinha.

2 O Soldado e o Diplomata: gramáticas antagonicas, diálogos complementares?

A definição de Política Externa, em seu sentido objetivo, compreendida como a condução do intercâmbio com os demais Estados no sistema internacional visando a garantir a sobrevivência e a segurança da unidade política, por si só não contempla a compreensão dos mais diferenciados objetivos que os Estados buscam em coletividade. Uma vez que as relações políticas conduzidas em âmbito internacional implicam em determinados comportamentos ou papéis desempenhados pelos atores a partir de uma interpretação das relações sociais, a política externa compreende também um componente subjetivo baseado em uma interpretação tanto do contexto externo como interno. Assim, política externa, como define Raymond Aron, perpassa “a concepção que a coletividade, ou aqueles que assumem responsabilidade pela vida coletiva, fazem do ‘interesse nacional’”².

A concepção de “interesse nacional” depende de um olhar, de uma leitura ou interpretação que a coletividade faz de suas condicionantes e possibilidades constituídas internamente e, a partir disso, dependerá também da interpretação do ambiente externo sob expectativa de qual o posicionamento que um determinado Estado assumirá naquele contexto. Assim, os “interesses nacionais” não são definições permanentes nem tampouco imutáveis, mas podem ser elaborados pelos atores políticos à frente do governo da coletividade conforme as condições internas e as perspectivas externas. Da mesma forma, a percepção da existência de eixos centrais, que definem determinados interesses e comportamentos, reflete a identidade do Estado em questão.

Esse processo, portanto, implica não somente na configuração geopolítica, recursos de poder, ou dados da formação histórico-social, mas depende mais de como os atores políticos utilizam-se desses fatores para convencer a sociedade da necessidade de formular ou aceitar determinadas ações externas. No Brasil, as deliberações sobre a ação externa são, em grande medida, elaboradas pelos atores responsáveis pela sua execução: o Itamaraty, enquanto órgão diplomático, e as Forças Armadas, atualmente centralizadas no Estado Maior Conjunto e comandadas pelo Ministério da Defesa. Tais atores foram os principais responsáveis por interpretar elementos relacionados à capacidade e aos recursos internos em contraposição às possibilidades externas e atribuir-lhes significado político-estratégico, moldando os interesses nacionais. Neste sentido, a análise desenvolvida neste capítulo busca apresentar elementos

² ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: UnB, 2002, p. 72.

que permitam compreender a construção dos interesses brasileiros, identificando os principais atores envolvidos na elaboração histórica e política da ação externa do Brasil.

2.1 Diplomacia e Estratégia: participações paralelas na construção da identidade internacional do Brasil

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, baseia-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.

A Política Externa, enquanto política pública, fornece forma tanto à diplomacia como à estratégia, sendo responsável pela condução de suas ações. É a Política Externa que agrega valores e define os objetivos a serem atingidos em conformidade com papel desempenhado pelo Brasil no cenário global. De acordo com Celso Lafer, a Política Externa tem a função de, além de garantir a segurança, buscar possibilidades externas a partir da avaliação dos interesses internos:

Traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre seu destino, tarefa da política externa, considerada como política pública, passa por uma avaliação da especificidade desses interesses.³

Deste modo, a Política Externa corresponde às ações dos Estados no plano internacional expressas em objetivos, valores e padrões de conduta, vinculadas a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses. Neste sentido, a Política Externa, expressa 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 circunstâncias e predicados que diferenciam as percepções e os interesses de um

³LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 16-17.

determinado Estado, enquanto ator no sistema mundial, daqueles que caracterizam os demais⁴.

Entretanto, o problema nesta definição decorre da dificuldade em precisar com clareza quais são as necessidades de determinada sociedade e, por conseguinte, quais são os interesses que devem ser considerados e avaliados na formulação da Política Externa. Na ausência de direção política que forneça orientação em longo prazo à Política Externa, cada instituição burocrática justifica sua ação em uma interpretação própria e autônoma de elementos existentes que possibilite direcionar sua atuação, como, por exemplo, princípios históricos e tradicionais. Neste sentido, uma maneira de interpretar os interesses nacionais baseia-se em fatores como a localização geográfica, a experiência histórica, o código da língua e da cultura e a posição relativa no sistema internacional.

Dessa forma, no que se refere ao Brasil, dentre os principais fatores apontados pela Diplomacia que contribuíram para a formulação da identidade e interesses brasileiros, podem ser destacados: o dado geográfico da localização da América do Sul, que conferiu menor proximidade, desde a independência em 1822, aos focos de tensão no cenário internacional; a escala continental; o relacionamento com muitos países vizinhos; a unidade linguística; 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 esforço da Política Externa, mais especificamente da Diplomacia, para alçar o Brasil a uma posição de maior proeminência no jogo político mundial⁵.

Segundo tal interpretação, portanto, a Política Externa brasileira, considerando os principais fatores de formação do Brasil, adota como objetivo na expressão da diplomacia, 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.

⁴Lafer observa que a identidade internacional brasileira é vinculada ao conceito de “outro ocidente”, uma vez que a diplomacia brasileira não identifica o Brasil plenamente com os valores ocidentais difundidos em âmbito europeu e norte-americano, ou seja, os países desenvolvidos, nem tampouco se identifica com as demais culturas não pertencentes ao ocidente. *Ibidem*, p. 17.

⁵*Ibidem*, p. 20.

A delegação de autonomia ao 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 detinham 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.⁶

Dessa forma, a expressão da diplomacia ganhou destaque na Política Externa brasileira devido à habilidade demonstrada como instrumento de consolidação das fronteiras do território brasileiro, idealizado em perspectiva de interesse permanente da nação, por meios essencialmente pacíficos, seja negociação direta ou arbitramento. Para isso, contribuiu a já citada situação geopolítica de o Brasil estar distante das tensões internacionais.

A assimilação de tais circunstâncias como dado de orientação da Diplomacia, devido à crescente insuficiência de direcionamento político resultante da delegação de questões externas ao órgão diplomático, implicou não somente na preponderância da Diplomacia na formulação e condução da Política Externa, mas também na desqualificação do poder militar como instrumento de igual importância para execução da ação externa⁷.

Contudo, observa-se que no período logo após a Proclamação da Independência, em 1822, houve expressiva participação da expressão militar na configuração da ação externa brasileira de modo a alcançar os objetivos de consolidar a soberania, no plano internacional, e o espaço nacional, no plano interno. Esta busca corresponde ao primeiro vetor da política externa brasileira que prevaleceu no período monárquico, cuja temática central foi a ocupação e defesa do território, especialmente na região platina, estendendo-se na República até Rio Branco, no qual o Poder Militar, especialmente o Naval, teve um papel de destaque. O Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal ainda destaca que, nesta fase, o objetivo

⁶ LIMA, M. R. S. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**. FLACSO/Argentina, v. 1, n. 2, 1994, p. 33-34

⁷ Alsina Jr. destaca que o Itamaraty trata as questões de defesa como elemento menor na política externa e, dessa forma, atua de maneira independente do poder militar. ALSINA Jr. J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v.46, n.2, 2003, p. 61.

estratégico do governo brasileiro era evitar a reconstituição do Vice-Reinado do Prata que, se concretizado, oporia ao Império brasileiro um poder nacional equivalente⁸.

Entretanto, a partir da atribuição de conotação política ao espaço geográfico regional sul-americano elaborado pelo Barão do Rio Branco à frente da Diplomacia, já em fins do século XIX, inicia-se a construção do regionalismo brasileiro, cuja finalidade não é a integração econômica ou a cooperação política, mas está relacionada ao objetivo maior de garantir a estabilidade e a segurança necessárias para impedir o surgimento de possíveis situações nas quais intervenções externas ou tensões regionais acarretassem na diminuição da autonomia decisória brasileira ou resultassem na probabilidade do emprego da força. Mas do que uma opção política, portanto, a essência do regionalismo na pauta da Diplomacia brasileira está atrelada às circunstâncias geográficas e estratégicas vinculadas às características da instituição diplomática, que foram refletidas em seus interesses e, conseqüentemente, incorporadas à Política Externa do Brasil.

É neste contexto que reside a preocupação de sustentar o espaço sul-americano como ambiente favorável à paz e ao desenvolvimento, a qual tem sido uma constante na ação externa da Diplomacia desde Rio Branco. Para isso, a busca de uma aliança não escrita com os Estados Unidos, no início do século XX, tinha como objetivo não apenas desafogar o Brasil da preponderância econômica e política em relação aos países europeus, mas também equilibrar o jogo político na América do Sul de modo a desfazer intrigas, preservando, assim, a autonomia brasileira⁹.

Desta forma, Amado Luiz Cervo observa que a aliança com os Estados Unidos foi erguida com finalidades práticas. A América do Sul, para Rio Branco, deveria ficar fora da ingerência das grandes potências quanto ao controle da segurança, que sobre ela exerceria uma liderança brasileira com assentimento tácito dos Estados Unidos:

A confiança na aliança não escrita que Rio Branco engendrou com o governo dos Estados Unidos permitiu-lhe conduzir com alto perfil as relações regionais, particularmente com a Argentina, a ponto de forjar o conceito de América do Sul como unidade estratégica a preservar das ameaças e iniciativas imperialistas, mesmo norte-americanas.¹⁰

⁸VIDIGAL, A. A. F. **A evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985, p. 108-109.

⁹LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 66.

¹⁰CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 126-127.

Neste sentido, o regionalismo brasileiro foi construído como uma estratégia para evitar instabilidade no espaço geográfico de inserção imediata do Brasil, viabilizando sua projeção em nível internacional. Posteriormente, já no contexto da bipolaridade, a construção do conceito de regionalismo na diplomacia brasileira estendeu-se para o âmbito da fronteira Atlântica, englobando a costa ocidental africana, especialmente os países lusófonos.

A ampliação do espaço geográfico da regionalidade brasileira, contudo, refletiu o processo de inserção internacional para além do contexto sul-americano, deparando-se com uma multiplicidade de desafios. A consolidação das fronteiras nacionais e a organização do espaço geográfico imediato de inserção na América do Sul permitiram ao Brasil voltar-se para cenário internacional, mas neste âmbito, a condição periférica em um sistema em que as decisões da política mundial eram atribuídas ao equilíbrio entre as grandes potências impossibilitava ao Brasil, carente de recursos internos e situado em uma região de forte influência dos Estados Unidos, de participar de forma autônoma na gestão da ordem internacional.

Visando, portanto, o objetivo maior de buscar inserção de forma autônoma nos processos decisórios internacionais, a ação engendrada pela instituição diplomática sustentava-se no projeto de nação forjado no período republicano, especialmente após a ascensão de Getúlio Vargas à presidência, na Revolução de 1930, que perduraria durante todo século XX. Tal projeto apontava para duas estratégias gerais, uma no plano interno e outra no plano externo, que contribuiriam para consecução dos objetivos da Diplomacia brasileira: o multilateralismo e o desenvolvimentismo.

A estratégia de maximizar a participação em fóruns multilaterais constituía-se em um recurso de poder, no que se refere ao objetivo de busca de inserção autônoma visada como eixo central do direcionamento imposto pelo Ministério das Relações Exteriores à condução da ação externa. Para Celso Lafer, fóruns multilaterais são para o Brasil, pelo jogo das alianças de geometria variável possibilitadas por um mundo de polaridades indefinidas, o melhor tabuleiro para o país exercitar a sua competência na defesa dos interesses nacionais. Neste contexto, países considerados potências médias, como o Brasil, inserem-se em um espaço politicamente viável de proposições diplomáticas, permitindo-lhe ser um articulador de consensos¹¹.

A ênfase concedida à estratégia do multilateralismo demonstra que, para o órgão diplomático, a principal forma de atingir os interesses nacionais seria por meio da persuasão,

¹¹LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 76 e 118.

relegando o poder militar a um plano secundário na condução da ação externa e, por conseguinte, restringindo a margem de manobra do Brasil unicamente ao âmbito diplomático. A construção desta realidade, segundo João Paulo Soares Alsina Jr., seria responsável por certa alienação conceitual entre questões estratégicas e diplomáticas¹².

A predominância da expressão diplomática sobre a condução da Política Externa difundida por autores como Celso Lafer, Maria Regina Soares de Lima e Alsina Jr., mesmo por meio de abordagens diferentes, fundamenta-se tanto pela profissionalização e coesão da carreira diplomática, que resultou em um enraizamento doutrinário sobre valores adotados na ação externa, como também é colaborada por um contexto histórico mais propício à expressão da diplomacia. Por outro lado, contudo, a expressão estratégica também esteve presente influenciando o processo decisório da ação externa, ainda que tal influência carecesse de coerência e unanimidade entre os diversos atores envolvidos.

O resultado desse processo, conseqüentemente, foi o desenvolvimento de um certo paralelismo¹³ entre questões diplomáticas e estratégicas, ou seja, são linguagens diferentes de uma mesma vertente política que, no entanto, não dialogam entre si, mas projetam o Brasil internacionalmente guiadas pelas suas próprias lógicas. Isto não significa somente que questões estratégicas foram preteridas na conformação da Política Externa pela expressão diplomática, mas ambas vertentes não se consideram mutuamente no processo decisório, demonstrando também ausência de condução política pelo Estado.

No plano interno, é possível identificar o conceito de desenvolvimento compreendido como interesse nacional, que se tornou vetor da ação externa tanto âmbito da Diplomacia como da Estratégia. O planejamento de ação envolvia o esforço interno da nação no sentido de promover a industrialização como política de Estado, adequando a Política Externa em sua dimensão diplomática para induzir um novo modelo de inserção internacional¹⁴. Por outro lado, o ideal de desenvolvimento repercutia também nas questões estratégicas uma vez que o Brasil recusava-se a aderir aos tratados sobre manejo de armas nucleares sob pretexto de direito ao acesso à tecnologia nuclear para o desenvolvimento nacional.

O desenvolvimento, portanto, foi e continua sendo um objetivo da Política Externa brasileira e disto decorre o esforço, na linha da mudança dentro da continuidade que

¹² ALSINA Jr., J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v.46, n.2, 2003, p. 53-86.

¹³Sobre esse assunto ver: SAINT-PIERRE, H. Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas, publicado no Anais do **XXVI Congresso Internacional da Latin American Studies Association**, 2006.

¹⁴ CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 14.

caracteriza ação do Ministério das Relações Exteriores nas décadas de 1990 e 2000, quando o paradigma desenvolvimentista esgota-se juntamente com o regime militar, e os governos democráticos procuram ajustar as mudanças estruturais do contexto de pós Guerra Fria às necessidades internas de abertura econômica¹⁵.

Assim, no processo de construção 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, em detrimento ao recurso à força.

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 e, conseqüentemente, molda a identidade internacional do Brasil, interpretando quais são os interesses a serem perseguidos como metas prioritárias da ação política. 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 à diplomacia é a autorização presidencial, seja por omissão ou delegação de poder ou por afinidade de pontos de vista¹⁶.

Como consequência, o pensamento geopolítico, elaborado primordialmente pela Escola Superior de Guerra após Segunda Grande Guerra, que visava inserir o Brasil plenamente no campo de influência ocidental sob orientação dos Estados Unidos, vinculado à segurança coletiva, e as formulações estratégicas das Forças Armadas sobre questões de defesa tiveram pouca repercussão sobre a Política Externa. O pensamento precursor da Escola Superior de Guerra, focando o conceito de segurança como ausência de ameaças, entendidas como presença do comunismo, não prevalecia sobre o processo decisório em Política Externa¹⁷.

¹⁵VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2007, p. 322.

¹⁶ LIMA, M. R. S. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**. FLACSO/Argentina, v. 1, n. 2, 1994, p.32-33

¹⁷CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 133.

Exemplo deste quadro pode ser observado sobre a Questão Atlântica, suscitada na década de 1970, devido, principalmente, ao quadro de incertezas e dificuldades estratégicas causadas pelos conflituosos processos de descolonização na África. Diante da constante instabilidade no continente africano, cresciam as percepções quanto à importância dos interesses ocidentais na região do Atlântico Sul atrelados, principalmente, às rotas de navegação e à abundância de recursos naturais oceânicos. Do mesmo modo, a instabilidade regional desencadeada pela descolonização, aliada à movimentação soviética na região sul-africana, aumentou a percepção de uma possível ameaça, interpretada como uma possibilidade de perda de um estado de segurança anteriormente sustentado pela ausência de interesse das superpotências na região.

Assim, no Atlântico Sul, as alterações conjunturais na estrutura do Sistema Internacional no contexto do confronto Leste-Oeste aproximaram a região das tensões geopolíticas da Guerra Fria, fomentando discursos sobre a possibilidade de conflitos e a necessidade de alianças estratégicas para defesa coletiva. Na concepção geoestratégica do general Carlos de Meira Mattos, por exemplo, diante da configuração estratégica mundial no contexto bipolar, as forças navais dos países regionais não eram suficientes para garantir a segurança do Atlântico Sul e tampouco a região sul-atlântica estava contemplada em tratados de segurança coletiva. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) não se estendem aos limites do Atlântico Sul. Assim, Meira Mattos conclui que separar o Atlântico Norte do Atlântico Sul consistia em um erro em termos de segurança, uma vez que se tratava de uma unidade estratégica¹⁸.

Neste contexto, expoentes do pensamento geopolítico brasileiro, como Meira Mattos e Golbery do Couto e Silva,¹⁹ entendiam o possível estabelecimento de uma aliança defensiva entre os países do Atlântico Sul, com participação de potências ocidentais do Atlântico Norte, como uma estratégia positiva e necessária para assegurar o controle da área marítima sul-atlântica pelo bloco ocidental. Para isso, foi articulada entre Estados Unidos, Argentina e África do Sul, em 1976, a criação de um instrumento político de segurança marítima regional que seria composto por, além dos três Estados citados, Uruguai e Brasil, formando, assim, uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS).

¹⁸MATTOS, C. M., O Atlântico Sul: sua importância estratégica. **A Defesa Nacional**. Rio de Janeiro, 1983, p. 85 e 89.

¹⁹Golbery do Couto e Silva, por exemplo, esboçando a teoria de hemisfério interior e exterior em torno do território brasileiro, incluía a região do Atlântico Sul na dimensão estratégica ocidental e, portanto, defendia sua integração às alianças de defesa ocidentais. SILVA, G. **Geopolítica do Brasil**, 1967, p. 81.

No Brasil, contudo, predominou o entendimento e a visão do órgão diplomático, apoiado, em certa medida pela Marinha, de que a possível formação de uma OTAS seria um projeto inoportuno, supérfluo e perigoso²⁰. Inoportuno, porque o governo brasileiro não acreditava que o nível de ameaça soviética seria suficiente para a constituição de um novo pacto defensivo. A presença da União Soviética havia crescido na região após a década de 1960, mas o Atlântico Sul, de todas as áreas oceânicas, era a mais distante dos pontos de apoio da frota soviética e a que apresentava o maior número de dificuldades logísticas e estratégicas, tornando altamente custoso qualquer esforço da União Soviética no sentido de interromper as rotas de suprimento dos países da OTAN.

A proposta da OTAS seria também supérflua já que a segurança da região estava contemplada pelo TIAR, contrariando a argumentação de Meira Mattos. Para a diplomacia brasileira, qualquer aprofundamento de aliança no plano militar no âmbito regional deveria ser estabelecido somente por meio do TIAR e com efetiva participação dos Estados Unidos. E, por fim, a OTAS seria um instrumento perigoso, pois poderia desnecessariamente incorrer na militarização do Atlântico Sul e desencadear uma escalada de poder entre as superpotências. Além disso, tal pacto, segundo o entendimento do Ministério das Relações Exteriores, seria prejudicial para o crescente intercâmbio de contatos com a África Negra, uma vez que incluiria a África do Sul sob o regime segregacionista do *Apartheid*. A esse respeito assim se expressou um oficial da Marinha do Brasil:

O enfoque político adotado pelo Brasil, contrário a criação da OTAS, está correto e coerente com o objetivo maior de desenvolvimento nacional. O País há tempos vem envidando esforços para uma maior aproximação, em todos os campos, com os países da África Ocidental [...]. Apoiar a criação de um organismo de defesa, do qual faria parte a África do Sul, seria a mesma coisa que o Brasil avalizar a política de discriminação racial sul-africana – o *apartheid* – e com tal afastar-se da África Negra, jogando por terra o trabalho encetado durante longo tempo para fortalecimento dos laços de amizade e cooperação com os países africanos.²¹

Interessante destacar que, além das divergências entre a expressão estratégica e diplomática sobre a Questão Atlântica, representados respectivamente pelo esforço da Escola Superior de Guerra em elaborar um pensamento estratégico para o Brasil por um lado, e pelos valores autonomistas difundidos pelo Itamaraty por outro, existia também divergências entre os diversos atores da expressão estratégica. A Marinha, principal instituição militar que tem como ambiente de ação central a região do mar territorial brasileiro às margens do Atlântico

²⁰ HURRELL, Andrew. The Politics of South Atlantic security: A Survey of proposals for a South Atlantic Treaty Organization. In: **International Affairs**. Londres, v. 59, n. 2, 1988.

²¹ SANT'ANNA, R. A criação de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.111, n.1/3,1991, p. 205.

Sul, oscilava entre a cooperação autonomista traçada pelo Ministério das Relações Exteriores e a estratégia ofensiva defendida pela Escola Superior de Guerra com intuito de colaborar na defesa ocidental.

No âmbito da cooperação regional, a Marinha participava de operações navais conjuntas com as demais Marinhas da região – destacando-se a operação UNITAS, realizada com Argentina e Estados Unidos, entre outros países do continente americano – e apoiava missões diplomáticas de intercâmbio com diversos países da África,²² além de elaborar o projeto do submarino de propulsão nuclear como estratégia de busca de autonomia no cenário internacional. Em outra perspectiva, o desenvolvimento do projeto do Submarino de Propulsão Nuclear, isolado da discussão das implicações políticas na região, causou dificuldades com a proposta da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul elaborada em âmbito do Ministério das Relações Exteriores²³.

As dificuldades impostas pela divergência de interesses entre os atores regionais resultaram em um insuficiente nível de apoio por parte dos Estados Unidos, relativizando a legitimidade da OTAS e esvaziando o seu significado político-estratégico. Entretanto, o episódio apontou a dificuldade de articular consenso sobre questões estratégicas preconizadas nos círculos militares e o no órgão diplomático que, devido a sua alta profissionalização e coerência de orientação política, demonstrava maior capacidade de influenciar o processo decisório de ação externa.

Já na década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, durante as discussões em torno da elaboração de uma Política de Defesa Nacional (PDN), as divergências de interpretação da atuação do Brasil no cenário internacional no setor militar, representado pelas Forças Armadas, tornaram-se explícitas, resultando na concepção de que a PDN deveria apenas sistematizar as políticas setoriais de cada força específica. Segundo Eliezer Rizzo de Oliveira, a orientação que transparece na Política de Defesa Nacional é a fidelidade a um patrimônio diplomático e militar, tanto no plano conceitual como no instrumental da inserção internacional e da Política Externa²⁴.

²² Em 1961, durante a presidência de Jânio Quadros, o Ministério das Relações Exteriores em colaboração com o Ministério da Marinha organizaram uma exposição no navio-escola Custódio de Mello com o intuito de apresentar produtos brasileiros para possível comercialização no continente africano. SARAIVA; GALA. **O Brasil e a África no Atlântico Sul**, 2001.

²³ A Marinha destacou ressalvas devido à possível confusão entre os termos não-militarização e desmilitarização, afirmando que a proposta da Zona de Paz e Cooperação não poderia impedir o desenvolvimento militar das forças navais regionais. MINISTÉRIO DA MARINHA, **Memória: Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul**, 1988.

²⁴ OLIVEIRA, E. **Democracia e Defesa Nacional**, 2005. Em entrevista concedida a este autor, o ex-ministro da Marinha, Mário César Flores, afirma que a Política de Defesa Nacional resultou de um somatório de consensos fáceis, não orientadora e aberta aos desejos e às doutrinas corporativas, p. 498.

Ademais, a organização das Forças Armadas em ministérios específicos dificultava não somente a harmonização de uma visão sobre a Defesa, mas também a interlocução com o governo. Disto decorreu a criação do Ministério da Defesa em 1999, articulado à PDN, como órgão que daria consequência ao conteúdo do documento²⁵. Ainda assim, o processo de inclusão das questões de Defesa no debate de formulação da Política Externa ocorrerá de forma gradual e oscilante nos anos seguintes, mostrando que a articulação do Ministério da Defesa teve como principal propósito impor orientação política efetiva sobre condução da dimensão da Estratégia na Política Externa, aumentando o controle civil sobre a burocracia militar.

2.2 A Grande Estratégia: um mosaico em construção

A Estratégia, neste trabalho compreendida como a expressão militar da política, corresponde a uma determinada dimensão da ação externa, uma vez que, tal como a diplomacia, consiste em meio de execução dos desígnios políticos visados pelo governo. Dessa forma, a Estratégia insere-se no âmbito da Política Externa, sendo sua orientação de conduta estabelecida pelo poder político que, em conjunto com a expressão diplomática, conforma a unidade da política²⁶.

Política, deste modo, consiste em um nível inicial de análise da Estratégia, sendo o objetivo superior a ser alcançado por meio do poder militar e representa o interesse de uma determinada comunidade. Karl Von Clausewitz, no clássico “Da Guerra”, ao analisar o fenômeno bélico, afirma que a guerra é a continuação da política por outros meios²⁷. 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.

Entretanto, a guerra enquanto finalidade em si mesma não pode alcançar os objetivos políticos, mas pode alterar as relações de poder, por meio do qual a política pode submeter o inimigo. Portanto, quando Clausewitz enfatiza o fato de impor a vontade ao inimigo, refere-se também às diferenças de relações de poder que, para além das dimensões materiais, perpassa

²⁵ Alsina Jr. J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v.46, n.2, 2003, p. 53-86.

²⁶ ARON, R. **Paz e Guerra entre as nações**. Brasília, UnB, 2002.

²⁷ CLAUSEWITZ, K. **De la Guerra**. Livro I, cap. I.

a percepção de tais diferenças pelo adversário. Assim, a estratégia refere-se não apenas ao modo pelo qual a força será empregada para atingir fins políticos, mas também à aquisição de capacidade militar. Com uma capacidade militar relativa suficientemente satisfatória, é possível atingir fins políticos por meio de influência ou outras formas que não exijam o emprego do poder militar diretamente²⁸.

Como a capacidade militar depende das percepções das relações de poder entre os Estados, Raymond Aron afirma que a guerra, enquanto um instrumento da política é, por conseguinte, um diálogo. Tomando como base tal raciocínio e retomando o pensamento de Clausewitz, Aron estabelece também a ação da Diplomacia em conjunto com a Estratégia na consecução dos objetivos políticos dos Estados. O soldado e o diplomata representam e estabelecem os canais de diálogo pelos quais as unidades políticas promovem seus interesses²⁹. 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.

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 inteiramente³⁰. Estratégia e Diplomacia, portanto, são duas gramáticas do poder político que, ao mesmo tempo em que se complementam, também se antagonizam.

Política é a arte definidora dos fins, isto é, o que fazer e, em função disso são estabelecidas as ações e os meios que conduzem à consecução de tais objetivos, ou seja, como fazer. Neste âmbito de análise, a Estratégia, enquanto expressão militar da política, corresponde também aos meios militares bem como no processo de escolher oportunamente entre as diversas doutrinas e procedimentos possíveis aqueles que melhor se apliquem ao caso considerado³¹. Esta tarefa de definir os meios e procedimentos a serem empregados em determinados contextos corresponde a uma interpretação realizada pela Política.

Assim, as diretrizes da Política Externa definem os objetivos que direcionam as ações que visam à consecução da política. Raymond Aron ressalta que em um ambiente no qual predomina a anarquia, isto é, a ausência de um governo central capaz de impor um

²⁸ LONSDALE, D. Strategy. In: **Understanding modern warfare**. Cambridge, 2008, pp. 42-43.

²⁹ ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Un. Brasília, 2002, p. 72-73

³⁰ ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Un. Brasília, 2002, p. 91.

³¹ BEAUFRE, A. Gral. **Disuasión y estrategia**. Buenos Aires, Ed. Pleamar, 1980, p. 13.

determinado padrão de comportamento às unidades políticas, o principal objetivo da Política Externa de qualquer Estado é garantir a segurança, embora existam outros objetivos também perseguidos. Garantir a segurança é, para Aron, o objetivo central, uma vez que em um mundo anárquico as unidades políticas somente podem contar consigo mesmas para sobreviver. Porém, Aron sublinha 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 civilização³².

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 relações internacionais, existem, como já observado, dois meios que se antagonizam e se complementam: a Estratégia, ou também compreendida como Defesa e a Diplomacia. A Defesa pode ser entendida como um conjunto de meios e ações militares que compõem a segurança nacional e está a cargo das Forças Armadas³³. É o conjunto destes elementos que constituem o poder nacional, atuando na defesa dos interesses nacionais, incluindo a segurança:

Tanto a estratégia quanto a diplomacia estão subordinadas à política, isto é, a concepção que a coletividade, ou aqueles que assumem a 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.³⁴

Analisando 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 conflitos³⁵.

³² ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Un. Brasília, 2002, p. 129.

³³ CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008 p. 119.

³⁴ ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Un. Brasília, 2002, p. 72-73.

³⁵ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

Em consonância com o princípio de independência, a Política de Defesa Nacional de 2005, revista em 2012, 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 internacionais³⁶.

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 internacionais³⁷.

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,

³⁶ BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005. Em 2012 foi publicada uma nova versão da Política de Defesa Nacional.

³⁷ NYE, J. **Compreender os Conflitos Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

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 terroristas³⁸.

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 legítimas³⁹. Assim, na América Latina, “as novas ameaças” internacionais podem ser evocadas para justificar potenciais intervenções externas, unilaterais ou respaldadas em fóruns multilaterais legitimados pelas Nações Unidas, devido à existência de locais onde predomina instabilidade política, econômica e social, ou possua vulnerabilidade a desastres naturais. Tais intervenções, contudo, para formuladores da Política Externa brasileira resultam na percepção de mais insegurança ou na alteração da estabilidade regional⁴⁰.

Considerando a análise do contexto externo e 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:

³⁸OEA. **Declaração sobre Segurança nas Américas**. Conferência Especial sobre Segurança, Cidade do México, 2003.

³⁹BUZAN, Rethinking Security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**. London, 1997, p. 14.

⁴⁰FLORES, M. Evolução do Pensamento Estratégico. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v.120, n. 4/6, 2000, pp. 51-52.

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.⁴¹

A Grande Estratégia pode ser definida como sinônimo da Política, embora sua conotação corresponda a execução da Política. Com a finalidade de atingir fins políticos, um determinado ator tem à sua disposição uma quantidade de instrumentos, basicamente divididos em categorias, tais como: diplomacia, inteligência, poder militar, economia. Em conjunto, esses instrumentos caracterizam a Grande Estratégia. Como afirma Liddell Hart, cabe à Política definir o instrumento a ser empregado. A escolha do instrumento leva em consideração diversos fatores, dentre os quais a cultura estratégica, os recursos disponíveis, a percepção da dimensão das ameaças consideradas, entre outros.

A Grande Estratégia deve ainda 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 condução da guerra e procura evitar os danos, tendo em vista a paz, preocupando-se com a segurança e a prosperidade⁴².

A Grande Estratégia, sinônimo da política, desdobra-se é o na Estratégia Militar que consiste na definição da postura a ser adotada pelas Forças Militares visando aos objetivos na guerra. Utilizar a força para atingir fins políticos, contudo, pode ser feito de diversas maneiras, sendo a postura da força definida por meio da orientação política. Abaixo seguem algumas posturas estratégicas geralmente adotadas pelo Poder Militar. No entanto, a estratégia adotada não necessariamente se resume a apenas uma postura, mas pode ser uma combinação de algumas delas, dependendo do contexto político sobre o qual a Estratégia é formulada.

⁴¹ HART, B. H. Liddell. **As Grandes Guerras da História**. São Paulo: Ibrasa, 2005, p.406.

⁴² *Ibidem*, p. 407.

Tabela I – Emprego da Força

Defesa (postura defensiva)	Repelir um ataque ou minimizar os danos de um ataque. A defesa é função básica do poder militar, e legitimada pelas Nações Unidas como postura adequada a ser adotada pelos seus Estados-membros.
Dissuasão	Evitar um oponente de realizar determinadas ações sob a ameaça de punições ou riscos. A dissuasão possui um elemento psicológico, cuja ação processa-se na mente do oponente pela interpretação da vontade de resistência do adversário.
Persuasão	Paralisar a ação de um oponente já em andamento por meio da ameaça de punição. Persuasão também depende de fatores psicológicos.
Presença ou Prestígio	Conseguir reputação estratégica por meio da demonstração do poder militar. Implica também na demonstração de interesse, por meio da presença.
Postura Ofensiva (Coerção)	Projetar o Poder Militar por meio da guerra de conquista, ocupação de território, exterminação, confinamento, etc.

Fonte: LONSDALE, D. Strategy. In: **Understanding modern warfare**. Cambridge, 2008. Organização da autora.

Uma vez definida como a Força Militar será empregada visando os fins políticos, a estratégia precisa ser colocada em prática. Neste contexto, são abordados os últimos níveis da estratégia, ou seja, o Tático e o Operacional. O nível Operacional refere-se à análise geográfica do campo de batalha e ao emprego do material necessário nos desdobramentos táticos. Já o nível Tático refere-se também à análise do campo de batalha, mas no sentido de avaliar qual melhor recurso e a quantidade de força a ser empregada em determinada situação. Em suma, a Tática diz respeito aos detalhes do combate e pode variar de acordo com o contato e a movimentação do adversário⁴³.

Considerando a configuração da dinâmica internacional e do entorno regional brasileiro, a Grande Estratégia 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

⁴³LONSDALE, D. Strategy. In: **Understanding modern warfare**. Cambridge, 2008, p. 27.

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 outros⁴⁴.

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 expressão militar, para o exercício do direito de legítima defesa previsto na Carta das Nações Unidas⁴⁵. Assim, o objetivo político da Grande Estratégia Brasileira é evitar o conflito por meio de uma postura Dissuasória ou, caso não seja possível evitá-lo, ter capacidade de reagir em conformidade ao Direito Internacional por meio de uma postura defensiva. 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, no clássico “A arte da Guerra”:

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.⁴⁶

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, inicialmente elaborada em 2008 e revista em 2012, 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-ofensivo⁴⁷.

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

⁴⁴BRASIL. **Brasil 2022**: trabalhos preparatórios. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010, p.343.

⁴⁵ BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005.

⁴⁶SUN TZU. **A Arte da Guerra**. São Paulo: Record, 2004, p. 54.

⁴⁷BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**: Paz e Segurança para o Brasil. Ministério da Defesa: Brasília. 2008.

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 mil 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.

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.⁴⁸

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.

⁴⁸ BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005.

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 Planos de Ação, previstos 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.

Considerando as iniciativas diplomáticas 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 regionais⁴⁹.

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.⁵⁰

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

⁴⁹MEDEIROS, Roberto. 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.

⁵⁰BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Paz e Segurança para o Brasil. Ministério da Defesa: Brasília. 2008.

frustrando a tentativa de vitória do outro partido⁵¹. A diplomacia também pode ser trabalhada como instrumento de dissuasão.

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. No nível 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.⁵²

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.

Do exposto, conclui-se que, em consonância com o objetivo maior da Política Externa de busca de inserção internacional brasileira de forma autônoma, o objetivo da Defesa, definida como expressão estratégica, é evitar intervenções externas nas proximidades do território brasileiro, por meio da adoção de uma postura dissuasória e também pela demonstração de presença e interesse na participação das definições de segurança regional.

Apesar de a Estratégia condizer com as deliberações diplomáticas e convergir com os objetivos da Política Externa, ainda existe a dificuldade em definir e identificar as diretrizes de uma Grande Estratégia, conforme a definição proposta por Liddell Hart, isto é, com objetivos definidos pela Política, devido ao fato de a orientação da Política Externa Brasileira não ser estabelecida pelo poder político, mas sim pelas duas gramáticas que a compõe. A

⁵¹HART, B. H. Liddell. **As Grandes Guerras da História**. São Paulo: Ibrasa, 2005, p. 445.

⁵²BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Paz e Segurança para o Brasil. Ministério da Defesa: Brasília. 2008.

elaboração da Política de Defesa Nacional em 1996 foi uma proposta da Política por meio do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, mas como já observado, esta documento foi articulado por meio do acumulado histórico das Forças Armadas e do Itamaraty. Esta situação ainda permanece como pode ser observado na incorporação gradual da "regionalidade abrangente"⁵³ formulada pela Marinha nas Políticas de Defesa Nacional seguintes, tema abordado no próximo capítulo.

No entanto, a partir da leitura do mosaico que compõe a Grande Estratégia brasileira em suas diversas nuances, depreende-se que o objetivo da ação externa 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 tal objetivo 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.

2.3 Por mares nunca dantes navegados: o pensamento estratégico da Marinha

A Estratégia Naval consiste no emprego dos recursos à disposição do Poder Naval visando a atingir fins da Estratégia Marítima, componente da Política Externa. Estratégia Marítima foi definida em 1911 por Sir Julian Corbett como o princípio pelo qual é governada uma guerra em que o mar é o fator substancial, com a finalidade de influenciar os eventos em terra. A Estratégia Marítima, portanto, direciona o emprego do Poder Naval, isto é, todas as atividades desenvolvidas pela Marinha envolvendo o mar, considerando o Poder Marítimo da nação. O Poder Marítimo é um conceito mais amplo e perpassa todas as atividades relacionadas ao uso dos mares e oceanos, não somente militares, tais como a pesca, as atividades da Marinha Mercante, exploração de recursos, etc., integrando outras políticas de Estado.

O Poder Naval é a expressão militar do Poder Marítimo e se refere a todos os recursos utilizados e atividades realizadas pela Marinha, incluindo a administração em terra. Tais recursos não se restringem somente à expressão da guerra naval, mas abrangem também

⁵³ FLORES, M. FLORES, Mário César. Atlântico Sul: aspectos de segurança. **Segurança e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v.31, n. 195.

aspectos relacionados à cooperação técnica, intercâmbio entre oficiais de outras Marinhas, exercícios navais isolados ou em conjunto com outras nações, prestígio e manutenção das tradições e acordos internacionais de boa ordem no mar e liberdade de navegação⁵⁴.

A Estratégia Naval é apenas um dos recursos do Poder Marítimo e só pode ser apropriadamente compreendida no contexto da Política Externa. Como afirma Sir Julian Corbett, a compreensão da dimensão da Estratégia Naval perpassa a análise da ação estratégica associada à teoria da guerra enquanto expressão da Política. Nesse sentido, a Estratégia Naval não é uma política por si só, uma vez que as questões relacionadas ao emprego do Poder Naval dificilmente poderão ser resolvidas de forma isolada. A Estratégia Naval, portanto, integra um contexto superior, sendo apenas uma parte da Política de Defesa.

Por estratégia marítima compreendem-se os princípios que regem a guerra na qual o mar é um elemento substancial. Estratégia Naval determina os movimentos da frota, enquanto a Estratégia Marítima determina que parte da frota precisa atuar em conjunto com as forças em terra; uma vez que é quase impossível que a guerra seja decidida somente pela ação naval.⁵⁵

A formulação da Estratégia Naval que orientará emprego do Poder Naval, contudo, também é influenciada pelas características do ambiente marítimo ao qual a força naval se adapta, conferindo às Marinhas alguns atributos diferenciados em relação às demais forças e resultando em certo grau de pró-atividade em suas definições estratégicas. Três características principais do ambiente marítimo que exerce grande influência na cultura estratégica naval são: 1) o mar é vasto, 2) o mar imutável e, em maior parte, 3) desabitado e vazio. Ian Speller cita outras características, derivadas destas apresentadas acima, que influenciam o pensamento estratégico naval⁵⁶:

1- Amplitude e Conectividade: o mar cobre 70% da superfície da Terra e, diferentemente da terra e do ar que são incrustados de barreiras físicas e políticas, o mar é um veículo de transporte livremente utilizado por todos em tempo de paz, sendo extremamente difícil impedir seu uso por uma potência naval em tempo de guerra. Cerca de 90% do comércio internacional é realizado por vias marítimas, e a importância do mar para o comércio e deste para a prosperidade nacional fez com que a tomada de controle ou a defesa das comunicações marítimas fosse o eixo central da Estratégia Naval de várias Marinhas ao longo de séculos.

⁵⁴SPELLER, I. Naval warfare. In: **Understanding modern warfare**. Cambridge, 2008, p. 125.

⁵⁵CORBETT, Julian Stafford. **Some Principles of Maritime Strategy**. Nova York: Dover, 2004, p.16.

⁵⁶SPELLER, I. Naval warfare. In: **Understanding modern warfare**. Cambridge, 2008, pp. 126-128.

Da mesma forma, o mar é uma importante via de acesso entre centros políticos localizados em terras longínquas. Por meio do mar é possível alcançar qualquer local que esteja localizado na costa oceânica e, portanto, deter o controle do mar significa deter controle sobre as vias de acesso e projeção de poder sobre outras terras. Inversamente, negar controle ou não possuir capacidade para utilizar o mar, transforma-o em uma grande barreira, como ocorreu com a Alemanha em relação à Inglaterra durante a II Grande Guerra.

2- Ausência de Habitantes: com a exceção de navios e plataformas de prospecção de petróleo, o mar é vazio, sem população humana residente permanentemente. Devido a essa ausência de população humana os danos e as pressões sobre a possibilidade de ataque em mar é amenizado tornando mais fácil para um Poder Naval inferior enfrentar ou evitar um confronto em relação a um Poder Naval superior. Guerra no Mar, portanto, refere-se ao uso ou negação do uso do mar ao invés da ocupação física.

3- Fatores geográficos: As características físicas também são importantes para a Estratégia Naval. As características da costa, a existências de foz de grandes rios que permitem acesso ao território, a presença ou ausência de ilhas e recifes, profundidade das águas para abrigo de submarinos, e as facilidades de acesso ao mar, exercem impacto sobre as definições das operações navais.

4- Existência de Plataformas: como não é possível manter-se muito tempo em alto-mar sem a reposição de recursos, as atividades no mar são facilitadas pela existência de plataformas ou bases de apoio ao Poder Naval.

Além das características do ambiente marítimo, alguns atributos inerentes ao Poder Naval também influenciam a definição de sua postura estratégica. A doutrina básica da Marinha Britânica, muito influente em outras Marinhas, identifica os seguintes atributos para o Poder Naval⁵⁷:

1- Acessibilidade: este atributo está diretamente relacionado à natureza do mar. Como a maior parte do planeta é coberta por água e a maioria dessa área acessível pelas forças navais, a capacidade de utilizar o mar pode ser explorada para alcançar determinadas áreas de interesse.

2- Mobilidade: Forças Navais são dotadas de grande mobilidade, uma vez que podem viajar longas distâncias por vários dias e ainda permanecerem preparadas para a batalha durante todo o percurso.

⁵⁷ SPELLER, I. Naval warfare. In: **Understanding modern warfare**. Cambridge, 2008, pp. 129-132.

3- Versatilidade: Forças Navais são versáteis, porque navios de guerra, ou uma força tarefa, podem desempenhar funções diferenciadas, desde resgate em alto-mar até combate em um contexto de guerra generalizada sem a necessidade de reequipamento.

4-Sustentabilidade: Muitos navios, incluindo a maior parte das forças navais modernas, possuem habilidade de projetar força em grandes distâncias por um longo período de tempo, especialmente quando são apoiadas por uma rede de bases oceânicas que proveem os recursos necessários.

5- Resiliência: resiliência reflete a capacidade que a Força Naval como um todo possui em resistir e completar uma missão, mesmo com a perda de algumas de suas unidades.

6- Transporte: navios podem transportar grandes e volumosas cargas mais efetivamente do que outros tipos de transporte.

7- Posicionamento: uma vez que a Força Naval foi designada para um teatro de conflito, os navios podem permanecer estacionados em um determinado local por um longo período de tempo, especialmente se for possível estabelecer uma linha de reabastecimento por mar. As forças navais podem, inclusive, permanecer em águas internacionais sem a necessidade de negociar a permanência no local e sem infringir a soberania de nenhum Estado. O Poder Naval, portanto, pode manter presença sem ocupação, coerção ou complicações políticas.

8- Projeção: O Poder Naval pode influenciar os acontecimentos em terra devido à facilidade de acesso por meio das vias marítimas.

O Poder Naval brasileiro, representado pela Marinha do Brasil, formou-se durante o processo de Independência resultante dos conflitos entre metrópole e colônia, tendo neste período e durante todo o Império, grande participação na construção da Política Externa brasileira. Apesar de o Brasil herdar a tradição marítima portuguesa, o governo brasileiro necessitou buscar entre os ingleses a tripulação e lideranças necessárias para organizar uma Marinha brasileira. Isto resultou na preponderância da influência da Marinha Britânica na formação da Marinha do Brasil, da qual a Marinha brasileira herdou os costumes, as práticas e as tradições, ademais do pensamento estratégico dominante na Marinha Britânica, isto é, a busca pelo controle das rotas marítimas.

Além disso, a situação delineada pela Proclamação da Independência ensejou necessidade de delegação por parte do poder político de certa autonomia ao Poder Naval em formação com a finalidade de utilizar o conhecimento prático dos “homens do mar” na elaboração das estratégias apropriadas ao contexto. Na interpretação do pensamento estratégico naval, no período da Independência, o Brasil era basicamente uma sequência de

comunidades litorâneas, destacando-se cidades como Rio de Janeiro, Salvador, Recife e o Complexo Santos - São Paulo, que comunicavam-se por via marítima, e com exterior, principalmente com Portugal, também por meio do mar. O Almirante Armando Vidigal, por exemplo, destaca que o Brasil era um arquipélago, correndo o risco de fragmentar-se em pequenas nações como na América Espanhola, risco agravado pelo fato de que algumas regiões não demonstraram unanimidade em apoiar a independência. Regiões ao Norte permaneciam guarnecidas por tropas portuguesas ou fieis a Portugal⁵⁸.

Assim, a Estratégia Naval utilizada pela Marinha visava a garantir a unidade brasileira, bem como assegurar a decisão pela Independência sendo, por isso, adotado basicamente o bloqueio naval. Tal estratégia tinha como objetivo impedir a comunicação entre as províncias e a metrópole, além de evitar a aproximação de reforços provenientes de Portugal. Deste modo, na avaliação de Vidigal, a Marinha cumpriu um importante fator para consolidação da Independência e, por extensão, tornou-se também um fator básico de integração nacional, contribuindo para manter a unidade do Império, atividade intensificada ao longo deste período⁵⁹.

A Marinha participava ativamente da vida política brasileira, tendo entre suas funções destacadamente um objetivo interno: integração interna; e um objetivo externo: defesa. Como consequência, a Marinha não apenas participava da ação externa direcionada pelo poder político, mas contribuía para construção da Política Externa, por meio da elaboração da Estratégia Naval considerando uma interpretação própria da Política Externa brasileira. No plano político interno, coube a Marinha fazer prevalecer as decisões do governo central sobre as províncias distantes de modo a estabelecer o ideal de unidade do Império. Por outro lado, no plano externo, a garantia da defesa era estabelecida pela construção de um forte poder naval por meio do qual a Marinha estaria apta a efetivar o controle das comunicações marítimas no entorno regional brasileiro.

A estratégia de assegurar o controle das vias de comunicação marítima essencial para comércio brasileiro significava obter e manter supremacia em poderio militar em relação às demais Marinhas da região, especialmente da Argentina, que ao longo do século XIX consistiria na principal concorrente da Marinha brasileira e também em um fator orientador do Poder Naval brasileiro. Neste contexto, identifica-se no pensamento estratégico da Marinha a adoção da concepção de Estratégia Naval clássica, na qual o objetivo é alcançar supremacia

⁵⁸VIDIGAL, A. A. F. **A evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985, p. 1.

⁵⁹Ibidem, p. 7.

sobre uma determinada área marítima, postura posteriormente sistematizada nos trabalhos do Almirante norte-americano Alfred T. Mahan⁶⁰. Para o Almirante Mahan, a supremacia só poderá ser alcançada por meio da vitória em uma batalha decisiva sobre o principal poder naval até então dominante.

Em seu trabalho mais conhecido, *The Influence of Sea Power upon History: 1660 – 1793*, Mahan destaca que o Poder Marítimo tem desempenhado um papel importante no curso da História, e que o aproveitamento do mar foi o fator decisivo tanto para a prosperidade da nação, como para o sucesso em guerras. Seu trabalho se inscreve em um período de amplo desenvolvimento e modernização de técnicas utilizadas pelo Poder Naval, e de proeminência da expansão marítima imperialista, alcançando, portanto, grande impacto em muitos países⁶¹.

Mahan procurou demonstrar a influência do Poder Marítimo sobre a História, sendo o Poder Marítimo o principal fator de prosperidade e poder de grandes potências, uma vez que o comércio marítimo estimulava o desenvolvimento do Poder Naval. Mahan identificou também determinadas condições que afetavam a capacidade de um país em desenvolver seu Poder Marítimo, tais como: posição geográfica, formação física, extensão territorial, tamanho da população, mentalidade do povo, do governo e das instituições nacionais. Em suma, Mahan conclui que países com condições geográficas favoráveis, com suficientes recursos e cultura nacional apropriada eram mais capazes de desenvolver e manter Poder Marítimo do que aqueles que careciam de tais condições⁶².

Deste modo, a capacidade de gerar poder a partir do mar e obter vantagens deste atributo não advém somente da proximidade com o mar. Isto depende, sobretudo, da habilidade de saber explorar tais recursos oferecidos pelo ambiente marítimo. Em Mahan, portanto, a Estratégia Naval é um atributo do Poder Marítimo sendo, pois, elaborada pelo poder político considerando as diversas dimensões dos recursos advindos do mar associados aos anseios da sociedade. O Poder Naval por si só não determina a Estratégia Naval, mas esta é desenvolvida por meio da Política Marítima de Estado, e o Poder Naval apenas consolida as decisões elaboradas no âmbito político.

O Almirante Mahan desenvolveu sua teoria do Poder Marítimo visando à supremacia da Marinha norte-americana em todas as áreas marítimas do globo. A Marinha brasileira, contudo, elaborava a Estratégia Naval visando ao comando do mar regional, isto é, a região

⁶⁰O almirante norte-americano Alfred Thayer Mahan, nascido em 1840, foi um dos mais influentes pensadores do poder marítimo e da estratégia naval, desde fins do século XIX até a atualidade. Mahan ingressou na US Navy Academy em 1856, permanecendo na Marinha norte-americana até 1896.

⁶¹MAHAN, A. T. **The Influence of Sea Power upon History: 1660 – 1793**, 1989.

⁶²SPELLER, I. Naval warfare. In: **Understanding modern warfare**. Cambridge, 2008, p. 137.

sul do Atlântico, considerando os recursos disponíveis e também a dimensão da ação externa do Brasil. Neste contexto, portanto, inicia-se a construção articulada pela Marinha do ideário de uma área marítima sob supremacia brasileira, o Atlântico Sul.

Se não alcançamos nessa Campanha [Cisplatina] uma vitória decisiva, é fora de dúvida que isso não se deveu a qualquer deficiência da Marinha. [...] Deve ser observado que, para o Brasil, uma derrota como a do Juncal, embora dolorosa pelas perdas de vida, em nada comprometia o seu poder naval; já para Argentina, a derrota no Combate de Santiago, embora, em termos absolutos, menos expressiva que a do Juncal, atingia a própria estrutura de sua Marinha, eliminando-a, daí por diante, como ameaça à supremacia naval brasileira.⁶³

Segundo Mahan, exercer o Comando do Mar é a capacidade de utilizar o mar e negá-lo ao inimigo, estratégia compreendida como central na guerra naval. A maneira pela qual se alcança a situação de exercer comando do mar está no centro do debate da Estratégia Naval. Para Mahan, a melhor forma de alcançar o comando do mar é concentrar as forças navais de forma a destruir o eixo central de forças do poder naval adversário em uma batalha, definida como batalha decisiva. Para ele, este seria o principal objetivo de uma grande Marinha. Uma vez desestabilizado o oponente, busca-se manter e explorar o poder marítimo removendo a principal força naval.

Para atingir esse fim, a Marinha brasileira, desde sua formação no início do Império, apoiada na interpretação de necessidade de apoio militar à expressão diplomática, desenvolveu a Estratégia Naval por meio da identificação de inimigos no entorno regional que justificariam a dimensão do Poder Naval, bem como sua ação externa. Neste sentido, durante todo século XIX e início do século XX, a Argentina foi nomeadamente o adversário pelo qual o desenvolvimento do poder naval brasileiro foi orientado. A leitura da política externa baseava-se no fato de que o principal objetivo do Império era impedir a formação do Vice-Reinado do Prata em torno de Buenos Aires, desequilibrando o poder regional favorável à estabilidade territorial do Brasil.

O governo Imperial do Brasil, se não manteve a mesma política de Portugal, pelo menos compreendeu que a reconstituição do antigo Vice-Reinado do Prata, que unisse os territórios do que hoje é a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, constituiria uma séria ameaça à sua segurança e, portanto, deveria ser combatida por todos os meios ao seu alcance, políticos ou, se necessários, militares. A orientação básica da política Imperial, portanto, era impedir a formação do Vice-Reinado do Prata.⁶⁴

⁶³ VIDIGAL, A. A. F. **A evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985, pp. 12-13.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 9.

A elaboração da Estratégia Naval não era realizada pelo poder político, mas sim pela Marinha, a partir de uma interpretação da Política Externa em paralelo à diplomacia. Assim, apesar de que o ideal de potência regional alimentado pelo Poder Naval tenha identificado a Argentina como principal ameaça ao Brasil, as vias de comunicação marítimas eram constantemente disputadas com a Inglaterra, especialmente devido ao tráfico de escravos. Para além da política regional brasileira, portanto, a Marinha constituía-se em um importante instrumento de Política Externa brasileira no Atlântico Sul, uma vez que a Marinha tinha a função de zelar pelas rotas de comunicação marítima das quais dependiam as exportações brasileiras e de onde provinham os principais produtos importados, especialmente a mão-de-obra escrava oriundas de diversas regiões do continente africano.

Tal concepção reforçava a característica oceânica da Marinha brasileira, doutrina herdada de Portugal e, posteriormente, da formação inglesa. Com a política paulatina de diminuir até encerrar o tráfico negreiro, a Marinha era responsável pelo patrulhamento das principais rotas sul-atlânticas com o propósito de coibir este tráfico e assim evitar a interferência inglesa. Entretanto, a extinção total do tráfico negreiro a partir de 1850 fez com que desaparece o principal motivo que justificava o desenvolvimento de um poder naval oceânico, apenas legitimado na presença de antagonismos.

Durante o período do Império, portanto, algumas percepções influíram consideravelmente na construção do Poder Naval brasileiro e no estabelecimento das estratégias de ação externa protagonizadas pela Marinha. Tais atribuições, em um contexto de amplo desenvolvimento da indústria naval mundial, influenciaram decisivamente no pensamento e nas ações do Poder Naval brasileiro que, somada ao fato de a Marinha ser preponderantemente voltada para o ambiente externo, vinculada à mentalidade do mar, resultou na formulação da Estratégia Naval não pelo Poder Político, mas sim pelo próprio Poder Naval, por meio de identificação constante de inimigos e/ou ameaças. Isto permanecerá na mentalidade da Marinha, que ainda se questiona sobre aplicabilidade e orientação do desenvolvimento do Poder Naval.

Assim, as mudanças ocorridas no início do século XX, com o advento da República e a reorganização das configurações do sistema internacional devido à ascensão dos Estados Unidos, causariam grande impacto sobre o pensamento estratégico da Marinha quanto à identificação de ameaças. No âmbito interno, a Proclamação da República e, em seguida, a Revolta da Armada assinalou o fim do período de hegemonia da Marinha sobre as questões políticas e iniciou uma época de decadência da consciência marítima do Brasil. Embora a concepção de um poder naval forte como forma de evitar a interferência das grandes

potências fosse o pensamento predominante nos círculos militares, houve dificuldade de justificar o desenvolvimento do poder naval no período logo após o Império, uma vez que a Política Externa brasileira deixou de identificar inimigos e motivações para controle da área do Atlântico Sul após o fim do tráfico negreiro.

Ademais, a política de equilíbrio estratégico entre Argentina, Brasil e Chile, efetivada pelos Estados Unidos por meio das Conferências Pan-Americanas após a I Grande Guerra, conteriam as possíveis rivalidades entre os maiores países do cone sul-americano, privando a Marinha brasileira de justificar o emprego do poder naval diante da possibilidade de guerra com os países vizinhos.

Assim, na década de 1930, era difícil responder a indagação sobre contra quem se destinava construir o Poder Naval brasileiro e, por conseguinte, era difícil também analisar qual dimensionamento que deveria ser dado à Marinha: oceânica com grandes navios encouraçados e porta-aviões, ideais para busca de batalhas decisivas como força ofensiva, ou navios menores para patrulha costeira. Tais dificuldades decorriam, sobretudo, de falta de orientação política sobre o poder militar que, à época, era organizado em torno dos ministérios militares.

Diante da situação descrita acima, a Marinha brasileira, privada de recursos, buscava influenciar os círculos políticos para, ao menos, manter o *status quo* tanto do Poder Naval, por meio de planos constantes de reparlamento, como do equilíbrio de forças no contexto regional, mantendo-o favorável ao Brasil, condição alcançada durante o período inicial do Império. Tal concepção baseava-se no esforço em manter a condição de superioridade em relação aos demais poderes navais regionais e, deste modo, continuar exercendo o controle área do Atlântico Sul e, conseqüentemente, das rotas de comunicação marítima, evitando a interferência de grandes potências.

Neste período, em que não se identificam ameaças e os eventuais inimigos estão neutralizados, a Estratégia Naval não é elaborada conforme a interpretação feita pela Marinha da política externa como ocorria no período anterior, nem mesmo é elaborada pelo governo brasileiro, mas busca-se a manutenção da situação momentânea, como relata o Almirante Vidigal:

É ainda verdade que, em determinadas circunstâncias, a estratégia naval não parece inspirada por profunda análise da situação mas, simplesmente, aparenta ser fruto do esforço para manutenção de determinados status quo.⁶⁵

⁶⁵ VIDIGAL, A. A. F. **A evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985, p. 79.

Vidigal ainda destaca que tal situação resultaria na “preponderância das decisões ministeriais, dos julgamentos individuais de quem ocupasse eventualmente a Pasta [Ministério da Marinha], na forma que se tornara a tradição na Marinha brasileira”⁶⁶. Assim, apesar das dificuldades de justificar a construção de um poder naval voltado para dimensão oceânica e, portanto, ofensiva regionalmente devido à política de equilíbrio imposta pelos Estados Unidos, o Ministério da Marinha questionava os rumos e decisões da ação diplomática sobre a condução da política externa regional, esforçando para manter a superioridade oceânica do Poder Naval brasileiro em relação às demais Marinhas da região.

Para a Marinha, dispor de um Poder Naval com características oceânicas garantiria à Política Externa um nível de liberdade e flexibilidade muito grande, mesmo no seu relacionamento com as grandes potências, e esse tipo de consideração era forte estímulo para a posse de um Poder Naval de alguma significação em termos mundiais durante o período imperial. Desta forma, foi com ressalvas que a Marinha recebeu a Missão Naval Americana na década de 1940, uma vez que via nessa missão subordinação dos interesses brasileiros à potência hegemônica.

A situação acentuou-se após a II Grande Guerra, cuja estratégia consistia na guerra antissubmarino, com o apoio material e doutrinário dos Estados Unidos. Neste sentido, a atitude da Marinha do Brasil após a II Grande Guerra foi de conformidade às decisões de Política Externa, caracterizada pela adesão ao ideal pan-americano de solidariedade continental expressa na aderência ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e participação na Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 1960 teve início a Operação UNITAS com a participação da Marinha dos Estados Unidos e outros países sul-americanos. Apesar de a missão naval americana ter sido útil para modernização da esquadra brasileira no pós-guerra, havia descontentamento em relação à alta oficialidade da Marinha, que desejava maior autonomia estratégica⁶⁷.

Entretanto, o advento do governo do Presidente Ernesto Geisel (1974-1979), já no regime militar, ensejou profundas modificações na ação externa brasileira, com inevitáveis repercussões sobre estratégia naval. No contexto internacional, o início da política de coexistência pacífica entre as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, tornava improvável a implosão de uma guerra generalizada, permitindo à ação externa brasileira um

⁶⁶VIDIGAL, A. A. F. **A evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985, p. 79.

⁶⁷Ibidem, p. 98.

nível de independência para além do bloco ocidental. Por outro lado, os conflitos regionais, agravados pela acentuação do processo de descolonização africana, resultaram na percepção pela Marinha de maior possibilidade de ocorrências de guerras locais, circunscritas ao âmbito do Atlântico Sul, e sem a intervenção de qualquer das superpotências, ampliando a possibilidade de projeção do Poder Naval.

Assim a Política Externa do pragmatismo responsável de Geisel permitiu o ressurgimento dos antigos ideais da Marinha brasileira concernentes ao respaldo à gramática da diplomacia e, ao mesmo tempo, possibilitou o retorno do ideal de construção de um Poder Naval de dimensão oceânica com alcance além dos limites de defesa do litoral brasileiro. Para isso, a Marinha elaborou, a partir de 1977, e formalizou sua concepção estratégica por meio de documentos: Políticas Básicas e Diretrizes de 1977 e o Plano Estratégico da Marinha.

Ademais, a orientação externa do Governo Geisel na década de 1970, guiada pelo retorno do nacionalismo em detrimento da segurança coletiva, em um contexto internacional que permitia o desenvolvimento de uma ação externa mais independente em relação à rigidez imposta pela Guerra Fria, possibilitou o apoio necessário para alavancar o projeto nuclear da Marinha⁶⁸. Para João Roberto Martins Filho, a convergência de apoio entre os diversos setores do governo ao programa nuclear brasileiro desenvolvido em paralelo às questões diplomáticas a partir da década de 1970, advinham de motivos relacionados a visões sobre as relações de força internacionais.

O projeto tecnológico naquele momento, portanto, não possuía uma finalidade em si mesmo, mas se constitui em um meio para se atingir determinados fins, que resultam de percepções sobre os interesses nacionais⁶⁹. Assim, o programa nuclear brasileiro, e da Marinha em particular, sustentado por um contexto internacional menos rígido devido à diminuição das confrontações do conflito bipolar, tornava-se uma oportunidade para obtenção de vantagens políticas no cenário internacional.

Da mesma forma, devido ao difícil processo de pacificação de vários países do continente africano ao fim do período de descolonização, a dimensão atlântica da política brasileira ganha extrema importância, inserindo-se em um quadro de reconfiguração do sistema internacional do final da Guerra Fria. Assim, favorecido pela derrocada do colonialismo português, bem como pela proximidade geográfica propiciada pela costa atlântica e pela identidade linguística e cultural com alguns países da região, o Ministério das

⁶⁸MARTINS FILHO, J.R. O projeto do Submarino Nuclear Brasileiro. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, 2011, p. 298.

⁶⁹Ibidem, p. 295.

Relações Exteriores passou a sustentar enfaticamente posições de interesse africano, tais como o forte repúdio à política do *apartheid* na África do Sul, a defesa da autodeterminação e da independência da Namíbia, além de apoiar e ser um dos primeiros países a reconhecer a independência de Angola sob o governo revolucionário do Movimento Popular para Libertação da Angola (MPLA)⁷⁰.

Desta forma, observa-se um retorno à maritimidade, presente na primeira fase de desenvolvimento do Poder Naval brasileiro. O conceito de maritimidade está relacionado às características de um Poder Naval oceânico, ou seja, com capacidade operativa além das águas litorâneas, projetando o Poder Naval em uma determinada área oceânica ou mesmo, influenciando ações em terra. As mudanças desencadeadas pelas novas diretrizes de uma política externa pragmática, mais próxima aos interesses da Marinha, fomentou o ideário do pensamento estratégico naval em restabelecer a supremacia da Marinha brasileira no Atlântico Sul. O retorno à maritimidade, no entanto, não mais condizia com a busca de batalha decisiva sobre as demais Marinhas regionais, dada a superioridade e interesse norte-americano na região, mas visava à estratégia de controle de área e, por conseguinte, das comunicações marítimas para influenciar os eventos em terra, fundamentos sistematizados pelos estrategista inglês Sir Julian Corbett.

Assim como Alfred T. Mahan, Corbett analisa a História para identificar a importância que o Poder Marítimo teve sobre o poderio militar e econômico britânico. Entretanto, diferentemente de Mahan cujo foco teórico é as atividades no mar, Corbett enfatizou a importância de operações conjuntas, envolvendo a coordenação entre forças navais e terrestres. Assim, Corbett aponta que a principal tarefa do Poder Naval é influenciar os eventos em terra. Seu foco, portanto é a Estratégia Naval, enquanto na análise do Poder Marítimo desenvolvida por Mahan, a Estratégia Naval é apenas um dos elementos do Poder Marítimo, elaborada e utilizada por este último como um meio de sustentar o Poder Marítimo da nação. Disto resultava a ênfase dado por Mahan ao comando do mar.

Para Corbett, contudo, exercer o comando do mar, em termos absolutos nem sempre é possível, já que significa possuir um grau de superioridade tal que não possa ser desafiado em nenhum local por nenhuma outra força naval. Esta habilidade é rara, sendo limitada pelo contexto e pelo tempo. Além disso, não é possível exercer o comando do mar da mesma forma que o controle em terra, uma vez que o mar não é passível de conquista territorial. Em

⁷⁰SARAIVA, J. F. Sombra. GALA, Irene Vida. **O Brasil e a África no Atlântico Sul: Uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul.** Rio de Janeiro: Editora da Universidade Candido Mendes, 2001, p.12.

realidade, obter o comando do mar significa simplesmente obter o controle das comunicações marítimas, ou seja, de uma determinada área marítima.

A análise atribuída a Corbett define controle do mar como condição existente quando um ator possui liberdade de ação para uso de uma determinada área marítima para os seus objetivos e, se necessário, negá-lo ao uso de um oponente. Isto reflete uma compreensão mais realista do grau de controle que pode ser alcançado e o papel do controle do mar como um meio e não como um fim⁷¹. Corbett, portanto, aperfeiçoa a teoria do Poder Marítimo de Mahan desenvolvendo os fundamentos conceituais e práticos da Estratégia Naval. O Almirante norte-americano Alfred T. Mahan e Sir Julian Corbett foram os principais expoentes na literatura sobre poder marítimo e estratégia naval, mas não foram os únicos. No século XX outros estudiosos escreveram importantes análises sobre o tema. Dentre eles, destacam-se Charles Callwell, que debateu o conceito de Marinha de Águas Azuis em relação aos grandes poderes navais; Richard Grivel, Théophile Aube e Gabriel Darreius, que ofereceram visões do poder naval da França; e Sergei Goschov, que analisou o poder naval da Rússia⁷².

Contudo, o episódio das Malvinas em 1982, conflito desencadeado pela Argentina pela soberania sobre as Ilhas Falklands/Malvinas, localizada no extremo sul do continente sul-americano e em poder da Inglaterra, exporia o estado de impotência em que, no momento, encontrava-se o Brasil, a Argentina e todos os demais países da região do Atlântico Sul em exercer controle sobre a área marítima circunscrita aos limites do território brasileiro e estrategicamente importante como via de inserção internacional⁷³. A presença militar de uma potência externa à região do Atlântico Sul envolvida em um conflito com um país extremamente próximo ao Brasil comprometia não apenas o equilíbrio de forças regional, definido em termos de vazios de poder efetivo, como também afetava, de forma indireta, a projeção do poder naval brasileiro.

A crise das Malvinas, na medida em que revelou a inadequação da condução política e estratégica regional, teve como resultado três importantes consequências: reforma na Organização dos Estados Americanos; aceleração da cooperação e integração com a América do Sul a partir da Argentina e; movido pela estratégia de cooperação em âmbito diplomático visando à segurança, o Brasil incentivou a preservação do Atlântico Sul dos conflitos do contexto bipolar e da possibilidade de desenvolvimento ou utilização de artefatos nucleares na

⁷¹ SPELLER, I. Naval warfare. In: **Understanding modern warfare**. Cambridge, 2008, p 139.

⁷² *Ibidem*, pp. 141.

⁷³ JAGUARIBE, Hélio. **Conflito no Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

região, apresentando às Nações Unidas em 1985 uma proposta de "Zona de Paz e Cooperação" para o Atlântico Sul, aprovada em outubro de 1986⁷⁴.

A partir da década de 1990 o sistema internacional sofre novas mudanças que repercute novamente sobre o pensamento estratégico brasileiro, resultando em novas reformulações da Estratégia Naval. A nova conjuntura internacional, decorrente do término do conflito Leste-Oeste, reorganizou o equilíbrio de forças no cenário global que, em certa medida, apenas caracterizou a continuidade da ocorrência de conflitos localizados, com objetivos estratégicos mais limitados, embora passíveis de intervenção. Anteriormente, o equilíbrio nuclear característico do período bipolar diminuía a probabilidade da ocorrência de tais ingerências devido ao risco de incorrer em uma guerra generalizada.

Neste sentido, o almirante Mario César Flores, ressalta que no pós Guerra Fria vivenciava-se uma época de cruzadas salvacionistas sob a égide das Nações Unidas e de diretórios regionais, tais como a OTAN. Essas cruzadas influenciaram o pensamento estratégico naval com vistas à intervenção ou à resistência às ingerências externas. Para isso, de acordo com Flores, o Brasil, sob as novas concepções estratégicas, deveria preocupar-se com suas águas jurisdicionais e, portanto, desenvolver um Poder Naval com objetivo de resguardar o litoral brasileiro tanto das chamadas novas ameaças como também de possíveis focos de conflito que alimentassem o ensejo para intervenção externa⁷⁵.

Não caberia, portanto, neste momento histórico e nesta nova concepção estratégica uma Marinha oceânica de projeção além das águas jurisdicionais brasileiras, uma vez que a defesa de interesses distantes da costa, as contribuições do Brasil só poderiam ser no máximo coadjuvatórias, ou seja, em parcerias com outras potências. Assim, o Poder Naval preconizado no momento logo após Guerra Fria priorizava a estratégia de negação do mar.

As Estratégias já analisadas anteriormente, de Comando do Mar e Controle do Mar, derivam de uma tradição naval anglo-americana, especialmente desenvolvida sobre a ação naval da Marinha Britânica que influenciou enormemente o pensamento político-estratégico de muitos países, inclusive foi determinante na formação da Marinha Imperial brasileira. Entretanto, o desenvolvimento de tais estratégias implica em um poder naval superior e, portanto, dificilmente poderiam ser aplicadas por poderes navais inferiores.

Neste contexto, surgiu na França uma escola alternativa sobre pensamento do Poder Marítimo e Estratégia Naval que desenvolveu o conceito de Negação do Uso do Mar, tendo

⁷⁴ CERVO, A; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992, p. 408.

⁷⁵ FLORES, M. Evolução do Pensamento Estratégico. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.120, n. 4/6, 2000, pp. 48.

em vista um possível conflito entre França e Inglaterra. Conhecida como *Jeune École* (escola jovem), alcançou influência além da França no fim do século XIX, impactando sobre o pensamento estratégico-naval da maioria das Marinhas europeias. Ao invés de buscar derrotar a Inglaterra por meio de batalhas navais decisivas, a *Jeune École* defendia a utilização de navios menores e velozes para impedir que Marinha Britânica instituisse um bloqueio naval contra a França. Para a *Jeune École*, em determinados contextos seria mais vantajoso empregar poucos recursos para negar ao oponente o efetivo uso do mar territorial ao invés de procurar dar-lhe batalha em condições desfavoráveis. Ademais, a negação do uso do mar pode ser facilmente empregada por Marinhas menores, com recursos menos sofisticados, tais como minas, submarinos, e aviação litorânea⁷⁶.

Entretanto, priorizar apenas tal concepção estratégica de a Negação do Uso do Mar, como aponta o almirante Flores, não era do agrado dos profissionais influenciados pelas concepções clássicas de poder naval, mas naquele cenário da década de 1990, Flores afirma que os recursos não comportariam os ideários imperiais que inspiraram o pensamento estratégico, impondo outras prioridades à revelia de convicções intelectuais e doutrinárias.

Aparentemente, a Marinha resiste mais em suas concepções estratégicas clássicas, com seus instrumentos não seguramente adequados à realidade atual e previsível e à inserção do Brasil. Resiste inclusive, embora cada dia menos, nos resíduos de ideário de potência emergente no cenário global, que floresceu nos anos de 1970 do imediato pós-milagre econômico e entrou em ocaso com as crises do petróleo, da dívida e da carga social. Ideário que pretendeu conferir à Marinha características de poder naval de potência, sobretudo no Atlântico Sul. Volta e meia ele ressurgue, apesar de incompatível com a realidade nacional na ordem internacional.⁷⁷

Como apontou Flores, o pensamento estratégico naval acompanha a movimentação da diplomacia brasileira, tentando, portanto, desempenhar uma de suas funções clássicas, isto é, apoio à ação diplomática, tarefa que exige adequar-se às diretrizes e orientações da Política Externa. Contudo, em momentos em que a diplomacia retrai-se e volta-se para inserção internacional por meio da participação ou acomodação ao arranjo de forças predominante, a Marinha demonstra dificuldade em aceitar um papel menos proeminente do poder militar, e tenta ao menos manter as condições estratégicas já existentes no momento, desenvolvendo sua Estratégia Naval de forma isolada em relação aos desígnios da diplomacia.

⁷⁶ SPELLER, I. Naval warfare. In: **Understanding modern warfare**. Cambridge, 2008, p. 139.

⁷⁷ FLORES, M. Evolução do Pensamento Estratégico. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v.120, n. 4/6, 2000, p. 55.

Este foi o cenário observado durante boa parte da década de 1990, especialmente sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando a Política Externa foi estabelecida por meio do eixo “inserção pela participação” momento em que as questões que envolviam o oceano atlântico, especialmente o intercâmbio comercial com os países africanos perde proeminência na agenda nacional, e as questões estratégicas voltam-se principalmente para as relações regionais sul-americanas e hemisféricas.

Neste contexto, a Marinha novamente questionou-se sobre suas funções em relação à Política Externa e, devido à ausência de orientação política decisiva, voltou a estabelecer suas prioridades estratégicas, e por extensão a Estratégia Naval, de forma autônoma em relação ao poder político e, até mesmo, de forma isolada em relação às demais Forças Militares, tradição cultivada desde o período imperial. A aquisição de aeronaves para operação do Navio Aeródromo por parte do Ministro da Marinha, Mauro César Rodrigues Pereira, em 1996, contrariando a decisão política vigente de que apenas a Força Aérea poderia operar aeronaves de asa fixa, demonstra a dificuldade da Marinha em adequar-se às diretrizes políticas, muito embora tais diretrizes em alguns contextos demonstram-se vagas e contraditórias.

Ainda neste período, foi difundido pelos estrategistas navais o conceito de Amazônia Azul, relativa aos recursos naturais encontrados na Plataforma Continental em processo de levantamento. O ideário de Amazônia Azul remete a uma concepção de que a extensão e diversidade de riquezas nesta região poderiam ser comparadas à Floresta Amazônica que aparentava ser prioridade estratégica naquele contexto, devido ao emprego de recursos para desenvolvimento dos projetos Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e Calha Norte. Portanto, o discurso de que a Amazônia Azul também era uma região passível de ameaças e, por conseguinte, uma prioridade estratégica, legitimaria o desenvolvimento e emprego do Poder Naval para defesa do Mar Territorial e a extensão da Plataforma Continental, ou seja, a Amazônia Azul.

A construção de discursos e contextos de ameaças, bem como prioridades estratégicas para legitimar o desenvolvimento do Poder Naval brasileiro e a Estratégia Naval por este formulada, advém de uma postura clássica da Marinha, fomentada desde o fim de sua hegemonia no processo político decisório após o advento da República. Como apontou Vidigal, a Marinha afastou-se da atividade política interna após a implementação da República, mas, por outro lado, voltou-se para suas funções estratégicas clássicas, profissionalizando-se:

Como conseqüência do afastamento da Marinha do poder político, resultante das mudanças causadas pela Proclamação da República e pela Revolta da Armada, foi ela participando, cada vez menos da vida político-partidária, concentrando-se, de forma crescente, nos assuntos de caráter profissional. Se isso pode tê-la prejudicado em termos de verbas e recursos – o que no nosso entender, deve ser muito mais atribuído à mentalidade brasileira, que não identifica ameaças externas, do que a qualquer outra razão – deu-lhe condições de maior dedicação às suas tarefas fundamentais.⁷⁸

Posteriormente, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, observa-se nova movimentação da Política Externa, voltada para diversificação das relações internacionais brasileiras e inserção internacional por meio de maior projeção no cenário político mundial. Assim, este novo contexto criou o ensejo necessário para que o pensamento estratégico naval predominante na Marinha voltasse ao cenário estratégico nacional, reorganizando o Poder Naval em torno da construção de uma Marinha oceânica, que visa não somente à negação do mar nas proximidades imediatas ao território brasileiro, mas também à busca de controle da área marítima do Atlântico Sul. Neste contexto, retorna com mais ímpeto o projeto do Submarino de Propulsão Nuclear, bem como a maior participação em projetos de cooperação com a África, e até mesmo com a Índia.

Nesta nova fase, a Estratégia Naval refletida na Estratégia Nacional de Defesa, enuncia os seguintes elementos, objetivos: Negação do Uso do Mar a possíveis adversários, visando fundamentalmente à faixa marítima sob jurisdição brasileira; controle da área marítima na qual se localiza as rotas marítimas essenciais ao comércio brasileiro; e projeção de poder. Para atingir tais objetivos, a estratégia prioritariamente determinada é a Dissuasão visando a impor o risco de danos caso uma força antagônica pretenda realizar incursões no mar territorial brasileiro ou na área marítima do Atlântico Sul⁷⁹.

A estratégia da Dissuasão condiz com uma postura defensiva, mas sua ação e os meios a serem empregados somente podem ser devidamente definidos a partir da identificação do agente ameaçador ao qual se pretende dissuadir. Ademais, a projeção de poder para defesa requer necessariamente adotar táticas ofensivas visando a determinados oponentes ou agentes emissores da ameaça. Disto decorre a componente ofensiva da Estratégia Naval, a projeção de poder, visando a garantir a defesa do Brasil no controle da área marítima nas imediações do Atlântico Sul, por meio um Poder Naval apto a gerar efeito dissuasório. O processo dissuasório depende também da interpretação dos sinais de ameaça

⁷⁸ VIDIGAL, A. A. F. **A evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985, p. 76.

⁷⁹ BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Paz e Segurança para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.

em um determinado contexto, que a Marinha identifica na presença de potências navais superiores extrarregionais, permitindo a justificativa necessária para o desenvolvimento de uma Marinha oceânica, com capacidade de atuação além mesmo do Atlântico Sul.

O olhar para além da região sul-atlântica segue também as movimentações da ação diplomática, que nos últimos anos vem envidando esforços para inserção brasileira no cenário internacional e não mais apenas no contexto regional. Entre os mecanismos de inserção internacional estão, além dos fóruns multilaterais mundiais como as Nações Unidas, a Organização Mundial do Comercio, etc., a formação do grupo BRICS – Brasil, China, Índia, África do Sul e Rússia –, que ganhou proeminência no cenário internacional devido à crise financeira mundial de 2008; o grupo IBAS – Índia, Brasil e África do Sul; a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), cujos membros, a exemplo de Timor Leste, estão em regiões distantes, mas se inscrevem na linha de ação da Política Externa brasileira, que auxiliou na estruturação da nova nação após sua independência em relação à Indonésia; a participação em Missões de Paz além de contexto regional do Atlântico Sul, como no Líbano (UNIFIL) e Haiti (MINUSTAH); e o anseio por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Este novo contexto vivenciado pela Política Externa brasileira possibilita à Marinha, enquanto componente estratégico da ação externa, direcionar suas atividades por “mares nunca dantes navegados”, ou seja, permite a visualização, em longo prazo, da construção de uma Marinha com características oceânicas, com capacidade de atuação além do contexto dos mares territoriais, ou mesmo a área marítima visada desde a época imperial: o Atlântico Sul.

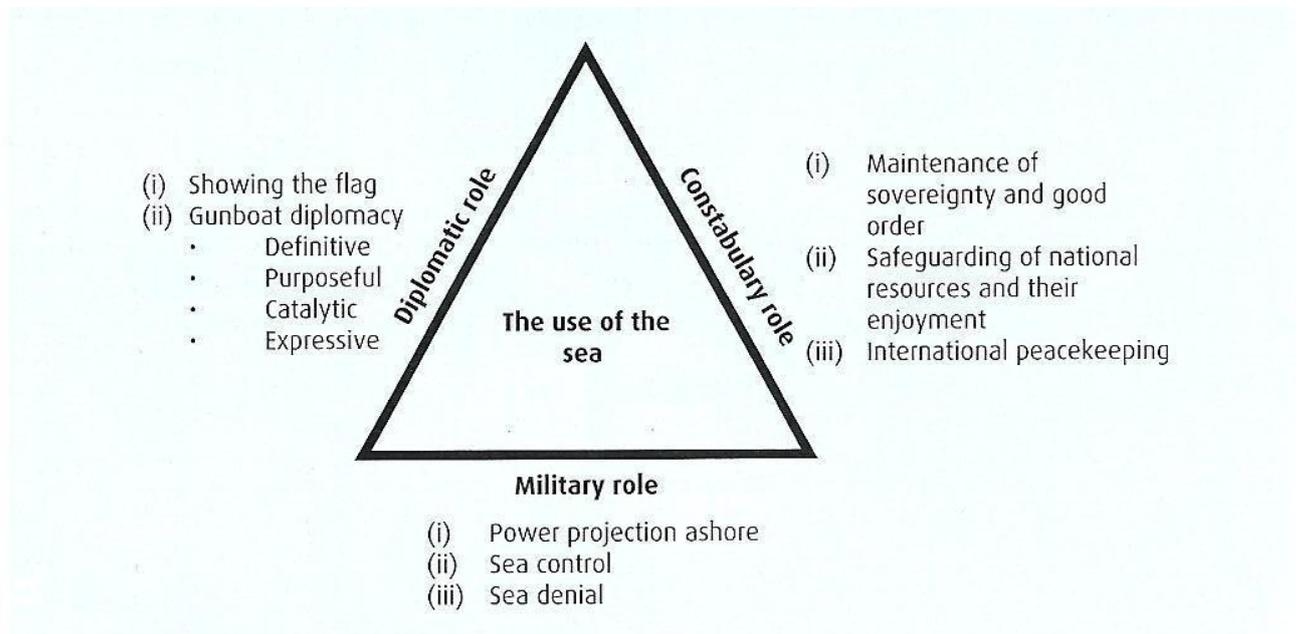
Esta grande movimentação denota a predominância de um pensamento estratégico enraizado na Marinha brasileira construído durante a formação da Esquadra ainda no período do Império e reforçado pela profissionalização desta Força nos períodos seguintes, cujo ideal de potência regional, ou mesmo mundial, ainda permanece de forma constante na formulação do Poder Naval, independente da orientação da Política Externa.

3 Pelo Mar Largo! O emprego do Poder Naval

O Poder Naval consiste no emprego dos recursos à disposição da Marinha, sistematizados na Estratégia Naval, visando a atingir fins políticos. Com a finalidade de viabilizar os objetivos da Política Externa Brasileira, interpretados como interesses nacionais, a Marinha emprega os meios circunscritos a sua esfera de ação: o Poder Naval. Tais recursos não se restringem à expressão militar, mas abrangem também aspectos relacionados à cooperação técnica, intercâmbio entre oficiais, prestígio e manutenção das tradições e acordos internacionais de boa ordem no mar e navegação.

O Emprego do Poder Naval, segundo descreve Ian Speller, é caracterizado e descrito como uma trindade. As Marinhas, de forma geral, cumprem três funções básicas relacionadas à expressão do Poder Naval: função militar, função primordial de qualquer Marinha e fundamento base para as demais funções; função de policiamento das atividades realizadas no mar cumprindo os acordos internacionais firmados pelo Estado; e, função de apoio à diplomacia (FIGURA A).

Figura A – Trindade do Poder Naval



Fonte: SPELLER, Ian. **Understanding Modern Warfare**. 2008.

O desempenho dessas três funções é o princípio pelo qual as Marinhas se identificam, compondo uma trindade que orienta a ação e aplicação do Poder Naval. A finalidade única desta trindade é estabelecida pela concepção de “uso do mar” e constitui o meio pelo qual as Marinhas realizam seus propósitos. Algumas Marinhas, contudo,

dependendo da condução política, poderão enfatizar um aspecto em detrimento de outro, variando de acordo com as circunstâncias⁸⁰. Entretanto, como indicado no modelo, a base do triângulo é a função militar, aspecto vital da existência de um Poder Naval e suporte para as demais funções.

O Poder Naval, portanto, componente marítima do Poder Militar de um Estado, possui características particulares relacionadas às possibilidades de emprego do Poder Naval não apenas em períodos nos quais o intercâmbio entre as nações é conduzido pela linguagem da guerra, mas também em períodos de paz. Em períodos de paz a Marinha realiza interlocução com outras nações, provendo apoio logístico e conhecimentos específicos para coordenação da ação diplomática nas imediações da área marítima de interesse da Política Externa, e executando atividades relacionadas ao bom desempenho do uso do mar, orientação da Marinha Mercante, salvaguarda da vida humana no mar, enfim, as atividades relacionadas à Política Marítima da nação.

Assim, a atuação da Marinha em seu ambiente específico resulta em influências tanto sobre a condução da Política Externa nos assuntos relacionados ao mar, como na construção e projeção da nação no ambiente internacional, já que a Marinha, mais do que qualquer outra força, está em permanente contato com o contexto externo, e esta característica é constantemente salientada e reafirmada entre o meio social dos oficiais de Marinha. Mas, por que a Marinha, uma das componentes do Poder Militar, é diferente em relação às demais? A resposta a esta questão tem suas raízes no ambiente no qual vivem e lutam os oficiais de Marinha que, conseqüentemente, implica nas tradições e no modo de socialização e formação desses militares.

Por isso, os oficiais de Marinha geralmente sentem simpatia por seus colegas estrangeiros, uma vez que enfrentam os mesmos perigos e respondem aos desafios de modo semelhante, e isso facilita o intercâmbio com outras nações. De forma geral, os oficiais de Marinha comungam reverências às tradições e aos costumes da mesma forma e, em muitos casos, até as fontes de tradições são as mesmas: tradições cultivadas pela Marinha Real britânica na época da Marinha à Vela⁸¹. Tais características e a natureza singular da profissão naval e do seu ambiente peculiar marcam profundamente a forma e o conteúdo dos planejamentos e das operações navais e conseqüentemente o pensamento estratégico da Força.

⁸⁰ SPELLER, Ian. Naval Warfare. In: **Understanding modern warfare**. Cambridge, 2008, p. 170.

⁸¹ WINNEFELD, A. E. James. Por que os marinheiros são diferentes. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.122, n. 10/12, 2002, p.161.

O modelo de emprego do Poder Naval, apresentado como uma trindade cuja base é a componente militar, teve como fundamento as práticas socializadas entre as Marinhas ocidentais cuja orientação de atuação pautou-se na Marinha Real Britânica. No período de grande desenvolvimento e auge da Marinha britânica, entre os séculos XVIII e XIX, o Poder Naval constituiu-se em um importante instrumento de apoio à diplomacia, uma vez que respaldava a gramática da negociação por meio da ameaça do emprego da força, ou demonstração de interesse, por meio da presença. Da mesma forma, a verificação de acordos ou práticas internacionais desenvolvidas no ambiente marítimo era realizada pelas Marinhas, como a fiscalização da proibição tráfico negreiro nas rotas do Atlântico Sul pela Marinha Britânica ou à repressão à prática da pirataria, por exemplo. Disto deriva o modelo da trindade do emprego do Poder Naval adotado como premissa para elaboração da Estratégia Naval em diversas Marinhas ocidentais.

Neste sentido, o modelo da trindade apresenta o Poder Naval como um instrumento que, além do papel militar, também pode ser empregado como instrumento diplomático e de policiamento, ou seja, o Poder Naval elenca elementos de ação que não compreendem o conjunto de regras e procedimentos circunscritos na gramática da estratégia, como descrito por Aron. Há, por conseguinte, sobreposição entre a análise aroniana e a prática de ação adotada pelas Marinhas que pode resultar tanto em complementaridade à ação da diplomacia, como em conflitos de direcionamento estratégico, quando a Estratégia Naval é conduzida pelo próprio Poder Naval de forma paralela à diplomacia, embora seja o instrumento militar do Poder Marítimo.

A argumentação desenvolvida neste capítulo, portanto, orienta-se pela observação de que as Marinhas, além de agregarem elementos da política externa do Estado ao qual pertencem, incorporam também características de uma tradição internacional relacionada ao mar, indicando que uma possível resultante é uma relativa autonomia de desenvolvimento da Estratégia Naval e do emprego do Poder Naval no contexto marítimo, devido às características do ambiente. O saber acumulado e socializado entre os círculos de conhecimento das Marinhas sobre as possibilidades e desafios do ambiente marítimo e o constante contato com outros “homens do mar”⁸² serviram de justificativa no discurso militar para fomentar condução estratégica das relações internacionais no mar, de forma paralela ou em conjunto com a diplomacia.

⁸²MARINHA DO BARSIL. **Tradições do Mar**: usos, costumes e linguagens. Disponível em: https://www.mar.mil.br/menu_v/tradicoes_do_mar/tradicoes_mb.htm. Acesso em 13 de setembro de 2012.

Considerando as funções básicas das Marinhas descritas como uma trindade, bem como o ambiente de ação da Força Naval, a proposta deste capítulo é descrever e debater as funções da Marinha do Brasil no contexto da Política Externa brasileira, enfatizando, contudo, a função fundamental de uma Marinha de Guerra: a função Militar. De acordo com a Constituição brasileira de 1988, as Forças Armadas, em relação ao âmbito externo, serão empregadas apenas em situação de defesa contra uma agressão estrangeira, não para guerra de conquista. Assim, é interessante questionar por que a função militar do Poder Naval brasileiro comporta além da Defesa da Pátria – a ser estabelecida principalmente por meio da estratégia da dissuasão e negação do uso do mar –, o controle da área marítima e a projeção de poder.

A análise aborda as distinções e possíveis dicotomias entre o processo político em nível da Grande Estratégia e a formulação estratégica de uma força específica do Poder Militar brasileiro, a Marinha do Brasil, refletida no direcionamento do preparo e emprego do Poder Naval.

3.1 Funções e atribuições da Marinha do Brasil

A função suprema de uma Marinha, segundo Sir Julian Corbett, é vencer batalhas no mar, com objetivo de contribuir para a defesa da nação e para as funções seguintes⁸³:

- 1- Apoiar ou obstruir o esforço diplomático;
- 2- Proteger ou destruir o comércio marítimo; e
- 3- Promover ou negar operações militares em terra.

Tais funções identificadas pelo estrategista inglês correspondem respectivamente à defesa naval, diplomacia naval, à segurança marítima e à projeção de poder. Diferentemente de Mahan, cujas teorias inserem-se domínio da geopolítica e da geoestratégia, analisando a utilização do poder do mar com objetivo de domínio dos espaços marítimos e, conseqüentemente, para obter a supremacia naval no mundo, as teses de Corbett têm um objetivo menos ambicioso, visando ao uso do poder marítimo para os propósitos políticos da nação, seja em períodos de paz, seja em períodos de guerra⁸⁴.

Corbett entendia que a estratégia marítima correspondia aos princípios que governam uma guerra em que o mar é um fator fundamental não se restringindo, portanto, às operações navais ou marítimas. Dessa forma, cabia à estratégia naval, como parte da estratégia marítima, determinar as operações da Marinha, coordenadas em ações das forças terrestres. Assim, o pensamento de Corbett levou-o a reconhecer que os conflitos, em sua maioria, se resolvem em terra. Disto resultou a grande importância que Corbett atribuiu à projeção de poder sobre terra e às operações anfíbias, influenciando o pensamento estratégico de grande parte das Marinhas, especialmente as ocidentais⁸⁵.

As condicionantes que influenciam a guerra no mar e, por conseguinte, os eventos em terra, estão relacionadas aos interesses identificados no mar e às atividades realizadas no ambiente marítimo. Tais interesses, que resultam em determinadas atividades, correspondem aos anseios, necessidades, possibilidades e cultura de um povo em relação ao mar e materializam-se de forma geral em uma Política Marítima. A estratégia marítima somente possui significado em âmbito político inserida em um contexto mais amplo, circunscrita à política marítima, na qual se insere as questões estratégicas relacionadas ao Poder Naval. No que concerne ao Brasil, é a Política Marítima Nacional (PMN) que orienta, de forma geral, as

⁸³MONTEIRO, N. Sir Julian Corbett, o Clausewitz da Estratégia Marítima. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 131, n. 10/12, p. 141

⁸⁴SPELLER, I. Naval warfare. In: **Understanding modern warfare**. Cambridge, 2008, p. 138.

⁸⁵MONTEIRO, N. Sir Julian Corbett, o Clausewitz da Estratégia Marítima. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 131, n. 10/12, pp. 143.

atividades desenvolvidas tanto no mar, como em águas interiores, também sob coordenação do Poder Naval brasileiro.

Segundo o Decreto n. 1296, de 1994, a Política Marítima Nacional tem por finalidade orientar o desenvolvimento das atividades marítimas do Brasil, de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e de nossas hidrovias interiores, de acordo com os interesses nacionais. No âmbito da PMN, atividades marítimas são todas aquelas relacionadas com o mar, em geral, e com os rios, lagoas e lagos navegáveis⁸⁶.

De acordo com o documento, a Política Marítima Nacional é condicionada pelos seguintes fatores:

- a) Conceito Estratégico Nacional (CEN); (atualmente a Estratégia Nacional de Defesa)
- b) Diretrizes de Ação Governamental;
- c) Política Nacional de Segurança; (Política de Defesa Nacional)
- d) Diretrizes Gerais para a Mobilização;
- e) Políticas Setoriais, em seus segmentos marítimos;
- f) atos internacionais dos quais o Brasil é parte, relativos aos assuntos que lhe são pertinentes.

Além disso, a Política Marítima Nacional enumera os seguintes objetivos:

- 1 – Desenvolvimento de uma mentalidade marítima nacional.
- 2 – Racionalidade e economicidade das atividades marítimas.
- 3 – Independência tecnológica nacional, no campo das atividades marítimas.
- 4 – Pesquisa, exploração e exploração racional dos recursos vivos – em especial no tocante à produção de alimentos – e não vivos da coluna d'água, do leito e subsolo do mar e de rios, lagoas e lagos navegáveis, onde se exerçam atividades comerciais significativas para o Poder Marítimo.
- 5 – Produção, no País, de navios, embarcações, equipamentos e material específico, relacionados com o desenvolvimento das atividades marítimas e com a defesa dos interesses marítimos do País.
- 6 – Aprimoramento da infraestrutura portuária, aquaviária e reparos navais do País.
- 7 – Otimização do transporte aquaviário no comércio interno e externo.

⁸⁶BRASIL. **Política Marítima Nacional**. Decreto n. 1265 de 11 de outubro de 1994.

- 8 – Proteção do meio ambiente, nas áreas em que se desenvolvem atividades marítimas.
- 9 – Formação, valorização e aproveitamento racional dos recursos humanos necessários às atividades marítimas.
- 10 – Privatização de atividades marítimas, sempre que a sua manutenção pelo Estado não constituir em imperativo estratégico ou de Segurança Nacional.
- 11 – Obtenção de benefícios decorrentes da participação em atos internacionais, no campo das atividades marítimas.
- 12 – Segurança das atividades marítimas e salvaguarda dos interesses nacionais no mar.
- 13 – Imagem favorável do País no exterior, em apoio à ação diplomática brasileira.
- 14 – Garantia da existência de um Poder Naval eficaz e em dimensões compatíveis com os demais componentes do Poder Marítimo.

Portanto, a PMN resulta, basicamente, de uma preocupação do governo brasileiro em gerir as atividades nacionais no setor marítimo, aproveitando-lhes os pontos comuns, identificando seus pontos de estrangulamento, fortalecendo-lhes a base humana e econômica e garantindo-lhes a segurança, dentro da grande moldura que é o meio ambiente marítimo. A PMN visa, assim, à aplicação inteligente do Poder Marítimo e de seu componente naval (o Poder Naval), em benefício dos interesses do Brasil⁸⁷.

Ainda segundo o documento, entende-se como Poder Marítimo o componente do Poder Nacional de que a nação dispõe para atingir seus propósitos relacionados ao mar ou dele dependentes. Esses meios são de natureza política, econômica, militar e social e incluem, entre vários outros, a consciência marítima do povo e da classe política, a Marinha Mercante e a Marinha de Guerra, a indústria de construção naval, os portos e a estrutura do comércio marítimo. O Poder Naval é o componente militar do Poder Marítimo. Deste modo, o Poder Marítimo de uma nação pode ser definido como a capacidade que esta tem de utilizar o mar em benefício de seus interesses. Ao Poder Naval, componente militar do poder marítimo, compete prover a segurança dos demais componentes deste poder.

Constituem o Poder Marítimo (TABELA II):

⁸⁷BRASIL. **Política Marítima Nacional**. Decreto n. 1265 de 11 de outubro de 1994

Tabela II – Componentes do Poder Marítimo

O **Poder Naval**, constituído por: a) forças navais, aeronavais e de fuzileiros navais; b) bases navais e posições de apoio; c) estrutura logística, administrativa e de comando e controle; e d) forças e meios de apoio não-orgânicos da Marinha de Guerra (especialmente os meios aéreos), quando vinculados ao cumprimento de sua missão e submetidos a algum tipo de orientação, comando e controle naval.

A **Marinha Mercante**, conjugada às facilidades, aos serviços e às organizações envolvidas com os transportes marítimos e fluviais.

A **infra-estrutura** marítima e hidroviária relacionada aos portos, terminais, meios e instalações de apoio e controle.

A **indústria naval**, constituída pelos estaleiros de construção e reparos.

A **indústria de materiais de defesa** de aprestamento naval.

A **indústria de pesca**, que inclui terminais, indústria de processamento de pescado e embarcações.

As organizações e os **meios de pesquisa** e desenvolvimento tecnológico de interesse para o uso do mar e águas interiores e de seus recursos.

As organizações e os **meios de exploração e exploração** dos recursos do mar, seu leito e subsolo.

O **peçoal** que desempenha atividades relacionadas com o mar e hidrovias interiores e os estabelecimentos destinados à formação e ao treinamento desse pessoal.

Mentalidade marítima do povo e da classe política.

À Marinha do Brasil, portanto, enquanto componente militar do Poder Marítimo compete prover a segurança necessária para o bom desempenho de atividades visando aos objetivos da Política Marítima Nacional, e atuar na defesa da soberania e integridade territorial do Estado brasileiro em caso de agressão externa. Deste modo, assim é descrita a missão da Marinha do Brasil:

Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para defesa da Pátria. Estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à Política Externa do País; e cumprir as atribuições subsidiárias previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais.⁸⁸

O Poder Naval da Marinha do Brasil, portanto, é empregado em duas atribuições específicas fundamentais, visando tanto à garantia da segurança marítima como à defesa do Estado. A primeira e principal atribuição é descrita como a defesa da Pátria, ou seja, a defesa externa contra agressões de qualquer natureza, atividade essencial das Forças Armadas brasileiras prevista na Constituição Federal de 1988. A segunda, relacionada à segurança compreendida em termos de condições essenciais para desenvolvimento das atividades concernentes ao mar, é descrita na Lei Complementar n. 97 de 1999, alterada em 2010 pela Lei Complementar 136, e diz respeito às atribuições subsidiárias da Marinha do Brasil⁸⁹.

Considerando tais atribuições subsidiárias, cabe à Marinha do Brasil:

- 1- Orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;
- 2- Prover a segurança da navegação aquaviária;
- 3- Contribuir para formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;
- 4- Implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessário, em razão de competências específicas; e
- 5- Cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

⁸⁸Marinha do Brasil. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/menu_v/instituicao/missao_visao_mb.htm>; acesso em 08/03/2013.

⁸⁹BRASIL. **Lei Complementar n.97**, de 9 de junho de 1999.

Em função da multiplicidade e especificidade dessas atribuições, a referida legislação designa o Comandante da Marinha como Autoridade Marítima, sendo de sua competência exclusiva o trato dessas questões descritas como atribuições subsidiárias. Assim, depreende-se, então, que a Marinha do Brasil está orientada para atuar tanto no campo externo como também no campo interno.

Na vertente externa a Marinha do Brasil prepara e emprega seu Poder Naval para garantia da soberania, da integridade territorial e dos interesses do Brasil no mar, incluindo também águas interiores e áreas ribeirinhas e ainda contemplando a atuação em contribuição às ações de organismos internacionais, bem como apoio a ação da diplomacia. Já na vertente interna a função da Marinha é contribuir para a garantia dos poderes constitucionais, isto é, a garantia da Lei e da Ordem. Nesta atribuição estão incluídas as ações decorrentes da intervenção federal, estado de sítio ou estado de defesa. Ainda no campo interno, cabem à Marinha as atribuições subsidiárias acima descritas⁹⁰.

Desta forma, conclui-se que as condicionantes referentes ao Poder Marítimo, como observado, ademais dos elementos geográficos e materiais, possui também uma componente subjetiva, a vocação marítima da nação. Característica já apontada por Mahan como elemento essencial ao Poder Marítimo, independe de qualquer ação política, mas, ao contrário, é o principal fator que promove a ação. A existência ou carência desse elemento está fundamentada no papel histórico exercido pelo mar na construção social, econômica ou estratégica de uma nação. O papel multifacetado desempenhado pelo mar, contudo, somente poderá tornar-se elemento de ação política se for condicionado ao discurso e ação dos principais atores envolvidos nas atividades marítimas.

No Brasil, o mar, desde os tempos da colonização europeia, exerceu grande influência sobre a sociedade brasileira, especialmente no que concerne ao desenvolvimento econômico, uma vez que a principal mão-de-obra utilizada até fins do período imperial era o escravo negro originário de diversas regiões da África ocidental. Devido ao intenso tráfico de navios negreiros na costa brasileira e, por extensão, na região do Atlântico Sul, a Marinha imperial teve papel proeminente na formação da Política Exterior brasileira, consequência da necessidade de assegurar as rotas marítimas essenciais ao comércio. Porém, este papel foi diminuído nos períodos posteriores, em que predominou a busca pela integração da dimensão continental do Brasil⁹¹.

⁹⁰SILVA FILHO, A. Aula Inaugural dos cursos de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval. **Revista da Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro, n.13, 2009, p. 181.

⁹¹ Ver: TRAVASSOS, Mario. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 2ª edição, 1935.

A Marinha do Brasil, entretanto, embora sem a influência da época imperial, procurou orientar o emprego do Poder Naval de forma a conservar e fomentar o ideário de vocação marítima do Brasil seja por meio de sua formação doutrinária pautada em valores patrióticos cultivados desde o período da independência, seja devido à predominância de princípios gerais da Marinha Real britânica e das teorias do poder marítimo difundidas por Mahan e Corbett, entre outros, em fins do século XIX. Posteriormente, o pensamento estratégico da Marinha passou a ser formalmente documentado em seu Plano Estratégico, que orienta o emprego do Poder Naval segundo a interpretação: dos interesses brasileiros no mar a serem assegurados; da Política Externa e do contexto internacional; bem como da política marítima nacional e dos acordos internacionais ratificados pelo Brasil.

Assim, o principal fator que influenciou e ainda influencia o pensamento estratégico da Marinha e o processo decisório sobre preparo e emprego do Poder Naval é a observação da situação, tanto interna quanto externa. Neste sentido, o ex-ministro da Marinha, Almirante Mauro Cesar Rodrigues Pereira, afirma que as teorias de Alfred T. Mahan não eram fundamentais para elaboração do planejamento estratégico e a tomada de decisões na Marinha, embora tenha havido influência.

Outra fonte de pensamento estratégico muito difundido após a II Grande Guerra e apontado como possível orientador do emprego do poder militar no Brasil foram as teorias preconizadas pela Escola Superior de Guerra (ESG). Entretanto, o ex-ministro enfatiza que apenas a ênfase dada ao binômio “segurança e desenvolvimento” teve influência sobre o pensamento estratégico da Marinha, possivelmente devido ao contexto do regime militar e da doutrina de Segurança Nacional⁹².

Da mesma forma, tampouco a eleição de determinados armamentos resultou em influência decisiva sobre a Estratégia Naval. A única exceção foi o período no qual foi priorizada a guerra antissubmarino, devido, principalmente, a dois fatores: a presença da Missão Naval Americana, cujo objetivo era adestrar a Marinha brasileira às novas tecnologias no meio naval; e as dificuldades vivenciadas durante II Grande Guerra, que foi uma guerra essencialmente anti-submarina em seu contexto marítimo.

Posteriormente, a polarização da Guerra Fria e a possibilidade do bloco socialista utilizar a tática submarina em um possível conflito contra o bloco ocidental implicou na extensão da estratégia anti-submarina até o período da distensão na década de 1970. De um modo geral, contudo, a Marinha argumenta não priorizar um determinado armamento como

⁹²PEREIRA. M. As Forças Armadas, a Marinha e o Ministério da Defesa: pensamentos e relatos. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 122, n. 10/12, 2002.

condicionante de sua concepção estratégica, muito embora desenvolva a Estratégia Naval de forma a incorporar determinados armamentos ambicionados, como o Submarino de Propulsão Nuclear. Segundo, o Almirante Mauro Cesar Rodrigues Pereira, o fato de viajar muito pelo mundo e, conseqüentemente, ter muito contato com outros povos, com outras concepções, faz com que a Marinha também tenha uma visão estratégica mais aberta e dinâmica.

O Planejamento Estratégico da Marinha, que já existe há mais de 30 anos [desde 1977] e vem sendo revisado com certa frequência, emprega uma visão global e jamais se poderia considerar tal planejamento como condicionado pelos armamentos. O condicionamento vem da necessidade de aplicação do poder naval em face da conjuntura. Por exemplo, falava-se muito, no passado, sobre hipótese de guerra com a Argentina. Antes de se excluir oficialmente tal possibilidade de guerra, para a Marinha há muito já não existia.⁹³

A Estratégia Naval, portanto, deriva da interpretação da conjuntura. Assim, o Pensamento Estratégico da Marinha, devido à capacidade dos meios navais inseridos em um contexto específico, assim como o papel da Marinha de ator difusor de um discurso de reafirmação da vocação marítima brasileira, enfoca em sua função militar, ademais da defesa do Brasil contra agressões estrangeiras, a busca pelo controle da área marítima do Atlântico Sul e a projeção de poder para além da costa brasileira, ou até onde houver interesses brasileiros a serem defendidos.

Portanto, a Estratégia Naval contempla uma vertente de atuação com projeção de poder, ofensiva em sua essência, potencializando um possível conflito de formulação política em relação à postura estratégica defensiva enfatizada na Política de Defesa Nacional. Neste sentido, observa-se que a Estratégia Nacional de Defesa, divulgada em 2008, apesar de orientar-se de acordo com a Política de Defesa Nacional de 2005, no campo da Grande Estratégia, cumpre um papel de mediador entre o pensamento estratégico da Marinha, já sistematizado em seu Planejamento Estratégico, e a orientação política da Grande Estratégia brasileira. Isto pode ser verificado na nova versão da Política de Defesa Nacional publicada em 2012, na qual, diferentemente das versões anteriores, contempla como orientação da defesa manter a segurança das linhas de comunicação marítima e capacidade de projeção de poder para participar de operações estabelecidas pelas Nações Unidas⁹⁴.

Contudo, ainda que a Marinha fomente objetivos de construir uma Marinha Oceânica visando ao controle da área marítima do Atlântico Sul e à projeção de poder, utilizando, para tais fins, táticas ofensivas, a estratégia prioritária é a dissuasão como forma de negar o uso do

⁹³ PEREIRA. M. As Forças Armadas, a Marinha e o Ministério da Defesa: pensamentos e relatos. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 122, n. 10/12, 2002, p 47.

⁹⁴BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2012.

mar a possíveis oponentes e, deste modo, evitar o conflito nas imediações da regionalidade brasileira. O preparo e emprego do Poder Naval, portanto, é fundamentalmente orientado para uma postura defensiva, considerando a política brasileira, correspondente ao estabelecido pela Política Externa: não intervenção, não agressão e privilégio às negociações diplomáticas.

Ainda assim, a estratégia da dissuasão implica na interpretação de ameaças emitidas por determinados atores aos quais o Poder Naval brasileiro pretende dissuadir, atores não definidos na Grande Estratégia do Brasil. Isto demonstra que o desenvolvimento do Poder Naval ainda é condicionado pela identificação de ameaças não devidamente definidas pelo poder político, mas interpretadas pela leitura que a Marinha realiza da Política Externa e do contexto externo.

Esse enraizamento doutrinário, que diz respeito às convicções traduzidas em doutrinas empregadas nas escolas militares e no preparo diário de seus quadros nas unidades de um país, são convicções a respeito das relações das Forças Armadas com o próprio país e com o campo das relações internacionais. Assim, o enraizamento doutrinário traduz a visão de mundo predominante em uma instituição militar, uma visão de guerra a ser realizada, tendências que as Forças Armadas pretendem seguir ou impor neste domínio⁹⁵. Neste sentido, a argumentação desenvolvida nos tópicos seguintes analisa como o emprego do Poder Naval, de acordo com trindade clássica das funções da Marinha, influencia no processo decisório de formulação político-estratégica da ação externa brasileira.

3.2 A base do triângulo: Defesa

O propósito de organização e preparo de Forças Armadas em qualquer Estado é a possibilidade de empregá-las na condução do intercâmbio entre as nações quando são esgotados todos os recursos da diplomacia. Assim, quando a arte de convencer não mais se mostra hábil para alcançar os objetivos estabelecidos pela política, o Estado então emprega a força para impor sua vontade ao oponente. Portanto, o papel fundamental das Forças Armadas é o seu emprego estratégico e, por isso, a finalidade militar é a base do triângulo que representa as funções da Marinha.

Contudo, durante os tempos em que predomina a expressão da diplomacia a ação estratégica não é excluída, podendo ser empregada ao menos a título de ameaça dentre outras

⁹⁵ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Democracia e Defesa Nacional**. Barueri, Manole, 2005, p. 95.

formas. O Barão do Rio Branco, por exemplo, resolveu diversos problemas de fronteiras nos primeiros anos da República por meio de negociações diplomáticas e outros recursos pacíficos, sem emprego da força, mas sempre desejou ter em sua retaguarda para apoiá-lo uma Marinha expressiva.

A orientação do preparo e emprego do Poder Militar, insere-se em um processo de construção da autoridade do poder político, sob égide civil, sobre os assuntos pertinentes à Defesa, por meio da elaboração da Política de Defesa Nacional e a implementação do órgão burocrático que a coordena: o Ministério da Defesa em 1999, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Como observa Eliézer Rizzo de Oliveira, anteriormente ao governo de Cardoso, com exceção do presidente Geisel que dirigiu efetivamente o aparelho militar, as principais iniciativas que se traduziram em pautas militares procederam das Forças Armadas, por meio de seus ministros, ainda que apresentada como iniciativas dos presidentes da República⁹⁶. O Ministério da Defesa implicou na extinção do Estado-Maior das Forças Armadas e a transformação dos Ministérios Militares em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

A Marinha, segundo o ex-ministro Mauro César Rodrigues Pereira,⁹⁷ que acompanhou todo processo de implementação do novo Ministério, aceitou prontamente a decisão política pela criação do Ministério da Defesa e empenhou-se na realização de estudos para viabilizar o processo. No entanto, o ex-ministro lembra que a Marinha temia o fato de que a estrutura ministerial conduzisse a um ministério das Forças Armadas, com predominância de uma delas. Quanto esta situação se delineava, a Marinha evidentemente se opunha.

Tal oposição residia não somente na possibilidade de sobreposição de uma das Forças sobre as demais, mas principalmente na concepção estratégica que esta relação implicaria. O pensamento estratégico do Exército, principal Força na direção do processo de implementação do novo ministério, estabelecia uma concepção de emprego do Poder Militar voltado primordialmente para o território nacional e, conseqüentemente, com ausência de projeção de poder. Por outro lado, a Marinha preconiza a construção de uma força naval de

⁹⁶ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Democracia e Defesa Nacional**. Barueri, Manole, 2005, p. 117

⁹⁷ PEREIRA, M. As Forças Armadas, a Marinha e o Ministério da Defesa: pensamentos e relatos. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 122, n. 10/12, 2002, pp. 38-39.

vocação oceânica, contemplando projeção de poder, uma vez que se preocupa com a preservação das rotas marítimas do comércio exterior brasileiro⁹⁸.

O confronto de concepções estratégicas que resultasse em uma postura essencialmente focada no território nacional e nos águas jurisdicionais brasileiras recaía sobre uma questão debatida na elaboração da Política de Defesa Nacional de 1996 de que seria mais apropriado ao Brasil ter Marinha costeira e não oceânica. Tal concepção foi radicalmente refutada pelo pensamento dominante na maior parte do alto oficialato da Marinha, que visualiza o Poder Marítimo como um importante eixo de inserção internacional do Brasil e, portanto, necessita contemplar projeção de poder não apenas para apoiar a ação diplomática, mas também para assegurar o controle da área marítima do Atlântico Sul.

Na década de 1970, Ken Booth classificou as Marinhas do mundo em quatro tipos⁹⁹:

- 1- Marinhas globais: capazes de operar praticamente em todos os mares do mundo (Estados Unidos, União Soviética);
- 2- Marinhas Oceânicas: capazes de organizar uma operação significativa, em águas distantes de seu território (França, Reino Unido e Rússia pós Guerra Fria);
- 3- Marinhas de Mar Contíguo: capazes de operar a alguma distância de seu litoral, mas possuem poucas unidades com capacidade oceânica (a maioria das Marinhas de porte médio, como Índia, África do Sul e Brasil); e
- 4- Marinhas Costeiras: dispõem apenas de unidades de porte modesto, com capacidade de emprego costeiro e litorâneo.

Considerando esta tipologia, a Marinha brasileira, avaliando seu enraizamento doutrinário, visualizava como retrocesso a possibilidade de o Brasil dispor somente de uma Marinha Costeira. Além disso, em nível tático, o cenário de ação previsível para permitir proteção ao Brasil seria, pelo menos, todo o Atlântico Sul, pois, segundo a Marinha, seria dificultoso elaborar um planejamento de ação militar considerando a imensa dimensão geográfica do Brasil em situação de crise apenas atuando junto à costa. Assim, o teatro de operações da estratégia naval, vislumbrado pelo Poder Naval, justificava a idealização de uma Marinha com capacitação oceânica¹⁰⁰.

Ademais, um poder naval menos expressivo e com capacidade de emprego apenas na região costeira representava menor influência no processo decisório em Política Externa em

⁹⁸ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Democracia e Defesa Nacional**. Barueri, Manole, 2005, p. 239.

⁹⁹ PESCE, I. Reflexões sobre o emprego do Poder Naval. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 125, n. 1/3, 2005, p. 88.

¹⁰⁰ PEREIRA, M. As Forças Armadas, a Marinha e o Ministério da Defesa: pensamentos e relatos. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 122, n. 10/12, 2002, p. 50.

sua vertente marítima. Conhecendo todo potencial de Poder Marítimo que o Brasil dispõe, devido a sua dimensão geográfica e biodiversidade, potencializado pelo quadro geopolítico de menor tensão do Atlântico Sul e a busca pela inserção autônoma, a Marinha entende que o Poder Marítimo é uma vertente histórica e fundamental no processo de inserção internacional brasileira. E, dessa forma, justifica dispor de um Poder Naval que contemple o apoio necessário à ação da Diplomacia, muito além, portanto, da costa e do mar territorial.

O Brasil é ou não um país com uma das maiores extensões territoriais do mundo? O Brasil é ou não um dos países com uma das maiores costas do mundo? O Brasil é ou não um dos países com uma das maiores populações do mundo? O Brasil é ou não uma das maiores economias no mundo, apesar de ainda ser subdesenvolvido? O Brasil pode abdicar dessa posição? Pode ser menor do que é? Não pode. Ele tem de ser grande. Não no sentido imperialista, no sentido de querer participar para aparecer, para mostrar poder, mas consequência natural do que é nosso país. A não ser que abduquemos dessa posição, aceitemos ser sempre subsidiários e só acompanharmos as idéias dos outros, sem fazer ouvida nossa opinião, de igual para igual.¹⁰¹

Compreendendo, dessa forma, o Poder Marítimo como eixo de inserção internacional, a Marinha elaborou a concepção de “regionalidade abrangente” para dar conotação política à área marítima do Atlântico de Sul, da mesma forma como era visualizada a América do Sul pela expressão da Diplomacia. O Almirante Mário César Flores¹⁰², ao sistematizar o termo “regionalidade abrangente”, ressalta, contudo, que tal perspectiva não é consenso entre a elite política brasileira, restringindo-se à visão da Marinha.

Para a Marinha do Brasil, o sentido político de regionalidade abrange não somente os países limítrofes sul-americanos, regionalidade fronteiriça, (Ver figura B: regionalidade fronteiriça e regionalidade abrangente), mas 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. Deste modo, a projeção do Poder Naval compreende não apenas o mar territorial, mas se projeta em toda extensão do regionalismo brasileiro, ressaltando a importância da região oeste africana e também do continente antártico na ação externa do Brasil (FIGURA B).

¹⁰¹PEREIRA, M. As Forças Armadas, a Marinha e o Ministério da Defesa: pensamentos e relatos. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 122, n. 10/12, 2002, pp. 43-44.

¹⁰²FLORES, Mário César. Atlântico Sul: aspectos de segurança. **Segurança e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v.31, n. 195.

Figura B – Regionalidade brasileira: *Círculo roxo:* regionalidade fronteiriça; *círculo azul:* regionalidade abrangente.



Fonte: Elaboração da autora.

O ideário de “regionalidade abrangente” desenvolvido e sustentado pela Marinha como área de atuação do Poder Naval fundamentava-se em elementos históricos desde a formação da Marinha no início do Império, quando a região do Atlântico Sul era visualizada como área marítima de ação da Marinha brasileira, dada a importância das rotas marítimas sul-atlânticas para o comércio. Além disso, este ideário também fomentou a concepção de uma Marinha com características oceânicas com capacidade de projeção sobre terra, ideal que influenciará o pensamento e formulação estratégica do Poder Naval, colidindo, em alguns momentos, com o poder político e sendo, gradualmente, incorporada aos documentos governamentais de defesa e segurança.

A Política de Defesa Nacional elaborada em 1996, documento que seria coordenado pelo Ministério da Defesa, fazia pouca referência à regionalidade abrangente brasileira. Neste

documento, o entorno estratégico do Brasil limitava-se à América do Sul e ao Atlântico Sul de forma generalizada, ou seja, sem enfatizar as imediações territoriais sul-atlânticas como regiões de interesse político.

Para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul.¹⁰³

Além disso, aquela Política de Defesa Nacional limitava-se a enfatizar a atuação da Diplomacia na perspectiva da cooperação no entorno regional como forma de viabilizar a segurança por meio de um “anel de paz”, possibilitando empregar esforços em outras questões nacionais. Assim, cabia a Diplomacia trabalhar para evitar o conflito nas imediações regionais do Brasil, e à Defesa, conforme uma postura defensiva, preparar-se para repelir uma possível agressão externa, sem mencionar projeção de poder.

O fortalecimento do processo de integração proporcionado pelo Mercosul, o estreitamento de relações com os vizinhos amazônicos - desenvolvido no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica -, a intensificação da cooperação com os países africanos de língua portuguesa e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul – resultado de uma ação diplomática positiva e concreta – conformam um verdadeiro anel de paz em torno do País, viabilizando a concentração de esforços com vistas à consecução de projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades sociais.¹⁰⁴

A Política de Defesa Nacional, documento inovador na área das relações civis militares, abriu caminho para a criação do Ministério da Defesa e passou a orientar o preparo militar, em sintonia com a Política Externa. A orientação que transparece na Política de Defesa Nacional, no entanto, remete a um patrimônio diplomático e militar, tanto no plano conceitual como no plano instrumental da inserção internacional. Assim, a formulação da Política de Defesa Nacional resultou de um somatório de consenso entre as Forças Armadas, o Itamaraty e o governo, sendo desencadeada pela forte intenção do ministro da Marinha de adquirir aviões de asa fixa para o navio aeródromo, antes operado em conjunto com a Força Aérea¹⁰⁵.

Apesar de a Marinha operar navio aeródromo com aviões de ataque e ainda insistir na construção do Submarino de Propulsão Nuclear, projeto elaborado desde a década de 1970, armamentos direcionados à projeção de poder, a Política de Defesa Nacional em questão não contemplava ações ofensivas. A referência ao Atlântico Sul como área de interesse do Brasil

¹⁰³BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 1996.

¹⁰⁴Ibidem.

¹⁰⁵OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Democracia e Defesa Nacional**. Barueri, Manole, 2005, pp. 498, 337, 338.

de forma singular, visava apenas ao controle e segurança das rotas marítimas essenciais ao comércio exterior brasileiro. Tais armamentos poderiam ser úteis para atingir o controle da área marítima desejada, mas não seriam capazes de exercer esse controle de forma isolada, sendo necessários para isso navios de superfície de patrulha.

Neste sentido, o conflito de concepções estratégicas, que em determinados momentos resultou na oposição da Marinha em relação ao Ministério da Defesa, persistia entre o esboço da Grande Estratégia brasileira e formulação do preparo e emprego militar em nível das Forças Armadas. Considerando o emprego do Poder Naval, a Política de Defesa Nacional orientava buscar uma postura que, em face da ausência de inimigo declarado, se concretiza por meio de uma atitude primordialmente de caráter defensivo, direcionada não ao ataque, mas sim à defesa dos interesses brasileiros. Isto é o que ocorreria a partir de uma revisão do planejamento estratégico naval, remetendo à construção de navios menores, de maior capacidade de manobra e velocidade, logo, à aplicação de algumas concepções da *Jeune École* francesa à Marinha do Brasil¹⁰⁶.

Entretanto, tal mudança de postura recaía no temor de ver a Marinha brasileira transformada em Marinha costeira, voltada somente para patrulha nas águas jurisdicionais e defesa do mar territorial, e repressão às chamadas novas ameaças internacionais, atuação posteriormente contemplada nas atribuições subsidiárias da Marinha. A Lei Complementar n. 97 de 1999, atualizada em 2010, referente ao preparo e emprego das Forças Armadas, direcionaria, em princípio, a resolução dessa questão, uma vez que reforça o objetivo de primordial do Poder Militar para defesa externa, separando esta função das demais atribuições compreendidas como atividades subsidiárias. Deste modo, assim versa o artigo primeiro da Lei Complementar n. 97:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Parágrafo único. Sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também às Forças Armadas o cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei Complementar.¹⁰⁷

Neste contexto, as Forças Armadas foram reforçadas como instrumentos da Política Externa Brasileira, influenciando no processo de formulação da Grande Estratégia, bem como

¹⁰⁶ ASSANUMA, E. A geopolítica do Atlântico Sul: razões para o fortalecimento da Marinha do Brasil. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.123, n.10/12, 2003, p. 125.

¹⁰⁷ BRASIL. **Lei Complementar 97**, 1999.

na inserção internacional do Brasil. Assim, na nova versão da Política de Defesa Nacional de 2005, portanto já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, observa-se uma ampliação do entorno estratégico de atuação do Poder Militar. Esta ampliação, no entanto, também é resultado de uma nova postura de atuação externa de busca por maior participação na condução da política internacional em âmbito regional e mundial, e, deste modo, acompanha a movimentação da Diplomacia. Neste sentido, a América do Sul continua sendo prioridade de ação externa, mas o novo documento já menciona o Atlântico Sul visando projeção em relação à África:

O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África.¹⁰⁸

Esta versão de 2005 da Política de Defesa Nacional já visualiza um entorno estratégico que integra não somente a América do Sul, mas também inclui a África Ocidental e Meridional e a parte oriental do Atlântico Sul. A ampliação do entorno estratégico do Brasil representou a justificativa necessária para ampliar também o alcance geográfico da Marinha, possibilitando a afirmação de características oceânicas com projeção de poder sobre terra, uma vez que, como enfatizado por Corbett, o controle da área marítima tem como principal objetivo influenciar os eventos em terra.

Entretanto, na Política de Defesa Nacional de 2005, a atuação do Poder Naval ainda se restringe às imediações mais diretas do Atlântico Sul, ou seja, a África Ocidental, sem mencionar a Antártida, onde a Marinha já desenvolvia o projeto PROANTAR e mantém uma base de pesquisa, Comandante Ferraz. Também não faz referência ao norte do Atlântico Sul, embora a delimitação de atuação do Poder Naval de acordo com a Marinha é até o paralelo 16° N, portanto, além do Atlântico Sul geográfico, implicando na visualização da região do Caribe como área com possíveis interesses estratégicos. Estas regiões foram mencionadas em um novo documento sobre Política de Defesa Nacional, publicada em de 2012, no governo de Dilma Rousseff, que novamente amplia o entorno estratégico do Brasil:

¹⁰⁸BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005.

A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região.¹⁰⁹

A nova ampliação do entorno regional de interesse estratégico do Brasil caracteriza uma reorientação da Política Externa, em que a prioridade não mais é inserção regional do Brasil, mas sim a inserção internacional a ser realizada de forma autônoma, isto é, possuir capacidade de influir na dinâmica política internacional para prevalecer a vontade política brasileira, coincidindo ou não com interesses de outros Estados. Tal objetivo pode resultar em conflitos, para os quais é preparado o Poder Militar em apoio à expressão da Diplomacia, evitando o conflito, ou para repelir um ataque.

Este movimento da ação externa para além da região tradicional de atuação brasileira concretizou-se por meio de acordos de cooperação com países da América Central e Caribe, como a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); e também com a África e a Índia, vinculados à cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). Importante também observar que o destaque conferido à região do Caribe reflete a participação brasileira na Operação de Estabilização estabelecida pelas Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), na qual o Brasil exerce a coordenação.

Além disso, Política de Defesa Nacional de 2012, ecoando princípios apresentados na Estratégia Nacional de Defesa no que concerne à função militar da Marinha, estabelece ademais da defesa territorial e do mar patrimonial, a manutenção da segurança das linhas de comunicação marítimas no Atlântico Sul e a capacidade de projeção de poder para participação em operações realizadas pelas Nações Unidas.

O País deve dispor de meios com capacidade de exercer vigilância, controle e defesa: das águas jurisdicionais brasileiras; do seu território e do seu espaço aéreo, incluídas as áreas continental e marítima. Deve, ainda, manter a segurança das linhas de comunicações marítimas e das linhas de navegação aérea, especialmente no Atlântico Sul.

Para a Marinha do Brasil, as áreas marítimas estratégicas de maior importância para o Poder Naval, em ordem decrescente de prioridade são¹¹⁰:

¹⁰⁹ BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2012.

¹¹⁰ PESCE, I. Atlântico Sul: aumento da presença naval norte-americana? **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 128, n. 7/9, 2008, p. 101.

- 1- A área vital (denominada Amazônia Azul): inclui o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental;
- 2- A área primária: abrange o Atlântico Sul, definido como a parte compreendida entre o paralelo 16° N, a costa oeste da África, a Antártida, o leste da América do Sul e o leste das Pequenas Antilhas (excluindo o Caribe);
- 3- A área secundária: abrange o mar do Caribe e o Pacífico Sul, definido este como a área compreendida entre o canal de Beagle, o litoral da América do Sul, o meridiano 85° W e o paralelo do Canal do Panamá; e
- 4- As demais áreas do globo.

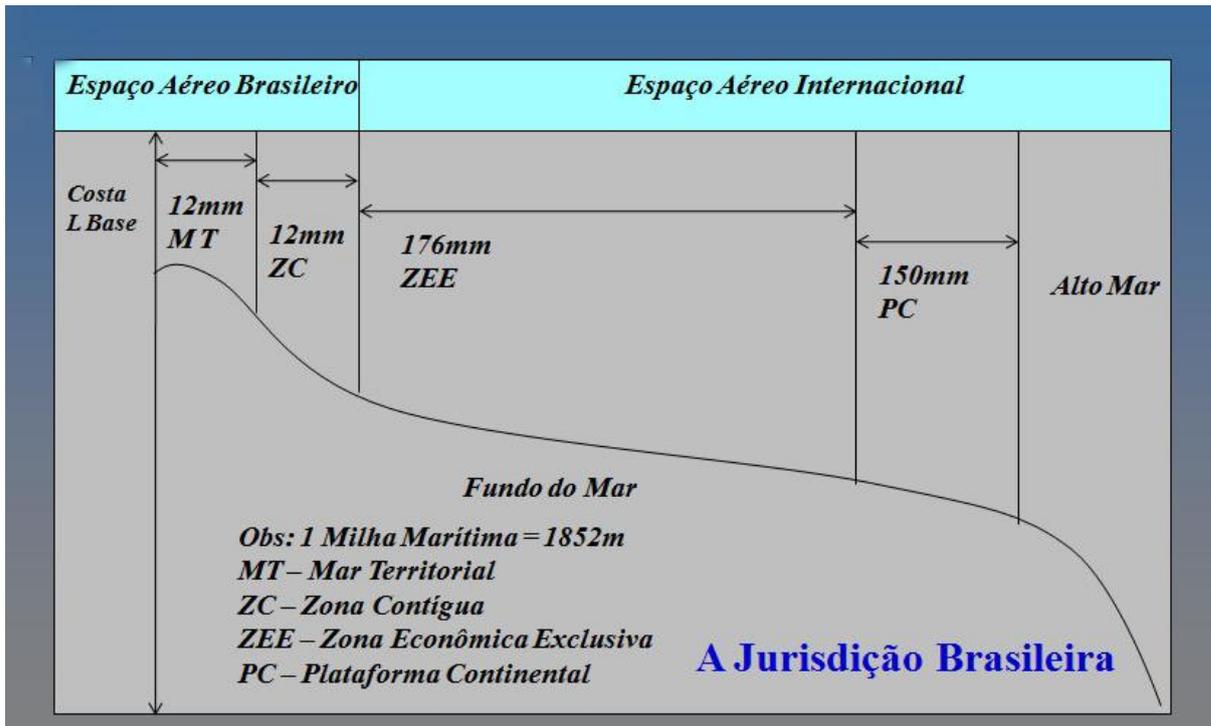
De acordo com a Marinha, no que concerne defesa da integridade territorial brasileira contra agressões externas, sua atuação concentra na chamada área vital. Nesta área vital, contemplada na Política de Defesa Nacional desde sua primeira versão em 1996, a Marinha vem destacando a existência de uma segunda Amazônia, a “Amazônia Azul”, constituída pelo mar patrimonial de 200 milhas marítimas (370 km) e pela plataforma continental de até 350 milhas marítimas (648 km) de largura. Esta imensa área, cuja extensão e cujas riquezas são comparáveis às da Amazônia Verde, representa um total de quase 4,5 milhões de km², aumentando em mais de 50% a área do território nacional. A inclusão da área marítima atribuída ao País para fins de busca e salvamento amplia este total para 13,8 milhões de km², equivalente a 1,6 vez a dimensão continental do Brasil¹¹¹.

O Brasil, considerando a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar a qual é signatário, adota Mar Territorial de 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. Além disso, dispõe também de uma extensão de 200 milhas de Zona Econômica Exclusiva (ZEE) que abarca a Zona Contígua, na qual o Estado territorial pode explorar os recursos naturais com exclusividade (FIGURA C).

Contudo, pesquisas realizadas pelo Projeto Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) e apresentadas à Comissão de Limites da Plataforma Continental da Convenção possibilitaram pleitear a incorporação às 200 milhas de ZEE mais 712 mil quilômetros quadrados de extensão da Plataforma Continental, na qual o país possui soberania de jurisdição (FIGURA D).

¹¹¹ PESCE, I. **A Marinha do Brasil e a Ordem Marítima Mundial do século XXI**. Revista Marítima Brasileira. Rio de Janeiro, v. 126, n. 7/9, 2006, p. 93.

Figura C – Jurisdição Brasileira no Mar



Fonte: Poder Naval <<http://www.naval.com.br>>

Além da importância econômica dos recursos encontrados nesta área, denominada, como já exposto, como “Amazônia Azul”, 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. Nesta área, contemplando o Mar Territorial brasileiro e a extensão da Plataforma Continental na Zona Econômica Exclusiva, a prioridade estratégica é negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima¹¹².

Quanto à segunda tarefa militar da Marinha, controle da área marítima primária, o Atlântico Sul, e conseqüentemente das linhas de comunicação marítima, também implica na capacidade de negação do uso do mar ao inimigo para efetivamente exercer controle. Contudo, alcançar o controle de uma área marítima exige também presença constante do Poder Naval na região em consideração, de forma isolada ou em parceria com outras Marinhas da área.

¹¹² BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil*. Brasília, 2008.

Figura D – Plataforma Continental brasileira



Fonte: publicado no jornal **Folha de São Paulo**, em 6 de setembro de 2010.

Na área marítima de interesse imediato para o Brasil existe uma organização regional da Área Marítima do Atlântico Sul (AMAS), integrada por Brasil, Argentina e Uruguai que exercem a Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul (CAMAS), cargo exercido em sistema de rodízio por um almirante da Marinha de um dos três principais. Por ser um país da Bacia do Prata, embora não possua litoral, o Paraguai também participa deste arranjo regional de cooperação.

A organização da AMAS surgiu em âmbito do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca do qual derivou o Plano para a Defesa do Tráfego Marítimo Interamericano, no ano de 1959, pela Junta Interamericana de Defesa. Para os efeitos deste Plano, dividiu-se a zona de segurança do TIAR em quatro Áreas Marítimas de Coordenação do tráfego marítimo¹¹³.

- Área Marítima do Atlântico Norte - AMAN
- Área Marítima do Atlântico Sul - AMAS (única organizada)
- Área Marítima do Pacífico Norte - AMPAN
- Área Marítima do Pacífico Sul – AMPAS

Visando a estabelecer a Organização da Área Marítima do Atlântico, na IV Conferência Naval Interamericana realizada em agosto de 1964 no Rio de Janeiro, foi criado o Comitê Interamericano para a Defesa do Tráfego Marítimo, do qual surgiu o Subcomitê Regional do Atlântico Sul, que fez as seguintes recomendações às Marinhas da AMAS: criar a Junta de Comandantes-em-Chefe das Marinhas da Área Marítima do Atlântico Sul; instituir na Área Marítima do Atlântico Sul, em tempo de paz, um Coordenador (CAMAS) que se transformará em Comandante de Área, em tempo de guerra (CAM)¹¹⁴.

Foi assim que em 19 de julho de 1966, na cidade do Rio de Janeiro, teve lugar a primeira reunião de Comandantes-em-Chefe das Marinhas da AMAS, na qual foi criada a atual estrutura do CAMAS. O Plano do CAMAS visa a assegurar o uso das comunicações marítimas de interesse regional, efetuando, portanto, o controle da Área Marítima do Atlântico Sul. As delimitações do perímetro de atuação das Marinhas da AMAS foram estabelecidas em conformidade com a região de busca e salvamento no mar, acordada junto a Organização Marítima Internacional (IMO).

¹¹³Informações da página eletrônica do CAMAS, disponível em:
<http://www.ara.mil.ar/amas_bra/Main/Main.asp> Acesso em 09/03/2013.

¹¹⁴Ibidem.

Além das tarefas de negação do uso do mar, tendo em vista à defesa no mar territorial e Plataforma Continental, e controle da área marítima essencial ao tráfico comercial brasileiro, o componente militar do Poder Marítimo, constituído pelo Poder Naval, exerce uma terceira tarefa: a projetar o poder sobre terra, visando principalmente o entorno regional brasileiro, na defesa dos objetivos da política externa. O apoio a ação da Diplomacia também é uma forma de projetar poder sem, contudo, recorrer ao uso da força.

No campo militar, a capacidade de projeção de poder exige a formação e preparo de uma Marinha com características oceânicas, apta a operar em áreas distantes do entorno marítimo contíguo ao território nacional. Deste modo, os dois instrumentos convencionais de projeção do Poder Naval sobre terra são o navio-aeródromo, com suas aeronaves embarcadas, e a força anfíbia, cujo elemento fundamental é a tropa de fuzileiros navais. O submarino de ataque com propulsão nuclear é um instrumento de negação do mar por excelência e também instrumento de projeção de poder. É um instrumento capacitado para obter o controle de uma área marítima, mas não é suficiente para o exercício desse controle e tampouco pode ser empregado para patrulha costeira de forma eficaz.

Considerando, portanto, as três tarefas básicas da Marinha no concernente aos objetivos militares apresentados na Estratégia Nacional de Defesa, o Brasil possui três Marinhas em uma só: A Marinha de águas profundas (Esquadra); a tropa anfíbia da Marinha (Corpo de Fuzileiros Navais); e a Marinha costeira, fluvial e de atividades subsidiárias (Forças Distritais e Serviço Hidrográfico)¹¹⁵.

Apesar de a Estratégia Nacional de Defesa considerar a existência de três tarefas básicas, a Marinha do Brasil destaca como prioridade a função de defesa que se relaciona com os objetivos de evitar o conflito por meio da negação do uso do mar. O Poder Naval será empregado de modo a afastar o conflito para o mais distante possível do território brasileiro. No Atlântico Sul, em caso de conflito armado, caberá à Marinha o controle e a proteção das linhas de comunicação marítimas de interesse do Brasil.

Para isso, a Marinha, de acordo com a Estratégia Nacional de Defesa, adota como estratégia prioritária a dissuasão, para a qual colabora o projeto do Submarino de Propulsão Nuclear. A justificativa apresentada pela Marinha sobre a vantagem desse tipo de armamento no que se refere ao efeito dissuasório consiste no fato de não necessitar vir sempre à tona para reabastecimento. Assim, o submarino poderá movimentar-se em grandes profundidades de forma que uma possível força antagônica não poderá detectá-lo facilmente, influenciando,

¹¹⁵ PESCE, I. **A Marinha do Brasil e a Ordem Marítima Mundial do século XXI**. Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, v. 126, n. 7/9, 2006, p. 97.

portanto, o cálculo de risco ao efetuar-se uma ação invasora em águas territoriais brasileiras¹¹⁶.

Além disso, no âmbito militar, a Marinha tem como objetivo o controle da área marítima e a projeção de poder. O controle da área marítima significa assegurar as rotas de comunicação marítimas visando o livre curso do comércio exterior brasileiro, em grande parte, realizado pelo mar e está diretamente relacionado à tarefa prioritária de negação do mar e também é o meio pelo qual se efetiva a projeção de poder. A capacidade de obter controle da área marítima bem como de projeção de poder denota que a orientação do emprego do Poder Naval não se limita a uma postura defensiva, mas inclui também a adoção de táticas ofensivas visando à defesa dos objetivos da Política Externa além das imediações do território brasileiro.

Portanto, potenciais focos de conflito no entorno regional brasileiro poderão ser compreendidos como possíveis ameaças, segundo a Estratégia Nacional de Defesa, “se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para se defender não somente das agressões, mas também das ameaças”¹¹⁷. Defender-se de uma possível agressão significa adotar uma postura essencialmente defensiva, mas ter capacidade de opor-se às ameaças significa orientar o emprego do poder militar para tomar a ofensiva, conforme indicar o contexto. Esta é a interpretação predominante no contexto da Marinha.

Em que pese termos uma sociedade com características pacíficas, o que é corroborado por intermédio da histórica e consistente política externa do nosso país, impondo que a Marinha adote uma postura estratégica dissuasória, isso não significa que nossas ações ofensivas sejam inibidas. Nossos planejamentos estratégicos e operacionais conjuntos contemplam as iniciativas das ações, defensivas ou ofensivas, caso a situação assim venha a indicar.¹¹⁸

Neste sentido, o conflito de concepção estratégica existente durante as discussões sobre a formulação da primeira Política de Defesa Nacional no contexto da implementação do Ministério da Defesa foi parcialmente resolvido pela adoção de uma orientação estratégica Defensiva em essência, mas contemplando a dissuasão como meio para evitar o conflito, ainda que sem referir-se a quais ameaças pretendem-se dissuadir. A análise da Política Externa, no entanto, e a ampliação do entorno regional ao longo do processo de reformulação da Política de Defesa Nacional apontam que o Poder Militar será preparado para atuar não apenas no entorno estratégico do Atlântico Sul, mas possivelmente além, acompanhando o

¹¹⁶MINISTÉRIO DA MARINHA. **Submarino de Propulsão Nuclear**. Brasília, 1988.

¹¹⁷BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil**. Brasília, 2008.

¹¹⁸PINTO, A. Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos da Escola Naval no ano de 2010. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n.15, 2010, p. 161.

esforço diplomático de inserção internacional do Brasil, complementado a expressão da diplomacia.

Assim, no âmbito do Poder Marítimo, no debate entre postura defensiva ou ofensiva prevaleceu a concepção estratégica da Marinha que, embora priorize a estratégia de negação do mar, considera também as tarefas de controle da área marítima e projeção de poder, observando o direcionamento da Política Externa e, inclusive, influenciado no processo decisório de formulação desta política.

3.3 A segunda face do triângulo: apoio à Diplomacia

O papel de apoio do Poder Naval à diplomacia enquadra-se no emprego do Poder Militar com o propósito de obter resultados no campo da Grande Estratégia sem, contudo, utilizar a força para atingir objetivos militares. O Almirante Vidigal intitula esta atuação da Marinha como “Emprego Político do Poder Militar”, definindo-o como emprego do Poder Militar em uma condição não caracterizada como de guerra, sem o emprego efetivo da força¹¹⁹. Entretanto, como a guerra é expressão da política, qualquer uso da Força Armada, visando a alcançar objetivos militares, na paz ou na guerra, é um ato essencialmente político. Por esta razão, neste trabalho deu-se preferência ao termo “apoio à diplomacia”.

O papel de apoio à diplomacia do Poder Naval, colaborada pela estratégia de presença, visa a apoiar a Diplomacia diretamente, provendo apoio logístico, de modo a promover boas relações com as chamadas “nações amigas”, além de possuir também um componente estratégico de demonstração de poder. Assim, operações navais conjuntas, acordos de cooperação, além da realização de visitas a portos em conjunto com as delegações diplomáticas brasileiras, caracterizam o papel de apoio à diplomacia da Marinha¹²⁰.

Tal emprego do Poder Naval é uma das modalidades de política de prestígio que um Estado pode adotar para a defesa de seus interesses e, embora seja descrito também como “diplomacia naval”, sua expressão integra a gramática militar, uma vez que denota demonstração de força com a finalidade de convencer o interlocutor. Ademais, ainda que Vidigal saliente que nesta modalidade de atuação do Poder Naval não haja emprego efetivo da força, explicitando que não há projeção estratégica direta em conflito com oponentes, o

¹¹⁹ VIDIGAL, A. **O Emprego Político do Poder Naval**, p. 7.

¹²⁰ PESCE, I. Reflexões sobre o emprego do Poder Naval. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 125, n. 1/3, 2005.

emprego da força está presente. Demonstrar interesse em determinada localidade por meio do deslocamento de navios, ou utilizar a Marinha para respaldar a ação da diplomacia, utilizando da ameaça do emprego do Poder Naval, ou mesmo a participação em exercícios conjuntos são atividades de demonstração de força, que influenciam no processo decisório de política externa do interlocutor.

A possibilidade de emprego do poder militar sem projeção direta, típico da Marinha, está relacionada à tradição das relações internacionais no mar, ambiente com características específicas e que, por conseguinte, engloba também elementos simbólicos como, por exemplo, o ato de mostrar bandeira e visitar portos de outros Estados. Interessante notar que, a Marinha é a única força militar que possui elementos de apoio à diplomacia de forma mais destacada, diferente das demais forças cujo intercâmbio com demais Estados é conduzido prioritariamente em contexto de conflito. Isto ocorre devido às características físicas e políticas do ambiente em que atua o Poder Naval, que confere às forças navais a adequação necessária para o emprego com propósitos de facilitar o esforço diplomático.

De acordo com o pensamento predominante na Marinha, a liberdade dos mares permite às forças navais ocuparem posições próximas às áreas de crise, e lá permanecerem por períodos prolongados de tempo, de modo a agirem rapidamente quando necessário. A mobilidade das forças navais assegurarem-lhes o total benefício do livre uso dos mares internacionais que abrangem a maior parte dos oceanos.

As forças navais têm capacidade orgânica de responder, praticamente em qualquer lugar do mundo, a uma situação de crise, com a força adequada, quer quanto à natureza quer quanto à intensidade, para atingir um determinado fim. Além disso, as forças navais dão uma flexibilidade inigualável no que concerne a comprometer-se e a descomprometer-se. Elas facilmente permitem que se mostre o grau de interesse adequado em determinadas atuações e, ao mesmo tempo, variando as circunstâncias, permitem uma “retirada” sem perda de prestígio. No dimensionamento da capacidade naval também é considerado a habilidade de atender a qualquer emergência num tempo curto em qualquer ponto da área marítima que se pretende defender, de modo a evitar a criação pelo outro partido de fatos consumados.¹²¹

O Almirante Vidigal ressalta ainda que em situações nas quais o emprego do Poder Militar é utilizado para propósitos não militares, o valor da força empregada é simbólico e, portanto, o significado desse tipo de ação dependerá essencialmente da percepção que o interlocutor tenha da situação. Essa característica torna especialmente complexa a previsão dos resultados, já que será difícil prognosticar a reação dos demais atores com razoável margem de segurança. Além disso, outros fatores, não relacionados diretamente à questão, ou

¹²¹ VIDIGAL, A. **O Emprego Político do Poder Naval**, p. 27.

até mesmo nem percebido pelo ator protagonista, estão também interferindo, tornando ainda mais complexa a análise.

A eficiência do emprego do poder militar com [...] condicionantes fora do campo militar, é influenciada por uma série de outras variáveis, que têm de ser levadas em consideração em qualquer análise de uma dada situação; o grau de determinação de cada partido em defender sua posição e a maneira como o outro percebe essa determinação; os valores em jogo, reais ou imaginados, e o seu confronto com os riscos envolvidos, reais ou imaginados; a importância da questão para outros partidos não diretamente envolvidos, o nível esperado da reação internacional, tendo em vista o tipo de pressão que terá de ser desenvolvida; o ambiente psicológico reinante entre os dirigentes e os grupos de opinião mais importantes, em todos os partidos envolvidos; etc.¹²²

Além disso, a determinação do emprego do Poder Militar para propósitos diplomáticos está sujeito a diversas condicionantes, tais como estágio de desenvolvimento do país, tanto econômico, como político e social; grau e nível das ameaças identificadas e, para cada uma delas, o risco aceitável; e, finalmente, a natureza dos objetivos nacionais. Desta análise deriva a natureza do emprego do Poder Militar, que pode ser: dissuasão, dissuadir um determinado partido a empreender ações militares contra outros ou seus aliados; coerção ou coação, impor a vontade a outro partido pela ameaça de punição para impedir o prosseguimento de uma ação já iniciada; apoio ou sustentação a aliados; prestígio ou presença, visando demonstrar interesse; ou uma combinação dessas modalidades¹²³.

Contudo, independente do meio elegido para emprego do Poder Militar no contexto diplomático, o sucesso da ação dependerá primordialmente da interpretação realizada pelo oponente. Há, deste modo, uma distinção entre o valor real da força usada do seu valor percebido, a mensagem que se teve a intenção de transmitir da mensagem realmente recebida. Assim, o estado de prontidão para combate das forças definidas é um elemento a ser sempre considerado, devido à análise que cada ator faz das forças dos outros, que inclui o exame das reais condições de um determinado Poder Militar para o combate. O Poder Militar, portanto, mesmo empregado sem um propósito de combate não deve conduzir a preparação de um poder apenas aparente, uma vez que sua eficiência no apoio ao esforço diplomático depende, essencialmente, de sua credibilidade como instrumento para guerra¹²⁴.

Ademais, considerando o emprego da força como um valor simbólico, uma determinada força representa uma parcela do poder militar de um país que, por sua vez, é um

¹²² VIDIGAL, A. **O Emprego Político do Poder Naval**, p. 15.

¹²³ *Ibidem*, p. 18.

¹²⁴ LESSA, A. Os vértices marginais de vocações universais: as relações entre a França e o Brasil de 1945 a nossos dias. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 43, n. 2, 2000.

reflexo do seu poder nacional. Portanto, a ação de presença de uma determinada força não depende exclusivamente do seu poder militar diante de uma outra força, mas seu emprego reflete o interesse daquele Estado na questão em causa e o efeito resultará, principalmente, do reconhecimento desse interesse.

O incidente que ficou conhecido como a Guerra da Lagosta, envolvendo a França e o Brasil (fevereiro-março 1963) é um exemplo. A França, ao enviar um navio de guerra para proteger seus barcos lagosteiros que operavam na costa do nordeste, deu ao Brasil um claro sinal de que pretendia garantir a pesca de seus barcos apesar da proibição. A França, contudo, não considerou a possibilidade de reação brasileira e foi surpreendida com a concentração, na área, de forças navais do Brasil. Este gesto foi acompanhado de uma linguagem diplomática que deixava clara a disposição brasileira de impedir a pesca a qualquer custo, levando a França a desistir da questão¹²⁵.

Por outro lado, a defesa e o exercício do controle da área marítima do Atlântico Sul, objetivos estratégicos da Marinha do Brasil, não se limitam penas ao Poder Naval brasileiro, dado à vastidão da área marítima e ao fato dos demais países sul-atlânticos também identificarem interesses na região. Dessa forma, o Atlântico Sul, na compreensão da Estratégia, é um mar cujo controle deve ser buscado pela confiança e cooperação regional, sendo necessária, portanto, a ação da diplomacia. A atuação conjunta para defesa dos interesses regionais no Atlântico Sul também contribuirá na defesa do Mar Territorial brasileiro e na extensão da Plataforma Continental, ou seja, do local denominado “Amazônia Azul”.

A proteção das águas jurisdicionais brasileiras não deve ficar restrita a ações internas a esta área marítima. Deve-se buscar, precipuamente, dissuadir ameaças marítimas muito além dos limites de nossas Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental; além, inclusive, de um mar estratégico balizado, mas não limitado, pelo Atlântico Sul. Nos limites desse mar estratégico, o Poder Naval brasileiro, deve, no futuro, preponderar, se não por seu poder de combate, que pode ser contestado por forças não regionais, mas sim pela presença, a confiança, o conhecimento e a credibilidade cultivados junto aos países que compartilham desse mar.¹²⁶

As Forças Navais podem ser empregadas para finalidade política tanto em períodos de paz como em tempos de crises sem, contudo, efetuarem o uso violento força. Neste sentido, acordos de cooperação estratégica como o CAMAS, acordos intercâmbio e confiança mútua são elementos também utilizados pelo Poder Naval para enfatizar que a Marinha,

¹²⁵ VIDIGAL, A. **O Emprego Político do Poder Naval**, pp. 22-23.

¹²⁶ FERREIRA, R. A Amazônia Azul e o Atlântico Sul e Tropical. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.130, n. 4/6, 2010, p. 128.

observando a ação externa brasileira, não persegue uma estratégia ofensiva, muito embora desenvolva armamentos empregados em táticas ofensivas, tais como submarino de propulsão nuclear, e Navio Aeródromo (NAe).

Em períodos de paz o emprego das forças navais tem como objetivo fortalecer laços de amizade e cooperação com outras nações, representar a capacidade da nação e demonstrar interesse em determinadas áreas marítimas. Em última análise, contudo, a finalidade do poder naval em qualquer dessas ações é influenciar direta ou indiretamente os eventos em terra, considerando os propósitos visados pela Política Externa.

Assim, de acordo com o discurso empregado pela Marinha, em situação de normalidade, não ocorre o uso violento da força, e o Poder Naval pode ser empregado para representar os interesses nacionais no exterior, conforme destaca Ítalo Pesce, desempenhando os seguintes tipos de operação¹²⁷:

- 1- Visitas navais de cortesia a países amigos, com o objetivo de “mostrar a bandeira”, isto é, demonstrar interesse na aproximação política;
- 2- Realização de exercícios operativos em áreas marítimas de interesse nacional; e
- 3- Exercícios em conjunto com outras Marinhas.

O Brasil desenvolve, integrando as atribuições da Marinha, um programa de visitas de unidades navais a países amigos, situados em áreas do entorno regional estratégico, principalmente na América do Sul, no Caribe e na África, e também além desse perímetro, como a Índia. As visitas às “nações amigas” não resultam somente no fortalecimento de laços políticos com tais Estados, mas representam também demonstração de interesse. No caso na Marinha brasileira, o principal objetivo na cooperação regional é demonstrar interesse na área estratégica do Atlântico Sul visando a dissuadir a presença de potências externas.

Para a Marinha, os exercícios navais em áreas de interesse mostram a bandeira de forma invisível, sem entrar nos portos estrangeiros. A finalidade de tais exercícios não é – como nas situações de crise – a dissuasão, mas sim a persuasão, visando exercer influência positiva sobre a atitude dos demais Estados. A atuação do poder naval em áreas relativamente distantes, ainda que por períodos de curta duração, obtém o efeito imediato de demonstração de poder. A presença da força pode também emitir sinais de apoio positivo ou intimidação. Em tais situações, a dosagem da força naval é importante. O excesso de força pode causar

¹²⁷PESCE, I. Reflexões sobre o emprego do Poder Naval. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 125, n. 1/3, 2005, p. 76.

percepção negativa e ser considerado agressivo. O contrário, por sua vez, pode demonstrar hesitação¹²⁸.

As principais operações navais realizadas pela Marinha do Brasil em conjunto com Marinhas de outras nações estão relacionadas no quadro abaixo (TABELA III):

TABELA III – Operações Navais da Marinha do Brasil

OPERAÇÕES	Países Participantes	Realização
Acrux	Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia	Bienalmente em trechos fluviais na bacia do Rio Prata.
Águas Claras	Uruguai	Anualmente em águas brasileiras e uruguaias com navios varredores das duas Marinhas.
Araex	Argentina	Anualmente em águas argentinas, com aeronaves daquela Marinha a bordo do Navio Aeródromo (NAe) da Marinha do Brasil (MB).
Atlasur	Argentina, Uruguai e África do Sul	Bienalmente na costa da África ou da América do Sul.
Bogatun	Chile	Bienalmente em águas brasileiras ou chilenas.
Fraterno	Argentina	Anualmente em águas brasileiras e argentinas.
Felino	Portugal, Cabo Verde, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique e Timor Leste	Reúne as Forças Armadas das nações da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (CPLP) com o objetivo de organizar uma Força Tarefa Conjunta Combinada da CPLP.
IBSAMAR	Índia, África do Sul	Bienalmente, teve início em 2008, realizada em águas sul-africanas.
Linked Seas	Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Espanha, Itália, Holanda, Portugal, Turquia, Reino	Coordenada pela OTAN, realizada no Atlântico Norte. A MB participou em 1997, sendo a primeira vez que um país não-membro da OTAN tomou parte nesse exercício.

¹²⁸PESCE, I. Reflexões sobre o emprego do Poder Naval. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 125, n. 1/3, 2005, p.78.

	Unido e EUA	
Panamax	Belize, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Estados Unidos, França, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana	Existente desde 2003, realizada anualmente organizada pela Marinha dos Estados Unidos focado na segurança do Canal do Panamá e região adjacente. O Brasil começou a participar em 2006.
Passex	Diversos Países	Por ocasião da passagem de navios de outras Marinhas por águas brasileiras, ou vice-versa.
Platina/Ninfa	Argentina e Paraguai	Anualmente em trecho da hidrovia Paraguai-Paraná
Sondope	Paraguai	Levantamento Hidrográfico em conjunto com navios-hidrográficos da Marinha paraguaia, na bacia do rio Paraguai.
Tapon	Holanda, França, Espanha, Turquia, Grécia, Reino Unido e EUA	Coordenado pela Marinha espanhola, realizada anualmente no Atlântico Norte, com Marinhas da OTAN. A MB participou em 1998.
Unitas	Argentina, Canadá, Espanha, Venezuela, Uruguai e EUA	Coordenada pela Marinha dos Estados Unidos em âmbito do TIAR, realizada anualmente na costa das Américas.
Uruex	Uruguai	Anualmente em águas uruguaias com aeronaves daquela Marinha a bordo do Navio Aeródromo da MB.
Venbras	Venezuela	Anualmente em águas brasileiras e venezuelanas.

Fonte: Pesce, I. *Revista Marítima Brasileira*, 2005. Atualizações realizadas pela autora com dados fornecidos pela MB.

Em períodos de crise internacional, nos quais se configura uma situação em que os interesses de um ou mais Estados forem seriamente afetados, por medidas tomadas por outro Estado ou bloco, as forças navais são empregadas para solucionar ou conter a crise,

dissuadindo o opositor, apoiando uma das partes envolvidas, ou forçando as partes a um acordo satisfatório. No processo decisório de emprego das Forças Navais em tempos de crise é considerada justamente a capacidade do Poder Naval em projetar poder sem consumir uma agressão militar ou mesmo ferir a soberania de outro país. Em ordem crescente de violência, o emprego de forças navais em crises internacionais inclui a atuação como¹²⁹:

- 1- **Força Potencial:** A força potencial traduz-se na presença de uma força naval em determinada área marítima, com propósito principal de dissuadir uma ou ambas as partes, por meio da ação indireta, sem emprego da violência. Representa o interesse político de uma nação em determinada área ou questão.
- 2- **Força de Apoio ou Sustentadora:** A força de apoio, ou força sustentadora, tem como finalidade prestar apoio a um dos partidos em crise. Além de declarar de que lado está, deve apoiar o esforço de guerra do partido aliado.
- 3- **Força de Intervenção:** a força de intervenção é empregada diretamente para impor a vontade política de quem a utiliza. A intervenção tem o propósito de coerção. À semelhança da guerra, é uma forma de impor a vontade política sobre o oponente, por meio da violência.

Uma força de intervenção também poderá ser utilizada em operações de paz organizadas pelas Nações Unidas, consistindo em uma forma de demonstrar interesse e capacidade, e projetar poder tendo em vista não ao país ou grupo de países onde será realizada a intervenção, mas sim à comunidade internacional. Entretanto, o emprego coercitivo das forças navais brasileiras em crises internacionais, mesmo a sob a égide das Nações Unidas, é limitado pela Constituição Federal de 1988, que condiciona o uso da força somente aos casos de agressão ao Brasil e proibindo seu emprego em situações que possam ferir a soberania de outros países.

Por outro lado, a capacidade de um dado partido de usar o seu poder militar, em ações coercitivas, em áreas afastadas de suas bases, depende, essencialmente, da existência de uma frota de alto-mar e de um sistema logístico capaz de assegurar a essa força a permanência que a situação exigir¹³⁰. Assim, a função de apoio à diplomacia do Poder Naval também colabora para justificar a necessidade de construção de uma Marinha com características

¹²⁹PESCE, I. Reflexões sobre o emprego do Poder Naval. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 125, n. 1/3, 2005, pp. 79.

¹³⁰VIDIGAL, A. **O Emprego Político do Poder Naval**, pp. 41.

oceânicas, e não apenas costeira, como sustenta o pensamento estratégico naval da Marinha do Brasil.

3.4 Desde sempre o Mar: tradições e atribuições subsidiárias da Marinha

A terceira função relacionada ao Poder Naval, que completa a trindade das atribuições das Marinhas, corresponde ao papel de policiamento visando à manutenção de boa ordem no mar. Não significa que a Marinha atuará como polícia no combate a ações criminosas, mas implica em assegurar o bom desempenho da Marinha Mercante, o aproveitamento dos recursos marinhos nacionais e a salvaguarda da vida humana no mar. Deste modo, este componente da ação da Marinha visa, além do apoio às atividades de aproveitamento dos recursos marinhos, a cumprir os compromissos firmados pelo Brasil em acordos internacionais relativos ao uso do mar.

Atualmente a regulamentação das atividades realizadas no mar é coordenada pela *International Maritime Organization*, (IMO), organismo multilateral integrante do sistema das Nações Unidas. Em 1948, na cidade de Genebra, na Suíça, em uma conferência internacional foi estabelecida uma convenção sobre Navegação: a *Intergovernmental Maritime Consultative Organizations*, cujo nome foi alterado para *International Maritime Organization* em 1982.

Em 1963 o Brasil aderiu à IMO e, desde então, inúmeros acordos foram ratificados, com grande impacto no transporte marítimo e na segurança de navegação. Os objetivos da IMO são: articular esforços para proporcionar a cooperação entre os governos no campo da regulação internacional e de práticas relacionadas aos problemas técnicos de todos os tipos que afetem a segurança no comércio internacional; estimular e facilitar a adoção geral dos mais altos padrões referentes à segurança marítima, eficiência da navegação e prevenção e controle da poluição marítima das embarcações, além de lidar com questões administrativas e jurídicas para implementar seus objetivos¹³¹.

Uma das tarefas iniciais da IMO foi adotar, institucionalizar e reformular a convenção internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS), o mais importante dos tratados que regulamentam a segurança marítima. Assim, na Convenção sobre Alto-Mar, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, realizada em

¹³¹CASTRO Jr., A Autoridade Marítima e a proteção do meio ambiente marinho no Brasil. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 126, n. 7/9, 2006, pp. 131-132.

1958, já inicia o processo de institucionalização de procedimentos de busca e salvamento em alto-mar, antes legitimadas pelo direito costumeiro. Assim em seu artigo 12, a Convenção estabelece:

1. Todo o Estado deve obrigar o comandante de um navio navegando sob o seu pavilhão, desde que o capitão o possa fazer sem perigo sério para o navio, tripulação ou passageiros:
 - a) A prestar assistência a qualquer pessoa encontrada no mar em perigo de se perder;
 - b) A ir em socorro de pessoas em perigo com toda a velocidade possível, se for informado da necessidade de assistência, na medida em que se possa razoavelmente contar com esta ação da sua parte;
 - c) Após uma colisão, a prestar assistência ao outro navio, à sua tripulação e aos seus passageiros e, na medida do possível, a indicar ao outro navio o nome do seu próprio navio, seu porto de registro e o porto mais próximo que tocará.
2. Todos os Estados ribeirinhos favorecerão a criação e a manutenção de um serviço adequado e eficiente de procura e salvamento para garantia da segurança no mar e sobre o mar e concluirão, para este efeito, se assim for necessário, acordos regionais de cooperação mútua com os Estados vizinhos.¹³²

Posteriormente, tais decisões foram reforçadas pelas regras de procedimentos de busca e salvamento adotados na Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS) em 1974. Com o objetivo de padronizar os acordos internacionais referentes à salvaguarda da vida humana do mar, a IMO convocou uma conferência realizada em Hamburgo, na Alemanha, em 1979. Nesta convenção foi aprovada a Convenção Internacional de Busca e Salvamento Marítimo, que entrou em vigor em 1985.

A Convenção de Hamburgo, como ficou conhecida, atenta para a questão de definição e padronização dos procedimentos a serem adotados em situação de busca e salvamento no mar. Para isso, define:

“Serviço de busca e salvamento”. O desempenho das funções de monitoramento do perigo, comunicação, coordenação e busca e salvamento, inclusive o fornecimento de assessoria médica, assistência médica inicial, ou evacuação médica, através da utilização de recursos públicos e privados, inclusive aeronaves, navios e outras embarcações e instalações que estejam cooperando; “Região de busca e salvamento”. Uma área de dimensões definidas, associada a um centro de coordenação de salvamento, dentro da qual são prestados os serviços de busca e salvamento.¹³³

Para delimitar as Regiões de Busca e Salvamento sob coordenação dos Estados-membros da IMO, a organização estabeleceu que cada região seria criada mediante acordos entre as nações interessadas, devendo o Secretário-Geral da IMO ser informado a respeito deste acordo. Dessa forma, o Brasil, considerando as dimensões litorâneas, adotou para

¹³²UN. **Convenção sobre Alto-Mar**. Genebra, 1958.

¹³³UN. **Convenção Internacional de Busca e Salvamento Marítimo**. Hamburgo, 1979.

finalidade de salvaguardar a vida humana no Mar as delimitações indicadas no mapa abaixo (FIGURA E).

FIGURA E – SALVAMAR Brasil



Fonte: SALVAMAR BRASIL <<https://www.mar.mil.br/salvamarbrasil/>>

O Serviço de Busca e Salvamento da Marinha (SALVAMAR) tem, portanto, a missão de prover o salvamento de pessoas em perigo no mar, no interior da área marítima de responsabilidade brasileira. O Comando de Operações Navais exerce a supervisão de Serviços de Busca e Salvamento Marítimo em todo Brasil, além de ser responsável pela elaboração e disseminação das normas necessárias ao seu correto funcionamento. A região de Busca e Salvamento Marítimo, sob a responsabilidade do Brasil, como observado no mapa, abrange toda a costa brasileira, estendendo até o meridiano de 10°W e também as vias navegáveis interiores. Devido à dimensão, essa região foi dividida em cinco sub-regiões marítimas e duas regiões interiores¹³⁴:

¹³⁴ Informações da página eletrônica SALVAMAR BRASIL: <<https://www.mar.mil.br/salvamarbrasil/>> Acesso em 13 de junho de 2013.

- SALVAMAR SUL, com sede em Rio Grande, RS;
- SALVAMAR SUDESTE, com sede no Rio de Janeiro, RJ;
- SALVAMAR LESTE, com sede em Salvador, BA;
- SALVAMAR NORDESTE, com sede em Natal, RN;
- SALVAMAR NORTE, com sede em Belém, PA.
- SALVAMAR NOROESTE, com sede em Manaus, AM; e
- SALVAMAR OESTE, com sede em Ladário, MS.

Além das atividades referentes aos acordos internacionais de boa ordem no mar aos quais o Brasil é signatário, a Marinha também desempenha atribuições de apoio e segurança marítima relativa ao aproveitamento de recursos marinhos para o desenvolvimento nacional. Essas atividades compreendidas como subsidiárias, foram definidas na Lei n. 97 de 1999, atualizada em 2010, que designa o Comandante da Marinha como Autoridade Marítima, a quem compete coordenar as seguintes atribuições: orientar e controlar a Marinha Mercante; prover a segurança da navegação aquaviária; contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar; implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores; cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução¹³⁵.

Embora o comandante da Marinha tenha entre suas atribuições no exercício da Autoridade Marítima a cooperação com órgãos federais para repressão de delitos, a coibição e a investigação dos crimes cometidos em águas jurisdicionais brasileiras ou águas interiores é atribuição da Polícia Federal. Cabe à Marinha empregar seus meios nas tarefas de Patrulha Naval do mar patrimonial brasileiro, inclusive empregando a força para coibir ações que comprometam a soberania brasileira.

A manutenção da segurança marítima, ou seja, assegurar a boa funcionalidade das atividades concernentes ao aproveitamento do mar, portanto, está relacionada, de acordo com a Marinha, à estratégia naval de negação do uso do mar, de controle de áreas marítimas e de projeção de poder, de acordo com as circunstâncias, para¹³⁶.

1- Defesa pró-ativa das plataformas petrolíferas;

¹³⁵BRASIL. **Lei Complementar n. 97**, 1999.

¹³⁶BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil**. Brasília, 2008.

- 2- Defesa pró-ativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras;
- 3- Prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio;
- 4- Capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região.

Entretanto, a capacidade para responder a ameaças emitidas por um Estado, ou por forças não-convencionais ou criminosas, suscita o debate sobre o emprego do Poder Militar e, no caso, do Poder Naval no combate as chamadas “novas ameaças”. Essas ações designadas como “novas ameaças” são comumente identificadas como o terrorismo; o tráfico de armas, drogas e pessoas; e a pirataria. Tais atividades afetam a segurança dos mares e, por isso, são motivos de ações no campo internacional, promovidas principalmente pelos Estados Unidos que, evocando especialmente a questão do terrorismo, estão liderando o movimento para fortalecer a cooperação marítima internacional, com o propósito de tornar mais seguros os oceanos.

Considerando os desafios impostos pelas novas ameaças, a Marinha dos Estados Unidos estabeleceu algumas diretrizes contidas no documento “Sea Power 21”, que reflete o tipo de Força Naval necessária para enfrentar essas questões. O cerne dessa iniciativa seria a capacidade de projetar poder partindo do mar, operando próximo ao litoral, uma vez que, para manter os espaços marítimos seguros e livres do terrorismo, seria preciso controlar os litorais e ter forças prontas para combater atores que ameacem a segurança dos mares¹³⁷.

A estratégia da Marinha norte-americana seria, portanto, atuar em relação às demais Marinhas para que elas fortaleçam a capacidade de garantir a segurança nas águas jurisdicionais de seus países e aumentem a participação em iniciativas regionais que contribuem para a segurança dos mares. Uma consequência dessa política seria a recente reativação da IV Esquadra direcionada ao Atlântico Sul, sob o argumento de que sua atuação contribuirá para garantir a segurança dos mares¹³⁸.

Neste contexto, a Marinha brasileira novamente questiona-se sobre sua finalidade, uma vez que prioriza o emprego do Poder Naval considerando-o como instrumento da Política Externa, ainda que também influencie o processo decisório da ação externa brasileira. Além

¹³⁷SILVA, A. R. A. As “Novas Ameaças” e a Marinha do Brasil. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.128, n. 7/9, 2008, p. 84.

¹³⁸Ibidem, p. 85.

disso, a possibilidade de emprego da Marinha na repressão de ameaças não relacionadas com a guerra, mas sim a atividades mais semelhantes às policiais, levantou novamente o temor da possibilidade de orientação do Poder Naval para uma Marinha costeira ou litorânea e não oceânica. Portanto a questão presente no atual pensamento estratégico naval é: como poderá a Marinha do Brasil se posicionar diante das novas ameaças, sem com isso prejudicar sua atividade fim, relacionada com a guerra, e sem ocasionar transformação da Marinha de Guerra em Guarda Costeira?¹³⁹

Como já analisado no início deste capítulo, Eric Grove descreve o Poder Naval como uma trindade, podendo ser aplicado nas tarefas militares relacionadas com a defesa e a guerra; nas tarefas de apoio à diplomacia; e nas tarefas relacionadas ao cumprimento de regulamentos no mar, da salvaguarda da vida humana no mar e apoio às atividades de aproveitamento dos recursos marinhos. Embora sejam construídas primariamente com objetivo militar, as Marinhas também são utilizadas nos períodos de paz, como elemento de dissuasão ou persuasão, em apoio a diplomacia e fiscalizando atividades e regulamentos no mar para prover a segurança marítima.

Assim sendo, a Marinha brasileira argumenta que se encontra diante de um dilema: a possibilidade de deixar que outras instituições assumam a liderança em tarefas marítimas implica em perda de recursos e de relevância nacional. Da mesma forma, a conjuntura internacional tem gerado pressões com o propósito de levar as Marinhas a assumirem um papel mais proeminente nas tarefas relacionadas com as novas ameaças. A questão atualmente presente no pensamento estratégico-naval, portanto, é como buscar o equilíbrio que permita à Marinha manter, prioritariamente, seus meios e seu aprestamento para defesa do Brasil e para o apoio a diplomacia e, concomitantemente, assumir as tarefas consideradas subsidiárias relacionadas com a segurança marítima¹⁴⁰.

A avaliação do pensamento estratégico da Marinha em conjunto com os documentos sobre defesa do governo brasileiro, contudo, sugere que, em grande medida, a Estratégia Naval, sistematizada e atualizada desde a década de 1970 a partir de uma interpretação do Poder Naval sobre a Política Externa, foi gradualmente incorporada aos objetivos estratégicos de Estado e não elaborada pelo Poder Marítimo como instrumento de sustentação deste atributo.

¹³⁹ SILVA, A. R. A. As “Novas Ameaças” e a Marinha do Brasil. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.128, n. 7/9, 2008, p. 88.

¹⁴⁰ SILVA FILHO, Aurélio R. da. Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval. **Revista da Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro, v.1, n. 13, 2009.

A concepção de Marinha Oceânica com capacidade de projeção de poder, ideal cultivado pela Marinha desde sua constituição, foi inserida no debate entre o Poder Naval e o Estado, sendo que os elementos de sustentação de um poder naval oceânico, como a aquisição de Navio Aeródromo com aviação naval, bem como o projeto do Submarino de Propulsão Nuclear, prevaleceram na formulação estratégica da Marinha ainda que em alguns momentos estivessem em embate com as decisões governamentais ou com a condução da ação externa pela diplomacia. Da mesma forma, o espaço geográfico idealizado como prioridade de atuação da Marinha foi sendo gradualmente introduzido nos documentos de defesa do governo brasileiro, muito embora o Atlântico Sul e a “regionalidade abrangente” já fossem preconizados e afirmados como região de interesse estratégico pela Marinha.

4 Navegar é Preciso: Estratégia Naval e Política Externa

A Marinha desenvolveu o Poder Naval brasileiro desde o período imperial a partir da identificação com outras Marinhas que, naquele contexto histórico, possuíam grande influência no processo decisório e nas formulações políticas das grandes potências. Ademais, a dificuldade demonstrada pelo governo brasileiro em propor políticas de desenvolvimento do Poder Marítimo potencial resultou gradativamente na delegação desta função a Marinha. Esta situação contribuiu para que a Marinha formulasse, em grande medida de forma autônoma, o preparo e emprego do Poder Naval, seguindo sua visão e interpretação do papel que o Brasil deveria desempenhar no cenário internacional.

Apesar de a Marinha formular sua concepção estratégica de emprego do Poder Naval desde sua formação, a sistematização deste pensamento, contudo, só foi formalmente documentado na década de 1970 quando foi introduzido o Plano Estratégico da Marinha (PEM), documento que serviria de orientação para ação da Marinha. A sistematização da concepção estratégica da Marinha em documentos formais possibilitou explicitar a forma como esta Força se auto-concebe no contexto de atuação externa do Brasil e como esta gramática, que tem a força como linguagem, interage com a gramática da diplomacia na formulação e execução da Política Externa brasileira.

A proposta deste capítulo, portanto, é compreender o processo formal de sistematização do pensamento estratégico da Marinha, com a finalidade de analisar a gramática da estratégia em conjunto com a gramática da diplomacia, considerando a unidade a Política Externa, ainda que ambas as gramáticas sejam elaboradas de forma paralela. Ressalte-se que não foi possível acesso direto ao PEM devido à classificação como documento sigiloso, sendo necessário recorrer a fontes secundárias que indiretamente refletem ou expressam o processo de sistematização do pensamento estratégico naval. Em seguida, é analisada a construção dos mecanismos de diálogo elaborados pela expressão da diplomacia para viabilizar as relações internacionais brasileiras no eixo atlântico e, por fim, é retomado o debate entre as divergências e complementaridades entre as duas expressões da Política Externa no que concerne ao Atlântico Sul.

4.1 O Planejamento Estratégico da Marinha

Alfred T. Mahan, ao desenvolver a teoria do poder advindo do mar, apontou que alguns elementos geográficos e sociais são necessários para o desenvolvimento do Poder Marítimo de um determinado Estado. Entre os elementos geográficos, destacam-se o posicionamento, bem como a extensão territorial junto ao litoral; formação física que facilite o acesso ao mar e tamanho da população. Ademais destes elementos geográficos, Mahan enfatizou também a importância de determinadas características sociais expressas na mentalidade da população e das instituições estatais em relação importância do mar para a prosperidade do Estado.

Assim, ainda que um Estado possua todos os elementos físicos de projeção marítima, não significa que este Estado seja uma potência marítima, pois é também necessário que a nação tenha consciência da potencialidade dos recursos de poder provenientes do mar. Esta mentalidade social Vidigal descreveu como “maritimidade”, ou seja, consciência da influência que o mar exerce sobre relações sociais internas: comércio, desenvolvimento econômico, formação de centros populacionais, navegação; e externas: comércio exterior, projeção de poder, defesa.

O Brasil, pela sua localização geográfica e características físicas, configura-se como um país de projeção marítima e continental, sendo que sua formação social estruturou-se a partir do oceano desde o período colonial. Ainda hoje, a maior concentração populacional e econômica encontra-se próximo ao litoral. Entretanto, a disponibilidade de um amplo espaço continental a ser integrado ao eixo litorâneo configurou-se como um grande desafio, dependendo esforço de diversos governos para desenvolvimento da projeção continental do Brasil. Deste modo, o desenvolvimento da maritimidade presente na época do Império, foi sistematicamente perdendo apelo social e governamental em relação à projeção continental. A construção da nova capital federal, Brasília, no interior do Brasil na década de 1950, foi o principal exemplo de desconcentração política do eixo marítimo para o continental.

Neste sentido, alguns autores destacam que o Brasil não se constituiu em um Poder Marítimo, devido à ausência de uma política governamental que fomentasse o desenvolvimento da maritimidade brasileira:

Apesar de ocupar posição proeminente e ter seu núcleo geo-histórico assentado em torno do Atlântico Sul, o Brasil não se constituiu em um Estado Marítimo, nem sequer desenvolveu uma política sistemática para integrar o oceano na política nacional brasileira, pelo menos até a década de 1970. Uma das razões foi a disposição de um imenso espaço continental aberto à colonização de tal forma que as políticas nacionais não incluíram o mar como elemento primordial ao desenvolvimento da nação. Em consequência disso, não se atribuiu uma importância relevante ao desenvolvimento do Poder Naval, o que fez com que o Brasil se subordinasse às políticas navais das grandes potências, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, quando o país caiu sob forte dependência e tutela estratégica da Marinha norte-americana.¹⁴¹

Como observou Eli Penha, até a década de 1970 não havia uma política sistematizada de desenvolvimento do Poder Marítimo, porém, a Marinha do Brasil fomentava o aproveitamento da maritimidade quando exercia influência sobre o governo brasileiro durante o Império. Entretanto, esta influência diminuiu com o advento da República, acrescida da Revolta da Armada, diminuindo também a consciência marítima brasileira. Assim, as questões de aproveitamento do Atlântico Sul para as relações internacionais do Brasil perderam significativa importância, situação para a qual contribuiu também a perda de importância estratégica deste oceano enquanto rota de navegação após a construção dos canais de Suez e Panamá.

Nesta perspectiva, o Atlântico Sul após a Segunda Guerra Mundial só interessava à Política Externa brasileira no quadro mais geral da defesa do Ocidente. Ainda assim, para as potências ocidentais, o Brasil não representava um país estratégico central uma vez que a dependência do Ocidente em relação ao tráfico marítimo na região era pequena e o perigo de um confronto entre as superpotências no Atlântico Sul parecia improvável. Além disso, os principais pontos de passagem e estrangulamento já estavam controlados pelas potências ocidentais, resultando em um agravamento da situação de marginalização da região em relação à política mundial¹⁴².

Neste contexto, a Marinha do Brasil recebeu a Missão Naval Norte-Americana, com o objetivo de modernização das técnicas e meios utilizados na guerra antissubmarino, estratégia que foi de fundamental importância durante a Segunda Guerra Mundial. Assim, a concepção estratégica da Marinha do Brasil desenvolvida neste período era basicamente defensiva, com ênfase na guerra antissubmarino, integrada à estratégia de contenção norte-americana para defesa do bloco ocidental. Contudo, o pensamento estratégico da Marinha cultivado desde sua formação ainda que não sistematizado, visava ao desenvolvimento do

¹⁴¹PENHA, Eli. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: Edufba, 2011, p. 89.

¹⁴² *Ibidem*, p. 90.

Poder Marítimo brasileiro, com pleno aproveitamento deste potencial sustentado pela existência de características físicas e históricas de maritimidade¹⁴³.

Desde o início da década de 1960, portanto, os oficiais brasileiros vinham criticando a orientação antissubmarinos adotada em conjunto com a Missão Naval norte-americana. A principal queixa era a recusa por parte dos Estados Unidos em considerar as especificidades da Marinha brasileira que, segundo os oficiais, não deveriam se restringir a guerra antissubmarina¹⁴⁴, dado que a Marinha fomentava o desenvolvimento de uma Marinha oceânica para amplo aproveitamento do potencial marítimo do Brasil. Por isso, no início da década de 1970, a Marinha iniciou um processo de revisão quanto aos seus objetivos e metas, com a finalidade de retomar a estruturação de uma Marinha estrategicamente independente e com características oceânicas.

O pensamento estratégico da Marinha visando a maior participação e influencia nas decisões estratégicas no Atlântico Sul com objetivo de estruturar uma componente oceânica com projeção de poder ressurgiu em meio as modificações do cenário político sul-atlântico, cujas repercussões influenciaram o processo decisório em Política Externa. Alguns acontecimentos específicos como o fechamento do Canal de Suez e a conseqüente valorização da Rota do Cabo e o processo de descolonização de Angola e Moçambique, contribuíram para valorização da maritimidade brasileira em Política Externa e Política de Defesa. Assim, e a inserção internacional do Brasil a partir do mar voltou à pauta da expressão da Diplomacia, bem como o conseqüente papel que o Brasil teria na formulação da segurança regional.

Por outro lado, outros fatores também influenciaram o pensamento estratégico Naval, dentre os quais o principal foi a decisão brasileira de estender o mar territorial para 200 milhas, revogando as disposições anteriores. Esta medida teve ampla participação dos oficiais da Marinha que tomaram parte na elaboração do projeto de lei sendo, portanto, recebida pelo Poder Naval com grande euforia, servindo para consolidar seu papel na segurança nacional, por meio do controle que lhe caberia exercer sobre as águas oceânicas¹⁴⁵.

Outra questão importante no cenário estratégico mundial que influenciou no pensamento estratégico da Marinha foi formalização de um período de menor tensão entre as superpotências, devido à política de Coexistência Pacífica, motivo que levou os estrategistas navais a acreditar que um conflito global envolvendo o Atlântico Sul fosse pouco provável. Nesse sentido, a preocupação com a segurança sul-atlântica passou a ser determinada não pela

¹⁴³ VIDIGAL, A. A. F. **A evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985, p. 89.

¹⁴⁴ PENHA, Eli. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: Edufba, 2011, p. 101.

¹⁴⁵ FLORES, Mário César. Apud: PENHA, Eli. *Ibidem*, p. 103.

ameaça soviética, mas sim pelo crescimento de volume do comércio externo do país e crescente interesse demonstrado pela Diplomacia no continente africano¹⁴⁶.

Os debates internacionais em torno da questão Antártida também tiveram repercussões sobre o pensamento estratégico naval. Em 1975 o Brasil aderiu ao Tratado da Antártida e em 28 de outubro de 1976 foi aprovada pelo governo brasileiro as diretrizes gerais para a Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), como forma de preparar o país para atuar junto aos fóruns internacionais especializados em questões antárticas. A Marinha, então, iniciou o desenvolvimento do Projeto Antártida (PROANTAR) que resultou na construção de uma base de pesquisas na ilha Rei George cujas atividades iniciaram-se em 1984¹⁴⁷.

Neste contexto, a Marinha utilizou o discurso de “vazio de poder” propagado por círculos militares dos países ocidentais no debate sobre as possibilidades de organização da OTAS, para definir as características do Poder Naval. A situação de “vazio de poder”¹⁴⁸ era descrita como ausência de um ator hegemônico regional capaz de conter a ameaça soviética no Atlântico Sul cuja presença na região foi aumentando devido ao agravamento do processo de descolonização em Angola.

Para a Marinha, contudo, este vazio gerava uma oportunidade para o Poder Naval brasileiro exercer maior influência no Atlântico Sul, evitando a ingerência externa, e assim desenvolver sua componente oceânica. A busca para ocupar o chamado “vazio de poder” complementava a busca por maior autonomia desenvolvida pela Diplomacia durante a Política Externa Independente, do governo de Jânio Quadros e João Goulart, e a Política Externa conhecida como Pragmatismo Responsável, do governo Geisel. Posteriormente, a percepção de “vazio de poder” seria questionado pela presença britânica, que durante o Conflito das Malvinas/Falklands mostrou-se preponderante no Atlântico Sul.

A partir da década de 1970, portanto, a concepção de defesa coletiva foi sendo substituída por uma preocupação mais específica com a busca de autonomia, orientada pela Política Externa e priorizada pela expressão diplomática. Esta nova postura desvinculou a Marinha da estratégia naval norte-americana, expressa inicialmente nas Políticas Básicas e Diretrizes de 1977 e posteriormente, com maior profundidade, no Plano Estratégico da

¹⁴⁶ PENHA Eli. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: Edufba, 2011, pp. 103-104.

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 118-120.

¹⁴⁸ Paulo Roberto de Almeida, retomando Coutau-Begarie, compreende e critica o debate sobre o Atlântico Sul inserido na questão de que a geopolítica não consegue conviver com vazio de poder, reais ou supostos; ela está sempre à procura de potências em perspectiva para preencher seus próprios vácuos teóricos. Para o autor, as questões estratégicas no Atlântico Sul devem priorizar a presença própria dos países da região. ALMEIDA, Geostratégia do Atlântico Sul: Uma Visão do Sul. **Política e Estratégia**. São Paulo, v.5, n.4, 1987.

Marinha. A sistematização do pensamento estratégico naval nesses documentos tinha como objetivo fomentar a consciência marítima nacional, influenciando as decisões de política externa, auxiliando e complementando a ação diplomática no eixo de inserção internacional brasileira sul-atlântico.

O Planejamento Estratégico da Marinha (PEM) é elaborado considerando duas vertentes de análise: cenários políticos do sistema internacional e o papel que o Brasil desempenhará em diferentes contextos; e a interpretação dos objetivos e potencialidades nacionais em longo prazo. A construção de possíveis cenários estratégicos é delineada a partir da leitura do contexto internacional contemporâneo, tendo em vista a maior ou menor dificuldade de previsibilidade dos acontecimentos. Na década de 1980, por exemplo, nos Relatórios Anuais da Marinha transparece a preocupação com as instabilidades políticas na área marítima do Atlântico Sul com o agravamento das tensões da Guerra Fria na região. Já na década de 1990, foram as mudanças e incertezas deflagradas pela reconfiguração política do sistema internacional que passaram a influenciar as definições estratégicas e possíveis cenários projetados pela Marinha.

Por outro lado, é realizada também uma interpretação da Política Externa e da linha de ação da diplomacia nos diferenciados contextos políticos. Assim, o sistema de planejamento visualizado pela Marinha, em qualquer contexto, enfoca o apoio do Poder Militar à Diplomacia, elemento doutrinário da Marinha. Atualmente, a leitura realizada pela Marinha interpreta como fundamentais os seguintes princípios da ação externa brasileira para os quais a Marinha procura contribuir: busca de solução de controvérsias, fortalecimento dos processos de integração regional e busca de cooperação com outros países que tenham interesses comuns¹⁴⁹.

Deste modo, o Plano Estratégico da Marinha deriva de um processo de definições em diversos níveis, inicialmente delineado pelo Planejamento de Alto Nível da Marinha. Nesse sentido, para abordar o tema PEM, algumas considerações são apresentadas sobre a Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha que, segundo o Almirante Airton Longo,¹⁵⁰ permite de forma seqüencial, uma ampla análise de assuntos político e estratégicos que subsidiam as decisões do almirantado, refletindo-se na aplicação do Sistema do Plano Diretor, que possibilita a administração econômico-financeira da Marinha.

¹⁴⁹ LONGO, Airton. Planejamento Estratégico da Marinha. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.122, n. 04/06, 2002, p. 25.

¹⁵⁰Ibidem, p. 26.

O Planejamento de Alto Nível da Marinha é condicionado pelo Planejamento Nacional de Defesa que, entre 1969 e 1990 era derivado da análise do Conceito Estratégico Nacional. Ademais, também é influenciado pelos aspectos globais da Política Externa e da Estratégia Nacionais, incluindo a avaliação de conjuntura nacional e internacional, além do enunciado dos objetivos nacionais e os caminhos ou rumos para atingi-los. O Almirante Airton Longo assim descreve o processo de interpretação dos objetivos nacionais pela Marinha:

A interpretação dos interesses e das aspirações nacionais deriva de um processo histórico e emerge, naturalmente, à medida que as necessidades e os interesses se cristalizam na consciência nacional, cabendo aos planejadores e formuladores das políticas somente identificá-los. Dessa maneira, passarão a ser conhecidos os Objetivos Nacionais.¹⁵¹

A fase de Planejamento Nacional engloba também avaliação da conjuntura e, atualmente, a Política de Defesa Nacional. A definição dos chamados Objetivos Nacionais, ainda que interpretados dos documentos elaborados pelo Poder Político em nível nacional, é uma avaliação específica da Marinha que seleciona os elementos essenciais e convenientes com sua postura estratégica, como descreveu o ex-ministro Mauro César Rodrigues Pereira:

Positivamente, antes da Política de Defesa Nacional, não havia uma Política de Defesa. A Marinha já dispunha de documentos formais sobre o assunto, mas o que seria de âmbito nacional era inferido da leitura de diversas fontes, obviamente com a interpretação unilateral inevitável.¹⁵²

A fase seguinte é a chamada Militar, em que são definidos os aspectos militares da política e da estratégia nacional. Esta fase compreende a Avaliação Estratégica Militar da Conjuntura, a Política Militar Brasileira e a Estratégia Militar Brasileira, até a criação do Ministério da defesa, quando ocorrerem mudanças e adaptações na sistemática de planejamento estratégico da Marinha. Contudo, era visível naquele momento em fins da década de 1990 que a Marinha sentia dificuldade em avaliar os documentos normativos, afirmando que tais documentos, assim como os objetivos em segurança, eram definidos mais precisamente no Conceito Estratégico Nacional, que vigorou entre 1969 e 1990, uma vez que orientava as Hipóteses de Emprego. A política Militar brasileira datava de 1993, e a Estratégia Militar estavam em constante revisão, sendo que a Estratégia Nacional de Defesa só seria

¹⁵¹ LONGO, Airton. Planejamento Estratégico da Marinha. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.122, n. 04/06, 2002, p. 28.

¹⁵² PEREIRA, M. As Forças Armadas, a Marinha e o Ministério da Defesa: pensamentos e relatos. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 122, n. 10/12, 2002, p.33.

divulgada em 2008. Percebe-se, portanto, a dificuldade de orientação e as lacunas existentes entre a formulação estratégica da Marinha e a Política Externa, devido à ausência de orientação de política governamental.

Na fase do Planejamento Setorial, que define com precisão os Planejamentos de cada Força, Marinha, Exército e Aeronáutica, são traçadas as linhas gerais de orientação para emprego de cada Força em seus contextos específicos.

O Planejamento de Alto Nível compreende a elaboração de documentos que têm como propósitos a determinação das implicações estratégicas das conjunturas nacional e internacional; a formulação de concepções de emprego do Poder Naval; e o estabelecimento de objetivos, orientações para o preparo da Marinha. Por fim, o Planejamento de Alto Nível é constituído pelos seguintes documentos: Plano Estratégico da Marinha, Política Básica da Marinha, Orientações do Comandante da Marinha e Orientações Setoriais¹⁵³.

O Planejamento Estratégico da Marinha (PEM) constitui o ponto de partida de todo planejamento da Marinha e é o documento fundamental que interage com a Política Marítima Nacional e a Política Nacional para os Recursos do Mar. O seu propósito é estabelecer o planejamento de longo prazo da Marinha do Brasil, formulando concepções de emprego do Poder Naval e as orientações para o cumprimento das atribuições subseqüentes e das subsidiárias. Posteriormente o PEM foi adaptado aos novos condicionantes advindos do Ministério da Defesa, tendo em geral traços sigilosos à pesquisa. Assim, o PEM até 2002 era elaborado na subchefia de Estado Maior da Armada desde início da década de 1970, sendo periodicamente atualizado. De forma geral é constituído por três partes distintas: Avaliação Estratégica Naval; Conceito Estratégico Naval; Diretrizes para Planejamento Naval.

- 1- Avaliação Estratégica Naval: a Avaliação Estratégica Naval compreende um exame da situação em nível estratégico sob enfoque naval, no qual são avaliados os fatores mais significativos e relevantes da conjuntura nacional e internacional, avaliando as possíveis implicações com o preparo e a aplicação do Poder Naval. Para esta avaliação são considerados os documentos nacionais e militares de alto nível já citados, a legislação nacional, os acordos e tratados internacionais e as políticas e diretrizes governamentais. O exame e a análise desses documentos e da conjuntura nacional e

¹⁵³ As definições seguintes são informações veiculadas na Revista Marítima Brasileira, a partir de um texto do Almirante-de-Esquadra Airton Ronaldo Longo inicialmente proferido na aula inaugural da Escola de Guerra Naval em 2002. LONGO, Airton. Planejamento Estratégico da Marinha. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.122, n. 04/06, 2002.

internacional permitem identificar as atribuições, responsabilidades e envolvimento da Marinha do Brasil.

- 2- Conceito Estratégico Naval: o Conceito Estratégico Naval se propõe, em termos amplos, a formular a concepção de emprego do Poder Naval em cenários quer de paz quer das Hipóteses de Emprego em crises, e contemplar as ações a empreender em cada uma delas, ou seja, relacionar as operações ou ações em que os meios serão empregados.
- 3- Diretrizes para o Planejamento Naval: as diretrizes para o Planejamento Naval orientam os planejamentos decorrentes para o preparo e aplicação do Poder Naval e para atuação da Marinha nas demais atividades.

A Política Básica da Marinha tem o propósito de estabelecer os objetivos que devem ser alcançados pela Marinha. A política contém a Missão da Marinha, os Fatores Condicionantes, os Objetivos da Marinha do Brasil e a orientação geral necessária à formulação das diretrizes para consecução desses objetivos. As Orientações do Comandante da Marinha e Orientações Setoriais visam a detalhar como os projetos e ações serão desenvolvidos durante a respectiva gestão e, por isso, são orientações para execução em curto prazo.

O almirante Airton Longo conclui afirmando que a Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha permite identificar os objetivos definidos pela Política, a análise de cada um deles, a transposição dos objetivos de nível nacional para o Setorial da Marinha, e a elaboração dos documentos, como a Política Básica da Marinha e o Plano Estratégico da Marinha. A Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha permite identificar as necessidades para o preparo do Poder Naval, fruto das atribuições que os representantes da Nação, no Legislativo, outorgam à Marinha, além dos encargos decorrentes de acordos e tratados internacionais e das políticas e diretrizes governamentais¹⁵⁴.

Em suma, o Planejamento de Alto Nível da Marinha tem como objetivo principal definir um conjunto de atividades que procura, considerando as orientações governamentais, fornecer instrumentos que contribuam para o cumprimento da Missão da Marinha. Nota-se

¹⁵⁴LONGO, Airton. Planejamento Estratégico da Marinha. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.122, n. 04/06, 2002, p. 37.

que o desenvolvimento do Poder Marítimo é vinculado ao Planejamento da Marinha, e não o contrário, como expõe Mahan: o Poder Naval como um atributo do Poder Marítimo para sustentação deste último, sendo o Poder Marítimo articulado poder político.

Os militares, portanto, têm exercido influência no processo político de construção e aproveitamento das potencialidades do Poder Marítimo brasileiro, ocupando um espaço inicialmente destinado ao governo instituído, mas nem sempre rigorosamente delimitado, no qual ao militares caberia somente a atuação profissional clássica de preparar-se para guerra de acordo com os desígnios da política. Contudo, a atuação militar também é influenciada pela cultura e características sociais da nação, ou seja, pela inspiração recebida do povo, das instituições do Estado e das várias organizações societárias.

Mario César Flores afirma que as relações entre sociedade e as instituições militares podem ser definidas como uma “via de mão-dupla”,¹⁵⁵ isto é, os militares influenciam o rumo dos processos políticos da nação além de sua destinação clássica, mas também são influenciados pelas características da sociedade: costumes, crenças, condições de vida, instituições políticas, etc. A força militar sozinha, sem apoio de uma ideologia ou projeto nacional de apelo social, alicerçado sobre uma organização eficiente e sólida, não consegue impor-se.

As Forças Armadas, influenciadas por valores, sensações e perspectivas societárias, são instituições e instrumentos do Estado. [...] Essa condição de criaturas políticas faz com que a existência, o preparo e o emprego das Forças Armadas dependam fundamentalmente da vontade da sociedade manifestada através dos seus canais de influência política e da decisão do Estado de as usarem como instrumento para se defender e dar segurança à Sociedade, para sobreviver e se impor, mesmo em condições adversas; dependam enfim da existência de claros objetivos políticos, sem os quais não é possível legitimar o uso da força.¹⁵⁶

Quando os objetivos não são claramente definidos pelo Poder Político ou simplesmente não existem, devido a fatores históricos que condicionam a percepção por parte do Estado e da sociedade de que não há motivo para supor que a segurança possa vir a ser ameaçadas não havendo, portanto, necessidade de organizar a defesa, corre-se o risco de redução da mística que suporta as Forças Armadas, sua neutralidade sociopolítica e sua coesão interna e com a sociedade. A Mística Militar caracteriza-se pela difusão de um sentimento entre as Forças Armadas de uma orfandade funcional e conseqüente propensão para o aumento da autonomia corporativa militar¹⁵⁷.

¹⁵⁵FLORES, Mário C. **Bases para uma Política Militar**. Campinas: Ed. Unicamp, 1992, p.19.

¹⁵⁶Ibidem, p. 30.

¹⁵⁷COELHO, Edmundo. **Em busca de identidade**. São Paulo: Record. 2000.

Além disso, no que concerne especificamente à Marinha, autonomia existente resulta também de um consentimento tácito ou tolerado pela sociedade devido ao conhecimento específico dos recursos marítimos e do meio de aproveitá-los advindo da profissionalização dos oficiais da Marinha. O desenvolvimento do Poder Marítimo brasileiro ficou condicionado à pró-atividade da Marinha, que encontrou dificuldade para definição de seu emprego enquanto Força Militar, apenas identificado na percepção de ameaças.

De forma geral, a expectativa de atuação as Forças Armadas atualmente, interpretados como interesses nacionais são: manutenção da integridade e unidade do território brasileiro terrestre e marítimo, com seu espaço aéreo e a segurança dos cidadãos, bens e recursos materiais e valores culturais e ambientais nesse território. No que concerne às questões econômicas e correlatas, esse interesse se estende a áreas marítimas que estão economicamente sob jurisdição brasileira, de acordo com o Direito Internacional a que o Brasil aderiu. Além de manutenção da integridade territorial, outro interesse central para as Forças Armadas é a soberania nacional, traduzida no direito que tem a sociedade brasileira de, por meio dos mecanismos e instrumentos que interpretam e refletem suas aspirações e as transformam em política e ações de governo, decidir e conduzir assuntos brasileiros¹⁵⁸.

Para a Marinha do Brasil, o planejamento visando ao preparo e emprego do Poder Naval considera que para ser útil à dissuasão de pressões militares e de possíveis ingerências externas no contorno regional brasileiro, o Poder Naval deve ser direcionado para a defesa distante, uma vez que a percepção de ameaça compreendida pela Marinha decorre de interferências externas à região. A defesa distante dificulta que as crises aproximem-se da fronteira marítima brasileira, outra preocupação em defesa.

A operacionalização da defesa distante legitima a construção de elementos característicos de uma Marinha Oceânica, tais como submarinos, razão pela qual a Marinha considera conveniente a propulsão nuclear, útil para ampliação da dimensão estratégica dissuasória. Ademais, a dimensão oceânica permite projeção de poder, possibilitando demonstrar presença e interesse na área geoestratégica do Atlântico Sul e, conseqüentemente, inibindo a presença de outras potências. Todos estes fatores, apontados como interesses do Poder Naval foram contemplados, posteriormente, na Estratégia Nacional de Defesa, publicada em 2008 e revista em 2012, que enuncia como objetivos da Marinha a negação do uso do mar, o controle das rotas marítimas sul-atlânticas e a projeção de poder.

¹⁵⁸FLORES, Mário C. **Bases para uma Política Militar**. Campinas: Ed. Unicamp, 1992, p. 122.

Por outro lado, o desenvolvimento de projeção de poder por meio de componentes de um Poder Naval oceânico apto a gerar efeito dissuasório ao mesmo tempo em que objetiva aumentar a segurança regional brasileira, pode suscitar desconfianças e conflitos neste mesmo entorno regional, necessitando da atuação constante da diplomacia para fomentar a cooperação regional. Além disso, o fortalecimento do Poder Militar colabora para facilitar processo negociatório com outras potências marítimas, já que pode ser empregado pela diplomacia como instrumento de pressão. Disto decorre a importância da unidade da Política Externa preconizada por Aron que, embora as expressões da Estratégia e da Diplomacia se antagonizem porque são instrumentos diferenciados da linguagem política, também podem ser expressões complementares.

4.2 Que o Mar unisse, já não separasse: os arranjos diplomáticos para paz e segurança no Atlântico Sul

A análise da perspectiva estratégica da Marinha, manifestada em seus documentos de planejamento de preparo e emprego do Poder Naval permite inferir que a concepção de segurança compreendida e defendida pela Marinha perpassa a projeção do Poder Naval no entorno regional brasileiro com o objetivo de evitar que possíveis tensões aproximem-se do território do Brasil. Assim, o desenvolvimento do Poder Marítimo é a meta mais enfatizada pelo Poder Naval, uma vez que o Poder Marítimo sustenta a capacidade de presença regional e projeção de poder para defesa distante, sendo a paz definida em termos de segurança.

Por outro lado, a Diplomacia brasileira compreende que a segurança do Brasil depende, além de sua capacidade militar, da possibilidade de cooperação e da elaboração de objetivos compartilhados para o espaço marítimo regional como forma de evitar a projeção e ingerência de potências externas. Contudo, diferentemente da Marinha, a Diplomacia brasileira, desde meados do século XIX demonstrava pouco interesse nas relações internacionais a serem fomentadas no eixo do Atlântico Sul devido à intensidade de demanda do esforço diplomático na vertente continental para concretização das fronteiras nacionais. Além disso, o Brasil mantinha boas relações com os países europeus, que até meados do século XX mantinham o regime colonial em grande parte da África e da Ásia.

Esta situação de distanciamento diplomático das questões sul-atlânticas começou a ser modificada diante do acirramento de tensões na estrutura internacional bipolar que refletia em crises locais, no contexto do processo de descolonização do continente africano. A região do Atlântico Sul foi pressionada a superar a condição de quase total isolamento em que

permanecia na dinâmica mundial, condicionado também pela percepção da existência de um vácuo de poder devido ao enfraquecimento das metrópoles coloniais europeias seguido ao deslocamento do eixo de poder mundial da Europa para os Estados Unidos depois da I Grande Guerra. Esta dinâmica delineada pela dialética entre o Sistema Internacional e a política regional, acentuou-se pelas mudanças contextuais vivenciadas pelos países sul-atlânticos no período da Guerra Fria.

Por outro lado, o processo de descolonização, ao mesmo tempo em que introduziu a instabilidade na região, possibilitou um ensejo para reivindicação de autonomia decisória tanto diplomática como estratégica sobre um espaço marítimo diretamente vinculado aos interesses comuns. Neste contexto, aos países do Atlântico Sul, a segurança regional foi definida em termos de evitar a interiorização de tensões externas, de modo a promover as condições favoráveis ao desenvolvimento da cooperação horizontal entre os países para o estabelecimento de uma presença própria, reconhecendo os interesses específicos dos países desta área marítima¹⁵⁹.

Neste sentido, ideias foram debatidas, resultando em alguns parâmetros que nortearam ações diplomáticas do governo brasileiro em conjunto com os demais Estados da região. Essas ideias foram traduzidas nas seguintes generalidades: identidade própria do Atlântico Sul como região, responsabilidade primordial dos países costeiros sobre a condução da política na área, compartilhamento de interesses, manutenção do status do Atlântico Sul como um instrumento para a paz e o desenvolvimento regional, necessidade de que a área seja mantida a salvo das tensões e confrontações internacionais e oposição à presença de armamento nuclear¹⁶⁰.

Assim sendo, a diplomacia brasileira evocou o discurso de uma identidade própria para o Atlântico Sul e propôs a inclusão na agenda da Assembleia Geral das Nações Unidas de um item intitulado Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, aprovado na Declaração 41/11 em 1986. Na ocasião a diplomacia brasileira demonstrou preocupação com a situação de instabilidade política que prevalecia na África do Sul e na Namíbia que, em longo prazo, poderia agravar-se e afetar os interesses brasileiros na projeção comercial em direção à África e a soberania sobre os recursos do Atlântico Sul.

Sob o ponto de vista político, portanto, o propósito principal da proposta era o de afirmar a identidade própria da região e o papel primordial dos Estados nela situados nos

¹⁵⁹ ALMEIDA, Paulo Roberto. Geoestratégia do Atlântico Sul: Uma Visão do Sul. **Política e Estratégia**. São Paulo, v.5, n.4, 1987.

¹⁶⁰ *Ibidem*, loc cit.

assuntos políticos regionais como forma de garantir a condução da política regional no Atlântico Sul. Ainda que seja difícil coagir potências marítimas a agir de acordo com regimes estabelecidos internacionalmente, a iniciativa para o Atlântico Sul possui o efeito de dificultar a expansão da atividade militar extra-regional, aumentando o custo político em que incorreria qualquer potência que se empenhasse em atividades desta natureza no espaço marítimo sul-atlântico.

Em parte, a opção pela resolução de tensões pela via diplomática devia-se ao fato da capacidade de projeção de poder militar dos países da região ser relativamente baixa frente às potências que buscavam maior participação no Atlântico Sul. Apenas África do Sul, Argentina e Brasil possuíam forças navais razoavelmente equipadas e preparadas para atuarem com algum sucesso nas fronteiras marítimas, e ainda assim focavam com mais ênfase a defesa das fronteiras terrestres, devido às desconfianças e conflitos fronteiriços, do que os limites no mar. Assim, a resolução das tensões no Atlântico Sul estava diretamente relacionada às condições de paz e cooperação em nível subcontinental sul-americano e africano, além de necessitar de um esforço dos poderes marítimos regionais para aumentar a capacidade de atuação das forças navais na área marítima do Atlântico Sul.

Desta forma, foi incluída a cooperação regional, o desenvolvimento econômico, diálogo político, proteção do meio ambiente e a resolução pacífica de conflitos como condições imprescindíveis para a paz regional. A iniciativa de estabelecer uma Zona Livre de Armas Nucleares no Atlântico Sul, portanto, conformou também uma “Zona de Paz”. O conceito de “Zonas de Paz” foi inicialmente associado ao conceito de “Zonas Livres de Armas Nucleares”, uma vez que se referia a uma área na qual juridicamente tornava-se proibido a introdução de armas nucleares e, por conseguinte, possibilitava manter o local afastado de tensões advindas da Guerra Fria.

A primeira Zona Livre de Armas Nucleares foi organizada em princípios de 1958, quando a Polônia, temendo a nuclearização da Alemanha Ocidental e tentando prevenir o emprego de armas nucleares soviéticas em território polonês, impulsionou o intitulado Plano Rapacki para estabelecer uma Zona Livre de Armas Nucleares na Europa Central. Nesta região, formada por Polônia, Tchecoslováquia, Alemanha Oriental e Alemanha Ocidental, a manufatura, instalação, estoque ou transporte de armas nucleares foram proibidas. Além disso, os Estados que possuíam armas nucleares teriam que respeitar o status de “Zona Livre

de Armas Nucleares”, não utilizando quaisquer armamentos deste tipo no território abrangido pelo acordo¹⁶¹.

Assim, a instituição de áreas livres de armas nucleares, além de ampliar o campo de ação de Estados militarmente suscetíveis a intervenção de potências nucleares, surgiu com a finalidade de prevenir a emergência de novos Estados detentores de armas nucleares, ademais dos já existentes. Neste sentido, em 1968 seria negociado um amplo acordo global, o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), com o propósito de, não apenas de diminuir a possibilidade de deflagração de uma guerra nuclear entre Estados Unidos e União Soviética, mas também evitar que outros Estados detivessem armas nucleares¹⁶². Entretanto, o TNP previne que os signatários controlem armas nucleares, mas não proíbe que um determinado Estado obtenha a instalação de tais armamentos em seu território por meio de outros.

Diferentemente do TNP, as Zonas Livres de Armas Nucleares presumem a ausência de todo tipo de armas nucleares no território definido pelo acordo, ainda que desenvolvidas externamente. Geograficamente, o conceito de “zona” abrange um grupo de Estados ou uma região contígua e com contextos sócio-políticos similares, como a América Latina ou a Europa Central. Já a funcionalidade das “Zonas Livres de Armas Nucleares” reside no fato de ter como propósito prevenir a disseminação de armas nucleares em uma determinada região, bem como evitar a introdução de conflitos com possibilidade de emprego de quaisquer tipos de armamentos nucleares¹⁶³.

Os tratados de Zonas Livres de Armas Nucleares são estabelecidos a partir de um contexto geográfico específico: uma determinada extensão territorial contínua ou interligada pelo mar, com características físicas e sócio-políticas mais ou menos homogêneas. Seja um continente, um subcontinente, ou uma área marítima, as Zonas Livres de Armas Nucleares são formadas em regiões cujos Estados compartilham interesses comuns em manter a região livre de armas nucleares ou quaisquer outras tensões. O conceito de região, contudo, não é consenso, podendo abranger uma extensão geográfica contígua que proporciona uma base territorial para as interações políticas e, além disso, implicar na percepção de uma identidade compartilhada ou sentimento de pertencimento, estabelecendo uma comunidade¹⁶⁴. A

¹⁶¹ GOLDBLAT, Jozef. Nuclear Weapon Free Zones: a history and assessment. In: **The Nonproliferation Review**. Monterey: Routledge, Spring-Summer 1997, p. 18.

¹⁶² PRAWITZ, J; LEONARD, J. **A Zone of Free Weapons of Mass Destruction in the Middle East**. United Nations: UNIDIR, 1996, p. 2.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 19.

¹⁶⁴ KACOWICZ, A. **Pluralistic Security Communities and “negative” peace in the third world: a comparison of South America and West Africa**. Wisconsin, 1994.

identidade coletiva estabelece padrões de reciprocidade difusa manifestada na receptividade mútua entre os membros da comunidade, ligada normalmente a uma localidade específica¹⁶⁵.

As Zonas Livres de Armas Nucleares, contudo, contribuem somente para a dissuasão compreendida como impossibilidade de recorrer à guerra. Dissuasão, obviamente, contribui para a previsibilidade nas relações entre os Estados, mas não pode, por si só, criar confiança. A existência de confiança exige ao menos alguma identificação com o outro¹⁶⁶. Deste modo, a instituição de zonas de não-introdução de armamentos nucleares é respaldada apenas em princípios negativos, ou em uma paz negativa.

A concepção de “paz negativa” encontra fundamentação nas abordagens clássicas das Relações Internacionais, mais especificamente no pensamento Realista e, posteriormente, neo-realista, no qual a abordagem do dilema da Guerra e da Paz está inserido na capacidade das unidades políticas e na coordenação de forças do sistema de Estados. A anarquia é o princípio ordenador das relações entre as unidades políticas, não havendo, portanto, um governo central capaz de impor uma forma de conduta a qual todas as unidades aderem incondicionalmente. Uma vez que não existe uma autoridade central, cada Estado é juiz de sua própria causa, significando que o recurso à força torna-se um meio legítimo de garantir a sobrevivência. E, se um Estado pode recorrer à força para atingir fins políticos, os demais Estados precisam constantemente estar preparados para se opor a esta força¹⁶⁷.

Como na anarquia não há harmonia automática de interesses, a principal meta da unidade política é garantir sua sobrevivência por meio segurança. Neste sentido, a anarquia gera a guerra e, por conseguinte, as condições de paz são estabelecidas pelos Estados e só ocorrem por meio de uma trégua temporária das hostilidades, do equilíbrio de poder, ou em períodos de hegemonia¹⁶⁸. A guerra, portanto, é uma consequência das relações entre os Estados e a condição da paz é estabelecida a partir das causas da guerra. Assim, a condição para que a paz seja implementada requer superar os motivos de hostilidades, ou seja, atingir uma condição de ausência de conflito. Paz, portanto, é definida em termos de segurança, no sentido de aumentar a capacidade ofensiva e defensiva para dissuadir ação bélica de outra unidade política e, deste modo, garantir a sobrevivência.

Neste sentido, as Zonas Livres de Armas Nucleares, visam, sobretudo, impedir o desequilíbrio do poderio militar entre as unidades políticas por meio do elemento nuclear,

¹⁶⁵ ADLER, E; BARNETT, M. (org.). **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p.4.

¹⁶⁶ VÄYRYNEN, Raimo. **Stable Peace through security communities: steps towards theory-building**. Occasional Paper, n. 18. Institute for International Peace Studies, 2000.

¹⁶⁷ WATZ, K. **O Homem, o Estado e a Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 198.

¹⁶⁸ ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Ed. UnB, 2002, p. 219-246.

proporcionando um ambiente cuja ausência de conflitos armados é mantida por um consenso tácito e pela dissuasão. Diante disso, tais zonas conformam apenas uma área de paz negativa, não existindo também vínculos de confiança que estabelecem a base de uma comunidade política.

Na segunda metade do século XX, no auge do debate das questões sociais difundidas pelo pensamento socialista, o Instituto de Pesquisa para a Paz de Oslo trouxe uma contribuição ao debate da questão da paz, desenvolvendo um conceito de paz por meio de uma perspectiva positiva, contrapondo-se as teorias existentes. Johan Galtung, principal expoente da “Pesquisa para a Paz”, elabora um conceito positivo de paz a partir da definição negativa de “paz como ausência de violência”.

Entretanto, não é possível chegar a uma única definição de violência ou a uma tipologia, pois existem muitos tipos de violência. Essa amplitude da violência eleva a um patamar mais alto o conceito de “paz”, uma vez que este designa uma ação contra o conceito de violência. Assim, a abrangência do conceito de violência é estendida e definida como a causa da diferença entre o potencial e o atual, entre o que poderia ter sido e o que é. O nível potencial de realização é aquilo que é possível com um dado nível de percepção e recursos. Se a percepção e os recursos são monopolizados por um grupo ou classe ou são usados para outros propósitos, então o nível atual cai abaixo do nível potencial, a violência está presente na estrutura social¹⁶⁹.

Paz, portanto, possui duas vertentes: ausência de violência em nível dos indivíduos ou unidades e ausência de violência estrutural. A primeira é definida como paz negativa e a segunda como paz positiva pela seguinte razão: a ausência de violência em nível das unidades não leva a uma condição definitiva, enquanto a ausência de violência estrutural resulta em uma condição de igualitária distribuição de poder e recursos e, conseqüentemente a uma expectativa de mudança pacífica. Por um lado, isto significa que a paz não está apenas ligada a teoria do conflito, mas também a outras esferas sociais. Por outro, significa que as iniciativas de superação do conflito apenas em âmbito das unidades políticas não são suficientes para estabelecer a paz em seu sentido positivo, que implica na superação de todo tipo de coerção e violência em nível de estrutura.

Disto resulta que existe uma rede de socialização entre os Estados, mais ampla que a busca de segurança, moldada conforme as percepções e expectativas do comportamento esperado de um determinado ator. Assim, os interesses dos Estados não se resumem somente

¹⁶⁹GALTUNG, J. Violence, Peace and Peace Research. **Journal of Peace Research**. Oslo, v. 6, n. 3, 1969.

à busca de poder para garantir a sobrevivência, mas em outras esferas de ação. Além da sobrevivência física, portanto, existem interesses em manter a autonomia, buscar o bem-estar econômico da sociedade e promover a auto-valorização coletiva. Se, além disso, existir também em uma determinada região um amplo consenso intersubjetivo de que a probabilidade de coerção militar é baixa, então o diálogo entre os atores permite a existência de expectativas de mudanças pacíficas.

Neste sentido, se as percepções que os atores compartilham entre si deixam de ser conflituosa, a expectativa da guerra diminui e a paz, não é enfatizada como um fim político, mas integra o processo de mudança de expectativas, levando os Estados a não considerarem mais o uso da violência física um mecanismo legítimo de resolução de conflitos. A existência de expectativa de mudança pacífica significa, portanto, que a resolução dos distúrbios e problemas que possam surgir entre as unidades políticas serão realizadas por meio de procedimentos institucionalizados, sem recorrer ao uso da força coercitiva. Desse modo, inverte-se a fórmula clássica que define paz em termos aumento de segurança ou emprego da dissuasão, e a segurança passa ser pensada em termos de paz. Em uma comunidade de Estados em que a identidade é estabelecida em termos de mudança pacífica, a probabilidade de conflitos entre as unidades políticas ou emprego da força coercitiva é menor, tornando-a mais segura.

Assim, as “Zonas de Paz”, que a partir do elemento material territorial e do objetivo comum de manter determinada região livre de armas nucleares estabelecem outras formas de diálogo para superação de problemas conjunturais comuns e fortalecimento da confiança, introduzem elementos de uma paz positiva, institucionalizando a perspectiva de mudança pacífica. Diferentemente do tenuous equilíbrio da paz negativa que foca-se em uma estrutura preestabelecida com o único fim de impedir a deflagração da guerra ou superar o conflito, a paz positiva é o próprio processo, enfatizando a internalização de novas formas de identidade que modificam as estruturas.

Considerando a temática das “Zonas de Paz”, a Declaração 41/11, que estabeleceu a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, definiu a região tanto como Zona Livre de Armas Nucleares, com a finalidade de evitar o desequilíbrio de poder por meio do agravamento das tensões locais, como também uma “Zona de Paz”. Desta forma, foi incluída na resolução a cooperação regional, o desenvolvimento econômico, o diálogo político, a proteção do meio ambiente e a resolução pacífica de conflitos como condições imprescindíveis para a paz na região.

Por outro lado, diferentemente da concepção de área desmilitarizada, a Declaração 41/11 enuncia apenas a necessidade de limitar a ação de países externos ao Atlântico Sul, preservando-o, na medida do possível, dos riscos decorrentes de corrida armamentista e da nuclearização (ver anexo). Assim, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul referia-se somente a não-militarização da região em relação à introdução ou produção de artefatos de destruição massiva, mas não restringia o desenvolvimento ou modernização do poder naval dos países sul-atlânticos.

Para a Diplomacia, a percepção de ameaça advinha, além da possibilidade de introdução dos conflitos da estrutura bipolar, da persistência de focos de instabilidade política especialmente na África Austral, onde a independência da Namíbia e o repúdio total da política do *Apartheid* na África do Sul eram condições fundamentais para se alcançar a paz, uma vez que, em longo prazo, tais conflitos repercutiam nas sociedades dos países da região, tornando-as mais vulneráveis a crises e prejudicando o pleno desenvolvimento econômico e social. A superação dos focos de tensão associava-se, portanto, à situação de subdesenvolvimento, ampliando a dimensão da segurança e dando um novo sentido à questão da paz:

Afirmam que as questões de paz e segurança e desenvolvimento estão interrelacionadas e são inseparáveis, e consideram que a cooperação entre os Estados da região para a paz e o desenvolvimento é essencial para alcançar os objetivos da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.¹⁷⁰

Desta forma, as ameaças foram compreendidas pela expressão da Diplomacia brasileira tanto em nível externo, devido à extensão do confronto bipolar para as crises locais, como em nível interno local, dado que as dificuldades e tensões no interior dos Estados poderiam transformar-se em confrontações abertas estendendo-se na região, ou mesmo para o sistema internacional, como ocorria na problemática de Angola. Assim, a paz foi compreendida em seu sentido positivo, ou seja, não apenas como a ausência de conflitos bélicos, o seu conceito negativo, mas também como uma condição que possibilita desenvolvimento conjunto, o bem-estar social e a estabilidade política.

O conceito de cooperação, portanto, incluído no título da iniciativa, procurou dar à declaração 41/11 um caráter de operacionalidade positiva, em contraste com as medidas negativas em relação à atuação de potências externas. A cooperação poderia, como explicitado na Declaração, desdobrar-se em uma ampla gama de atividades relacionadas à promoção do

¹⁷⁰ UN. *Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur*. 1988, p. 3.

desenvolvimento econômico e social, à proteção do meio ambiente e à conservação dos recursos oceânicos por meio de intercâmbio comercial e técnico, da implementação de linhas de transporte e comunicação e da fomentação de atividades científicas e militares. Contudo, inicialmente o enfoque adotado pelos países da região consistia na superação das situações que traziam risco à condição de paz e segurança, pois entravavam o desenvolvimento da cooperação regional.

Dentre as principais situações de crise que comprometiam a consolidação dos propósitos de paz e cooperação da Declaração 41/11 identificam-se: a preservação da zona à margem do conflito Leste-Oeste, circunstância que ainda prevalecia em Angola; não introdução de armas nucleares, risco que era evidente caso o Reino Unido determinasse o estabelecimento de bases militares nas ilhas sul-atlânticas incluindo as Malvinas; cessação da corrida armamentista na zona, situação que poderia ocorrer se as superpotências aumentassem a presença na área; desaparecimento do colonialismo, que ainda existia na Namíbia e na África do Sul com a situação de *Apartheid*, além das diversas ilhas na região; e, por fim, eliminação dos focos de tensão regional, advindos da conturbada relação entre a África do Sul e seus vizinhos na vertente africana, e do conflito pela soberania sobre as ilhas Malvinas, Geórgia e Sandwich entre Argentina e Reino Unido, na vertente sul-americana¹⁷¹.

Apesar de a iniciativa de transformar o Atlântico Sul em uma Zona de Paz e Cooperação tenha sido típica do período da Guerra Fria e representado um esforço no sentido de manter a região afastada dos problemas suscitados pelo conflito Leste-Oeste, havia a convergência de percepções da diplomacia dos países sul-atlânticos no sentido de fomentar a paz, o desenvolvimento autônomo e a desmilitarização nuclear regional, superando as situações de instabilidade por meio da cooperação multilateral para efetivarem o estabelecimento de um significado próprio para a área marítima, evocado por um discurso de compartilhamento de valores identificados na formação histórica sul-atlântica e social das comunidades do Atlântico Sul.

Assim, o fim das tensões mundiais proporcionado pela derrocada da União Soviética e do bloco socialista e o consequente esgotamento da bipolaridade e a ascensão de um novo ordenamento nas relações internacionais não esvaziou o sentido político da proposta sul-atlântica, mas contribuiu para a implementação de alguns objetivos iniciais, como a pacificação

¹⁷¹ COHEN, J. Segurança da Área Estratégica do Atlântico Sul. Idéias Sobre as Formas de Implementação e Participação Comum. **Política e Estratégia**. São Paulo, v.4, n. 3, 1988.

de Angola, a concretização da democracia na América do Sul, a independência da Namíbia e solução da situação social na África do Sul.

Além disso, o arrefecimento dos conflitos estruturais típicos da Guerra Fria permitiu a adoção, pela comunidade sul-atlântica, de novas temáticas de implementação conjunta, tais como o intercâmbio sistemático de informações científicas, a utilização de mecanismos de exploração sustentável dos recursos oceânicos e a intensificação das trocas comerciais.

4.3 Construindo o mosaico: Regionalismo e Defesa no Atlântico Sul

No contexto da ação externa desenvolvida pelo Brasil na região do Atlântico Sul, tanto a expressão da Diplomacia como da Estratégia apontam para a formulação de uma dinâmica regional específica, construída a partir de elementos e características históricas e geográficas intrínsecos ao local. O significado estratégico atribuído ao Atlântico Sul pelas potências coloniais desde a época das grandes navegações, devido à existência de passagens em permanente comunicação com outros oceanos, foi sendo esvaziado conforme tais atribuições eram transferidas para os canais de Suez e Panamá.

Como consequência, o Atlântico Sul foi marginalizado, não somente enquanto rota das interações comerciais, mas também como cenário das relações internacionais até deflagração da II Grande Guerra, quando batalhas submarinas foram estendidas à região, com expressiva participação da Marinha do Brasil. Tal situação configurou um contexto de ausência de tensões e confrontações bélicas que gradualmente passou a ser integrada ao pensamento diplomático brasileiro, interpretando a relativa marginalização sul-atlântica como benéfica para a segurança dos Estados regionais.

Da mesma forma, as relações estratégicas no Atlântico Sul possibilitaram a interpretação de um vácuo, ou vazio de poder, isto é, se constituía em um espaço cujas interações políticas não possibilitaram a ascensão de um ator hegemônico, situação aprofundada pela retirada dos europeus do continente africano no período após a II Grande Guerra. Neste sentido, a Marinha do Brasil vislumbrava a possibilidade de projeção do poder naval brasileiro por meio da estratégia de “presença”, ou seja, visitas a portos estrangeiros, operações navais conjuntas com outras Marinhas e apoio a Marinhas de nações menos desenvolvidas. Tais ações, na compreensão da Marinha do Brasil, contribuiriam para inibir o

surgimento de iniciativas de Estados mais poderosos que ameaçassem a autonomia brasileira na região¹⁷².

No âmbito da diplomacia, o conceito de segurança compreende uma dimensão mais ampla e orienta-se no sentido de “guerra contra o quê?” e não necessariamente em “guerra contra quem?”, sentido mais estrito¹⁷³. A segurança, portanto, apesar de muitas vezes estar associada ao conceito de defesa, é um termo mais abrangente, que envolve além dos aspectos militares, aspectos políticos, econômicos, científico-tecnológicos e sociais. Ou seja, a segurança está intrinsecamente relacionada ao ideal de desenvolvimento, valor incorporado como elemento formador da burocracia diplomática e, deste modo, à Política Externa.

Enfocando os limites regionais em que o Brasil se insere, circunscrevendo a América do Sul e o Atlântico Sul incluindo os países da costa ocidental africana, a diplomacia brasileira coordenou o esforço de estruturar mecanismos de cooperação, como blocos políticos e econômicos que contemplam os diversos aspectos do campo da segurança regional visando a reduzir a vulnerabilidade às crises decorrentes da instabilidade sócio-política que pudessem resultar em ingerência externa.

No contexto das relações regionais brasileiras no Atlântico Sul, contudo, a instituição diplomática demonstrou dificuldade em definir uma política coerente e constante, que identificasse o local nos marcos do regionalismo brasileiro. Embora as interações do Brasil com as nações sul-atlânticas datem do início da formação do Estado brasileiro, foi somente com o processo de descolonização, no alvorecer dos anos de 1960 e, em especial, com a política externa independente do governo de Jânio Quadros e João Goulart, que o Ministério das Relações Exteriores, de forma lenta e oscilante, foi construindo uma política orientada para o Atlântico Sul.

A ditadura militar instaurada em 1964 interrompeu o impulso de cooperação Sul-Sul da Política Externa Independente do período anterior, e as concepções geoestratégicas baseadas no discurso da Guerra Fria passaram a prevalecer em detrimento da política de segurança desenvolvimentista. A dialética de inimigo interno e inimigo externo ganhou prioridade nas questões de defesa e segurança nacional e o Atlântico Sul passou a ser reconhecido pelos militares como uma importante fronteira para a defesa do continente americano, formando o triângulo Brasília-Lisboa-Pretória, cuja base seriam as colônias portuguesas.

¹⁷² MINISTERIO DA MARINHA. **Relatório Anual da Marinha**, 1988.

¹⁷³ JORGE, Nedilson. Seminário: **A segurança cooperativa e defesa no Atlântico Sul: imperativos de mudança ou a força da tradição**. Escola de Guerra Naval, junho de 2012.

É desta época também a concepção do Tratado do Atlântico Sul, que reunia Brasil, Argentina, Uruguai e África do Sul, com o objetivo de preservar para o Ocidente a rota do cabo da Boa Esperança, por onde passava a maior quantidade de petróleo que alimentava os países ocidentais e que poderia ser ameaçada pela União Soviética. No entanto, a proposta de tal pacto não obteve a concordância do Brasil, em parte devido ao reduzido poder dissuasório do grupo e em parte também pelos reflexos negativos que adviriam para a política brasileira com a África Negra uma associação com o regime de *apartheid* de Pretória.

Em termos gerais, a estratégia de alinhamento incondicional com os Estados Unidos durante os governos de Humberto Castello Branco (1964-67) e Arthur Costa e Silva (1967-69), na medida em que sustentava novas diretrizes para a política de segurança sul-atlântica, afrouxava as interações com as nações africanas estabelecidas anteriormente. Neste sentido, a política atlântica do Brasil, foi condicionada por fatores externos, em especial a estreita vinculação com Portugal, existindo, portanto, ambiguidades em relação à posição a ser adotada quanto ao processo de independência das colônias portuguesas¹⁷⁴.

No entanto, os governos posteriores, tanto o de Emílio Garrastazu Médici (1969-74) como o de Ernesto Geisel (1974-79), orientaram a política externa para reduzir o grau de dependência brasileira por meio da diversificação das relações exteriores, sem fronteiras ideológicas. Desse modo, as ações priorizadas pelo regime militar no cenário internacional não se afastaram inteiramente do discurso de desenvolvimento do período populista. Esta continuidade, aliada a um contexto internacional marcado por mudanças significativas na estrutura bipolar, fez com que o Brasil intensificasse a aproximação com as nações africanas sul-atlânticas.

O apoio do Brasil ao encerramento de descolonização da África e o desenvolvimento de um discurso multilateral terceiro-mundista foi, portanto, uma maneira encontrada pela diplomacia brasileira de inserção internacional, em um momento de crises e oportunidades, por meio do fortalecimento de ações conjuntas de cooperação sul-sul. O pragmatismo político, a desideologização do relacionamento e os interesses na área comercial, como observaram Sombra Saraiva e Irene Gala, animaram a aproximação com vários países da África e o lugar do Atlântico Sul para a política externa do Brasil foi o de uma área de vital interesse econômico e estratégico¹⁷⁵.

¹⁷⁴PINHEIRO, L. Brasil, Portugal e a descolonização africana 1946-1960. **Contexto Internacional**, 1989.

¹⁷⁵SARAIVA, J. F. Sombra. GALA, Irene Vida. **O Brasil e a África no Atlântico Sul: Uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano- brasileira no Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Candido Mendes, 2001, p. 10.

Neste contexto, o continente africano passou a ser visto como uma área na qual o Brasil teria mais facilidade de obter alguma influência regional, uma vez que na América do Sul havia uma série de dificuldades devido à desconfiança em relação a países como Argentina, Paraguai e Bolívia. Assim, favorecido pela derrocada do colonialismo português, bem como pela proximidade geográfica proporcionada pela costa atlântica e pela identidade linguística e cultural com alguns países da região, o Ministério das Relações Exteriores passou a sustentar enfaticamente posições de interesse africano, tais como o forte repúdio à política do *apartheid* na África do Sul, a defesa da autodeterminação e da independência da Namíbia, além de apoiar e ser um dos primeiros países a reconhecer a independência de Angola sob o governo revolucionário do Movimento Popular para Libertação da Angola (MPLA)¹⁷⁶.

Diante do difícil processo de pacificação de vários países do continente africano ao fim do período de descolonização, a dimensão atlântica da política brasileira ganha extrema importância, inserindo-se em um quadro de reconfiguração do sistema internacional do final da Guerra Fria, no qual o repúdio à presença de armamento nuclear na região foi um passo significativo para a redefinição das percepções estratégicas no Atlântico Sul. Neste sentido, para a Diplomacia, a aproximação com os Estados atlânticos da África, reforçava estabilidade regional, estreitamente ligada à segurança enquanto ausência de focos de instabilidade ou ingerência externa, por meio da cooperação e não por meio do poderio militar.

Porém, na vertente do Atlântico Sul, a Diplomacia deparou-se com óbvios empecilhos logísticos característicos do espaço marítimo, tornando o apoio da Marinha imprescindível. Em 1961, por exemplo, durante a presidência de Jânio Quadros, o Ministério das Relações Exteriores em colaboração com o Ministério da Marinha organizaram uma exposição no navio-escola Custódio de Mello com o intuito de apresentar produtos brasileiros para possível comercialização no continente africano.

A exposição viajou ao longo da costa ocidental africana durante alguns meses, passando por Dacar, Freetown, Abidjan, Tema, Lagos, Duala, Ponta Negra, Luanda, Lourenço Marques, Mombassa, Massawa, Alexandria, Tunes e Casablanca. Por outro lado, o discurso de cooperação para paz e segurança, visando a não-militarização da região sul-atlântica causou conflito em relação aos interesses das Forças Armadas, uma vez que a Marinha já

¹⁷⁶SARAIVA, J. F. Sombra. GALA, Irene Vida. **O Brasil e a África no Atlântico Sul: Uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul.** Rio de Janeiro: Editora da Universidade Candido Mendes, 2001, p. 12.

desenvolvia o projeto do Submarino de Propulsão Nuclear, detendo, dessa forma, a condução das prioridades em defesa na ação externa brasileira no Atlântico Sul.

Para a Marinha, a promoção dos interesses brasileiros relacionados ao mar, definidos como o desenvolvimento do comércio exterior brasileiro, a exploração dos recursos marinhos e a preservação da paz e da segurança como cenário essencial para ampliação da liberdade de manobra política do Brasil no campo internacional, perpassa o emprego e o preparo do Poder Naval brasileiro na chamada regionalidade abrangente. Consequentemente, a Marinha via com ressalvas qualquer iniciativa articulada em âmbito da Política Externa pela Diplomacia que limitasse o desenvolvimento do poder naval.

A situação tornava-se ainda mais complicada no que se referia à tecnologia nuclear, uma vez que a presença de potências nuclearmente armadas na região aumentava a percepção de ameaça e incapacidade de reação, ampliada após o Conflito das Malvinas, criando um ambiente propício para justificar a necessidade do submarino de propulsão nuclear. Ademais, a orientação externa do Governo Geisel na década de 1970, guiada pelo retorno do nacionalismo em detrimento da segurança coletiva, em um contexto internacional que permitia o desenvolvimento de uma ação externa mais independente em relação à rigidez imposta pela Guerra Fria, possibilitou o apoio necessário para alavancar o projeto nuclear da Marinha¹⁷⁷.

Ainda assim, o Ministério das Relações Exteriores não realizou consultas prévias à Marinha quando propôs a formulação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, aprovada na declaração 41/11 na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986.

A Marinha não foi consultada pelo MRE [Ministério das Relações Exteriores] sobre o assunto [Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul], cuja condução se processou a sua revelia, tanto que tomou conhecimento através de notícias de jornais.¹⁷⁸

Apesar da manifestação de respeito à resolução patrocinada pelo Brasil em âmbito das Nações Unidas, a Marinha demonstrou várias ressalvas ao projeto. No que concerne ao afastamento da presença de potências externas na região do Atlântico Sul, a Marinha ressaltou que o Reino Unido e França não poderiam ser assim considerados, visto que possuem soberania sobre territórios circunscritos à região.

A Marinha destacou também que a cooperação técnica e intercâmbio com as Marinhas do Atlântico Norte não poderiam ser interrompidos sem prejuízo para o programa

¹⁷⁷MARTINS FILHO, J.R. O projeto do Submarino Nuclear Brasileiro. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, 2011, p. 298.

¹⁷⁸MINISTERIO DA MARINHA. **Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul**. Memória. Brasília, 1988.

de reparlamento e modernização da Marinha. Além disso, foi enfatizado também o risco de má interpretação do conceito de não-militarização e desmilitarização, que poderia prejudicar o desenvolvimento das Forças Armadas. Assim, a Marinha considerou a Resolução da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul uma declaração de intenções de caráter genérico, cujo sucesso dependeria do aumento da presença do poder naval regional, conforme argumentou o Almirante Mário César Flores:

O sucesso da iniciativa do Brasil depende do aumento da contribuição da Marinha brasileira e de outras Marinhas dos dois lados do Atlântico Sul, isoladamente ou em cooperação mútua [...], condição necessária para que as potências de fora se sintam menos compelidas a manifestarem aqui seu poder naval, a revelia ou contrariando interesses regionais.¹⁷⁹

Neste sentido, no contexto do debate em defesa e regionalismo no Atlântico Sul, cujo principal projeto realizado pela diplomacia brasileira foi a instituição da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, predominou a visão da Marinha do Brasil, em que a cooperação técnica com países externos ao contexto sul-atlântico é prevista, embora tais países, de acordo com a visão diplomática, não podem propor iniciativas na região.

Possíveis reações à presença militar das grandes potências na região poderão acarretar dificuldades para o intercâmbio profissional e para as operações conjuntas com Marinhas mais desenvolvidas, trazendo prejuízos para o aprestamento da Esquadra.¹⁸⁰

Além disso, a não-militarização do Atlântico Sul proposta pela resolução 41/11 não implica em desmilitarização dos Estados regionais, mas apenas a eliminação da presença militar de países externos à região, especialmente no que concerne a armamentos nucleares ou de destruição em massa:

Conclama a todos os Estados das demais regiões, em particular os Estados militarmente significativos, para respeitarem escrupulosamente a região do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação, especialmente através da redução e eventual eliminação de sua presença militar na região, a não introdução de armas nucleares ou outras armas de destruição em maciça e não extensão para a região de rivalidades e conflitos a ela estranhos.¹⁸¹

A Diplomacia, portanto, procura desenvolver a confiança e cooperação regional de forma a consolidar, nos marcos do regionalismo brasileiro, uma rede de segurança cooperativa que, de certa forma, contribui para diminuir a possibilidade de alianças entre

¹⁷⁹ FLORES, Mário César. Atlântico Sul: um mar de sutilezas e incertezas. **Humanidades**. Brasília, v. 4, n.12, 1987, p. 42.

¹⁸⁰ MINISTÉRIO DA MARINHA. **Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul**. Memória. Brasília, 1988.

¹⁸¹ ONU. **Resolução 41/11**. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, 1986.

países da região com países externos, bem como evitar possíveis focos de tensão e confrontação em prejuízo à segurança regional. Por outro lado, a condução da ação externa pela Defesa em âmbito da Marinha do Brasil, cujo espaço marítimo é o local de ação direta, implica não apenas em resguardar a soberania e integridade territorial brasileira, mas em promover os interesses do país no que concerne ao mar. Tais interesses, contudo, são interpretados conforme a leitura que a Marinha atribui as condicionantes internas e do contexto internacional:

A Estratégia Naval Brasileira contempla a preservação e promoção dos interesses brasileiros que, de uma forma ou de outra, encontram-se relacionados ao uso do mar. Os interesses brasileiros no mar decorrem da realidade nacional e dos influxos provenientes da conjuntura internacional. Identificam-se, assim, [...] a redução da dependência externa, nos campos tecnológico e financeiro, a estabilidade político-social e o fortalecimento da Segurança Nacional.¹⁸²

Analisando a perspectiva da Marinha enquanto ator de Política Externa, a importância do Atlântico Sul na formulação estratégica brasileira reflete-se em 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 jurisdicional, 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 comercial¹⁸³.

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.

¹⁸²MINISTERIO DA MARINHA. **Relatório Anual da Marinha**, 1988.

¹⁸³COUTO, J. A quem interessa a desmilitarização do Atlântico Sul? **Revista Marítima Brasileira**, 1999, p. 122.

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 conjuntas¹⁸⁴.

No cenário de regionalidade abrangente, a perspectiva estratégica de apoio à Diplomacia caracteriza a concepção de segurança no sentido mais amplo, englobando situações político-sociais internas e externas, conformando o quadro de Segurança Cooperativa. A cooperação permite a construção de vínculos de confiança, ou seja, mecanismos de confiança mútua, visando estabelecer medidas destinadas a evitar que surjam controvérsias entre os Estados da região, evitar também que aquelas já existentes possam se transformar em conflitos armados.

Já em um cenário de conflito, 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 da área marítima e projeção de poder, contribuindo para a dissuasão.

Contudo, o emprego 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 se 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 Frota¹⁸⁵, responsável pela presença naval

¹⁸⁴MINISTERIO DA MARINHA. **Relatório Anual da Marinha**, 1988

¹⁸⁵EL 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.

A dissuasão, portanto, no âmbito da Defesa visa a mitigar ameaças advindas da presença de potências externas à região sul-atlântica, e não aos países que circunscrevem o entorno regional brasileiro, cuja ação da Diplomacia destaca a cooperação. A cooperação em diversas áreas, inclusive militar, estabelece um ambiente de confiança mútua capaz de garantir os fundamentos de uma paz positiva 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. Neste sentido, a Dissuasão é a postura prioritária da Marinha do Brasil, desenvolvida em paralela às iniciativas de segurança cooperativa trabalhada pela Diplomacia, e volta-se primordialmente para contexto internacional, mais amplo, portanto, do que perspectiva do regionalismo brasileiro e visa a desmotivar a presença militar de países externos à região.

Uma investigação preliminar, portanto, aponta que a Grande Estratégia brasileira visualizada paralelamente pela Marinha do Brasil e pela Diplomacia no que concerne especificamente ao Atlântico Sul possui elementos semelhantes, marcados pela concepção de inserção autônoma e desincentivo à presença de grandes potências ou conflito no entorno regional brasileiro. Assim, as estratégias formuladas para consecução de tais objetivos conformam um mosaico cujo desenho, ainda que impreciso, permite identificar uma linha de ação direcionadora da ação externa brasileira: cooperação no âmbito diplomático nos marcos do regionalismo brasileiro para evitar instabilidades no Atlântico Sul e dissuasão, no âmbito da defesa, para desencorajar iniciativas que impliquem na redução da autonomia brasileira na região.

5 Considerações Finais: a “quarta face” do triângulo

O debate desenvolvido neste trabalho teve como princípio de análise a Estratégia Naval elaborada pela Marinha do Brasil, componente naval do Poder Militar e, portanto, expressão estratégica da Política Externa. A reconstituição histórica do pensamento estratégico naval apontou que a definição da Estratégia Naval brasileira, desde a época de formação da Marinha no início do Império, foi pautada pela interpretação que a Marinha realizava da conjuntura internacional, bem como do papel que o Brasil desempenhava neste contexto, sendo, portanto, uma interpretação da Política Externa.

A partir desta leitura, pautada nas concepções da Marinha e no seu modo de socialização com outros Poderes Navais, era formulada a ação externa da gramática da estratégia visando às principais ameaças percebidas no Atlântico Sul. Deste modo, a Marinha não apenas influenciava a formulação da Política Externa em relação à projeção marítima brasileira, mas também se constituía em um ator tomador de decisões na região do Atlântico Sul.

No período imperial, esta postura era respaldada em um contexto em que a Marinha era um importante instrumento de afirmação da soberania brasileira, especialmente no que concernia ao objetivo estratégico de assegurar o livre curso do comércio exterior brasileiro realizado quase exclusivamente por vias marítimas. Além disso, a constante pressão inglesa para o encerramento do tráfico de escravos africanos impunha a necessidade de a Marinha Imperial possuir capacidade oceânica para opor-se à ameaça de intervenção inglesa nas proximidades do território brasileiro.

Naquele mesmo período, outro fator importante que influenciou o pensamento estratégico naval foi a política de supremacia brasileira em relação aos demais países vizinhos do Atlântico Sul, principalmente as constantes disputas em relação à Argentina. Neste sentido, o pensamento estratégico naval, bem como a Estratégia Naval, foi gradualmente construído pela Marinha a partir da identificação de ameaças no entorno regional brasileiro que, para a Marinha, circunscreve toda projeção sobre terra do Atlântico Sul, ou seja, a África, a Antártida e a projeção em relação ao mar do Caribe.

Contudo, a partir do momento em que a Política Externa voltou-se para a projeção continental do Brasil, logo após a Proclamação da República, a consciência da maritimidade brasileira arrefeceu na formulação da ação externa. Como consequência, o Poder Marítimo brasileiro, sustentado pelo discurso de maritimidade elaborado pela Marinha, perdeu proeminência na agenda política do governo. A ausência de condução política agravou o

isolamento vivenciado pela Marinha e, por conseguinte, o desenvolvimento do Poder Marítimo atrelado à concepção estratégica da Marinha também perdeu apelo no processo decisório em Política Externa. Por outro lado, o contexto criou ensejo para que a Marinha se profissionalizasse, isto é, conferisse especial atenção às suas atividades, principalmente no que concerne ao aproveitamento do potencial marítimo brasileiro.

Neste sentido, a sistematização do pensamento estratégico naval, concretizado no Plano Estratégico da Marinha, na década de 1970, representou a retomada de proeminência da Marinha na condução da ação externa do Brasil no Atlântico Sul, especialmente na formulação da defesa. Neste momento, ganhou impulso o projeto nuclear da Marinha, atrelado à concepção estratégica da Marinha para construção de capacidade oceânica, com objetivo de possibilitar atuação decisiva no Atlântico Sul para controle das rotas marítimas de acesso ao território brasileiro e projeção de poder até mesmo além do Atlântico Sul.

A sistematização do pensamento estratégico naval em documentos orientadores da ação possibilitou à Marinha desenvolver a Estratégia Naval como um instrumento coordenador e impulsionador para aproveitamento do Poder Marítimo do Brasil, resultando na Estratégia Marítima. Diferentemente da análise de Mahan, para o qual o Poder Naval é o instrumento militar do Poder Marítimo e a Estratégia Naval é elaborada pelo Poder Marítimo, integrada ao poder político, e apenas executada pelo Poder Naval, na Marinha do Brasil, esta lógica é invertida. O Poder Naval atua como definidor da Estratégia e, por conseguinte, do desenvolvimento do Poder Marítimo. Disto resulta o paralelismo em relação à gramática diplomática, uma vez que a diplomacia, conduzida pelo Itamaraty, por vezes desenvolveu pensamento diferenciado em relação à condução da ação externa no Atlântico Sul.

Em grande medida isto ocorre porque o poder político brasileiro é ausente em definir e orientar a Política Externa, delegando sua formulação às gramáticas da Diplomacia e da Estratégia, cujo resultado é a incoerência. No desenvolvimento da análise, observa-se que três almirantes, Armando Amorim Ferreira Vidigal, Mário Cesar Flores e Mauro Cesar Rodrigues Pereira, sendo os dois últimos ex-ministros da Marinha, afirmam que a Estratégia Naval era formulada pela Marinha devido à falta de direcionamento do Poder Político. Vidigal ainda destaca que isso já ocorria desde a organização da República, sendo que preponderavam as decisões ministeriais, e de quem ocupava eventualmente o ministério, sobre as decisões políticas. Esta prática tornou-se tradição na Marinha.

Há, contudo, nas últimas décadas um esforço por parte do governo brasileiro para minimizar esta situação, resultando na estruturação do Ministério da Defesa, que unificou os ministérios militares e estabeleceu direção política sobre a Estratégia, e também na elaboração

de documentos políticos de orientação da Defesa, tais como a Estratégia Nacional de Defesa publicada inicialmente em 2008 e, mais recentemente o Livro Branco de Defesa.

Entretanto, a análise destes documentos e do pensamento estratégico naval aponta que a Estratégia Nacional de Defesa incorporou os principais objetivos da Estratégia Naval, contemplados por meio da adoção de uma estratégia dissuasória pautada nos seguintes elementos: negação do uso do mar, controle da área marítima e projeção de poder. Assim, a Estratégia Nacional de Defesa caracteriza-se como um documento mediador entre elementos das estratégias das Forças Armadas e a Grande Estratégia brasileira, conformando a estrutura da Defesa aos objetivos da Política Externa sem, contudo, confrontar o enraizamento doutrinário já existente nas Forças Armadas, especialmente na Marinha.

Deste modo, o protagonismo de ação da Marinha no Atlântico Sul, expresso na elaboração de sua ação estratégica, continua sendo o eixo orientador da Política Externa brasileira nesta região, sendo a Marinha impulsionadora do Poder Marítimo do Brasil e não somente instrumento da ação. Isto resulta na existência de uma “quarta face” para a chamada “trindade do Poder Naval”, correspondendo à ação de desenvolver o poder marítimo por meio da elaboração de uma estratégia naval condizente com as interpretações e aspirações da Marinha para o potencial marítimo do Brasil. A Grande Estratégia do Brasil, portanto, não é derivada da Política, como argumenta Aron e Liddell Hart, mas consiste em um mosaico impreciso, composto por elementos das gramáticas da estratégia e da diplomacia, fragilmente articulados.

A incorporação gradual do espaço geográfico chamado de “regionalidade abrangente” pela Marinha na linha de ação da Grande Estratégia Brasileira, por exemplo, demonstra que a Marinha age como articulador entre a gramática da estratégia e o poder político, tendo a Marinha participação preponderante sobre a definição da Política Externa. Neste processo, o pensamento estratégico naval choca-se com a visão da diplomacia, uma vez que o conflito entre a estratégia de dissuasão e projeção de poder e a política de cooperação regional explicita as incoerências e a dificuldade de diálogo entre as duas gramáticas da Política Externa.

Ainda assim, a ação estratégica da Marinha, no que concerne aos objetivos buscados na região do Atlântico Sul, deriva de uma leitura e interpretação da ação da diplomacia de forma a minimizar possíveis conflitos de formulação, priorizando pela complementaridade de atuação, até porque, em sua concepção doutrinária, a Marinha compreende como um dos seus atributos o apoio à diplomacia. Esta concepção doutrinária facilita o intercâmbio entre as duas gramáticas, possibilitando sintetizar uma linha de condução da Política Externa brasileira para

o Atlântico Sul pautada na cooperação para paz regional, com objetivo de articular uma comunidade de segurança no entorno brasileiro, e na dissuasão a possíveis instabilidades e intervenções oriundas tensões externas à região. Portanto, a Marinha empreende um esforço na tentativa de articular a Estratégia Naval conforme a Grande Estratégia brasileira, ainda que seja por meio de uma leitura própria da Política Externa.

Bibliografia

ADLER, E; BARNETT, M. (org.). **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ALSINA Jr. João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v.46, n.2, 2003.

ALMEIDA, Paulo R. Geoestratégia do Atlântico Sul: Uma Visão do Sul. **Política e Estratégia**. São Paulo, v.5, n.4, 1987.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Un. Brasília, 2002.

ASSANUMA, E. A geopolítica do Atlântico Sul: razões para o fortalecimento da Marinha do Brasil. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.123, n.10/12, 2003.

BEAUFRE, A., Gral. **Disuasión y estrategia**. Buenos Aires: Ed. Pleamar, 1980.

BRASIL amplia fronteira marítima da área do pré-sal. **Folha de S. Paulo**, 6 de setembro de 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Presidência da República: Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 25/08/2013.

BRASIL. Decreto n. 6. 703 de 18 de dezembro de 2008. **Estratégia Nacional de Defesa**. Paz e Segurança para o Brasil. Brasília, 2008, 64 p.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 1996.

BRASIL. Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em 25 de agosto de 2013.

BRASIL. Mensagem Presidencial n. 323. **Política de Defesa Nacional**. 2012. Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em 25 de agosto de 2013.

BRASIL. Decreto n. 1265 de 11 de outubro de 1994. **Política Marítima Nacional**. Brasília, 1994.

BRASIL. Lei Complementar n. 97 de 9 de junho de 1999. **Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas**. Brasília, 1999.

BRASIL. Lei complementar n. 136 de 25 de agosto de 2010. **Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Brasília, 2010.

BRASÍLIA. 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.

BRASÍLIA. Ministério da Marinha. **Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul**. Memória. Brasília, 1988.

BRASÍLIA. Ministério da Marinha. **Relatório Anual da Marinha**. Brasília, 1988.

BRASÍLIA. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Brasil 2022**: trabalhos preparatórios. Brasília, 2010.

BUZAN, Barry. Rethinking Security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**. London, 1997.

CARASALES, J. A los cinco años de su creación: la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur. **Boletín del Centro Naval**. Buenos Aires, v.110, n.766, 1992.

_____. El Atlántico Sur: zona de paz y cooperación. **Boletín del Centro Naval**. Buenos Aires, n.748, 1987.

CAMAS, <http://www.ara.mil.ar/amas_bra/Main/Main.asp> Acesso em 09/03/2013.

CASTRO Jr., A Autoridade Marítima e a proteção do meio ambiente marinho no Brasil. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 126, n. 7/9, 2006.

CLAUSEWITZ, K. De la Guerra. Livro I, cap. I.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

COELHO, Edmundo. **Em busca de identidade**. São Paulo: Record. 2000.

CORBETT, Julian Stafford. **Some Principles of Maritime Strategy**. Nova York: Dover, 2004.

COHEN, J. Segurança da Área Estratégica do Atlântico Sul. Idéias Sobre as Formas de Implementação e Participação Comum. **Política e Estratégia**. São Paulo, v.4, n. 3, 1988.

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.

DEUTSCH, K. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília: Un. de Brasília, 1978.

FERREIRA, R. A Amazônia Azul e o Atlântico Sul e Tropical. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.130, n. 4/6, 2010.

FERREIRA, Oliveiros S. **A crise da política externa**: autonomia ou subordinação? Rio de Janeiro: Editora Revan, 2001.

FREITAS, E. A busca de grandeza. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 126, n.7/9, 2006.

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

_____. Atlântico Sul: um mar de sutilezas e incertezas. **Humanidades**. Brasília, v. 4, n. 12, p. 37-43, 1987.

_____. Evolução do Pensamento Estratégico. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v.120, n. 4/6, 2000.

_____. **Bases para uma Política Militar**. Campinas: Ed. Unicamp, 1992.

GALTUNG, J. Violence, Peace and Peace Research. **Journal of Peace Research**. Oslo, v. 6, n. 3, 1969.

GOLDBLAT, Jozef. Nuclear Weapon Free Zones: a history and assessment. In: **The Nonproliferation Review**. Monterey: Routledge, Spring-Summer 1997.

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

HURRELL, A. The Politics of South Atlantic security: A Survey of proposals for a South Atlantic Treaty Organization. In: **International Affairs**. Londres, v. 59, n. 2, 1988.

_____. Os Estados Unidos e a segurança no Atlântico Sul. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.7, n.4, 1988.

JAGUARIBE, Hélio. **Conflito no Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

JORGE, Nedilson. Seminário: **A segurança cooperativa e defesa no Atlântico Sul: imperativos de mudança ou a força da tradição**. Escola de Guerra Naval, junho de 2012.

KACOWICZ, A. **Pluralistic Security Communities and “negative” peace in the third world: a comparison of South America and West Africa**. Wisconsin, 1994.

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

LESSA, Antônio. Os vértices marginais de vocações universais: as relações entre a França e o Brasil de 1945 a nossos dias. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 43, n.2, 2000.

LIMA, M. R. S. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**. FLACSO/Argentina, v. 1, n. 2, 1994

LONGO, Airton Ronaldo. Planejamento Estratégico da Marinha. **Revista Marítima Brasileira**. Vol. 122, nº 04/06, abr./jun. 2002.

LULA, en exclusiva con Clarín: "No existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo". **EL CLARÍN**, 7 de setembro de 2008.

MAHAN, Alfred T. **The influence of the sea Power upon history**, 1889.

MARCELLO, I. O Atlântico Sul como área de paz e cooperação: um incentivo ou uma limitação ao desenvolvimento do poder naval dos países da região? **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.110, n.10,11 e 12, 1990.

MARINHA DO BARSIL. **Tradições do Mar**: usos, costumes e linguagens. Disponível em: https://www.mar.mil.br/menu_v/tradicoes_do_mar/tradicoes_mb.htm. Acesso em 13 de setembro de 2012.

MARTINS FILHO, João Roberto. O projeto do Submarino Nuclear Brasileiro. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.33, n.2, julho-dezembro 2011.

MATTOS. C. M, O Atlântico Sul: sua importância estratégica. **A Defesa Nacional**. 1983.

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.

MONTEIRO, N. Sir Julian Corbett, o Clausewitz da Estratégia Marítima. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 131, n. 10/12, 2010.

NATO. **NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement**. Lisboa, 2010.

NYE, Joseph. **Compreender os Conflitos Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração sobre Segurança nas Américas**. Conferência Especial sobre Segurança: Cidade do México, 2003.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Democracia e Defesa Nacional**. Barueri: Manole, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar**. Montego Bay, 1982. Disponível em <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ISA/convencao_NU_direito_mar-PT.htm>. Acesso em 25 de agosto de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Doc. A/44/PV.55. **Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur**. Nova York, 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Doc A/RES/41/11. **Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic**. NOVA York, 1986.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Doc. A/40/PV.4. **Address By His Excellency Jose Sarney to the XL Session of the General Assembly of the United Nations**. Nova York, 1985.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional de Busca e Salvamento Marítimo**. Hamburgo, 1979.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre Alto-Mar**. Genebra, 1958. Disponível em <http://www.aquaseg.ufsc.br/files/2011/07/Conven_Alto_mar_1958.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2013.

PANTOJA, Selma; SARAIVA, José Flavio Sombra. (Org.). **Angola e Brasil nas Rotas do Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.

PRAWITZ, J; LEONARD, J. **A Zone of Free Weapons of Mass Destruction in the Middle East**. United Nations, UNIDIR, 1996.

PENHA, Eli. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, Mauro César Rodrigues. As Forças Armadas, a Marinha e o Ministério da Defesa: pensamentos e relatos. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 122, n. 10/12, 2002.

PESCE, Ítalo. **A Marinha do Brasil e a Ordem Marítima Mundial do século XXI**. Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, v. 126, n. 7/9, 2006.

_____. Reflexões sobre o emprego do Poder Naval. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 125, n. 1/3, 2005.

_____. Atlântico Sul: aumento da presença naval norte-americana? **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 128, n. 7/9, 2008.

PINHEIRO, Leticia. Brasil, Portugal e a descolonização africana 1946-60. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 91-111, 1989.

PINTO, A. Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos da Escola Naval no ano de 2010. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n.15, 2010.

SAINT-PIERRE, H. Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas. **Anais do XXVI Congresso Internacional da Latin American Studies Association**, 2006.

SALVAMAR BRASIL: <<https://www.mar.mil.br/salvamarbrasil/>> Acesso em 13 de junho de 2013.

SANT'ANNA, Raimundo. A criação de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.111, n.1/3,1991.

SARAIVA, J. F. Sombra. GALA, Irene Vida. **O Brasil e a África no Atlântico Sul: Uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Candido Mendes, 2001.

SILVA, A. R. A. As “Novas Ameaças” e a Marinha do Brasil. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.128, n. 7/9, 2008.

SILVA FILHO, Aurélio. Aula Inaugural dos cursos de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval. **Revista da Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro, n.13, 2009.

SILVA, Golbery do Couto e. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

SPELLER, Ian *et al.* **Understanding Modern Warfare**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SOARES, Samuel A.; MATHIAS, Suzeley K. (Org.). **Novas Ameaças: dimensões e perspectivas**. São Paulo: Sicurezza, 2003.

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

TAYLOR, P. ¿Por qué Brasil necesita submarinos nucleares? **Boletín del Centro Naval**. Buenos Aires, v. 824, 2009.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 2ª edição, 1935.

VIDIGAL, A. A. F. **A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro**. Rio De Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1985.

_____. Atlântico Sul: Uma visão brasileira. **R. Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro, v.12, n.º 34, 1997.

VÄYRYNEN, Raimo. **Stable Peace through security communities**: steps towards theory-building. Occasional Paper, n. 18. Institute for International Peace Studies, 2000.

VIDIGAL, Armando A. F. **A evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

_____. **O Emprego Político do Poder Naval**, s/d.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2007.

WATZ, K. **O Homem, o Estado e a Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WINNEFELD, A. E. James. Por que os marinheiros são diferentes. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v.122, n. 10/12, 2002.

ANEXO

Resolução 41/11 “Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul”

A Assembleia Geral,

Cônscia da determinação dos povos dos países da região do Atlântico Sul em preservar sua independência, soberania e integridade territorial e em desenvolver suas relações sob condições de paz e liberdade,

Convencida da importância da promoção da paz e da cooperação no Atlântico Sul para o benefício de toda a humanidade e, em particular, para os povos da região,

Convencida, além disso, da necessidade de preservar a região livre das medidas de militarização, da corrida armamentista, da presença de bases militares estrangeiras e, principalmente de armas nucleares,

Reconhecendo o interesse especial e a responsabilidade dos Estados da região em promover a cooperação para o desenvolvimento econômico e a paz,

Plenamente consciente de que a independência da Namíbia e a eliminação do regime racista do *apartheid* são condições essenciais para a garantia da paz e da segurança do Atlântico Sul,

Levando em conta os princípios e normas da lei internacional aplicáveis ao espaço oceânico e, em particular, o princípio do uso pacífico dos oceanos,

Convencida de que o estabelecimento de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul irá contribuir de maneira significativa para o fortalecimento da paz e da segurança internacional e para estimular os princípios e propósitos das Nações Unidas,

1. *Declara solenemente* o Oceano Atlântico, na região situada entre a África e a América do Sul, como uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul;
2. *Conclama* todos os Estados da Zona do Atlântico Sul a promover ainda mais a cooperação regional, inter alia, para o desenvolvimento econômico e social, a proteção do meio ambiente, a conservação dos recursos vivos e a paz e a segurança em toda a região;
3. *Conclama* a todos os Estados das demais regiões, em particular os Estados militarmente significativos, para respeitarem escrupulosamente a região do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação, especialmente através da redução e eventual eliminação

de sua presença militar na região, a não introdução de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa e não extensão para a região de rivalidades e conflitos a ela estranhos;

4. *Conclama* todos os Estados da região e das demais regiões para que cooperem na eliminação de todas as fontes de tensão na zona, que respeitem a unidade nacional, a soberania, a independência política e a integridade territorial dos Estados da região, que se abstenham da ameaça ou do uso da força e que cumpram estritamente o princípio que estabelece que o território de um Estado não será objeto de ocupação militar resultante do uso da força em desobediência à Carta das Nações Unidas, assim como o princípio de que a aquisição de territórios pela força é inadmissível;

5. *Reafirma* que a eliminação do *apartheid* e a concretização da autodeterminação e independência do povo da Namíbia, assim como o término de todos os atos de agressão e subversão contra os Estados da Zona, são essenciais para a paz e segurança na região do Atlântico Sul, e insiste na implementação de todas as resoluções das Nações Unidas referentes ao colonialismo, racismo e *apartheid*;

6. *Requer* que o Secretário Geral submeta à Assembleia Geral em sua 42ª Sessão, um relatório sobre a situação no Atlântico Sul e sobre a implementação da presente declaração, levando em conta os pontos de vista expressados pelos Estados-membros;

7. *Decide* incluir na minuta da Agenda, para sua 42ª Sessão, o item intitulado “Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul”.