

---

## ROBUSTECENDO O PODER BRANDO

*Aula Magna do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense*

**Niterói, 27 de maio de 2013**

Antes da Aula propriamente, eu gostaria de agradecer a presença de todos, e fazer minhas as palavras do Almirante Mauro Cesar Rodrigues: vemos com muita alegria a quantidade e a diversidade de rostos jovens aqui presentes.

Esse entusiasmo pelo aprendizado das coisas do Brasil, inclusive da sua inserção internacional, seja na política externa, seja na política de defesa, é um motivo de grande alegria.

\*\*\*

“Os persas partiram para a terra grega”.

A frase abre a mais antiga das peças (conhecidas) de Ésquilo, o dramaturgo e combatente ateniense.

A mensagem é simples, e todavia intrigante: qual a razão para que Xerxes, o rei persa, tivesse mobilizado milhares de homens para conquistar a Grécia?

Ésquilo oferece uma resposta, que transmite pela fala do fantasma do pai de Xerxes, rei Dario: a expedição militar seria fruto da “soberba desenfreada” e da “audácia arrogante”.

Em sua célebre obra *As Histórias*, Heródoto narra um discurso de Xerxes para a nobreza persa, em que o rei justifica a campanha por três elementos: a glória decorrente da conquista, a tomada de vastas terras férteis e a vingança contra atos pretéritos de Atenas.

Em outro momento, Xerxes censura seu tio Artabanos pelo ceticismo com que via a empreitada.

Dizia ele: “Se permanecermos em paz, os atenienses não farão o mesmo, mas até enviarão um exército contra nosso país, a julgar pela forma como eles marcharam sobre a Ásia e incendiaram a cidade de Sardis”.

Tucídides, em sua clássica *História da Guerra do Peloponeso*, refere-se às causas da expansão imperial de Atenas.

Diz ele, pela boca dos emissários atenienses a Esparta: “Compelidos pelas circunstâncias, fomos levados (...) a ampliar o nosso império, até o seu estado atual, influenciados inicialmente pelo temor, depois também pela honra, e finalmente pelo interesse”.

Mais de um analista já observou que essa tríade – temor, honra e interesse – é uma das formulações mais claras e mais concisas sobre as origens dos conflitos.

De diferentes formas, Ésquilo e Heródoto referem-se a essas três razões ao aludirem ao receio de um ataque, à glória, à vingança, à soberba e, finalmente, à tomada de recursos naturais (as “vastas terras férteis”).

Temor, honra e interesse são parte da condição humana.

Mas o que dizer dos conflitos armados que motivariam?

Ainda poderemos esperar, no mundo em que vivemos, narrativas sobre exércitos invadindo terras estrangeiras, sobre guerras movidas pelo cálculo, pela dignidade ou pelo medo?

Essas são questões pertinentes para quem tem por profissão estudar temas estratégicos ou tomar decisões a respeito deles.

São bem conhecidas as correntes de pensamento que, por diferentes raciocínios, dariam a essas questões uma resposta – por assim dizer – tranquilizadora.

Tais raciocínios estão presentes em nosso panorama intelectual e moldam, até certo ponto, nossa compreensão dos rumos das relações internacionais contemporâneas.

É possível observar ao menos três formas de interpretar o fenômeno da guerra nos dias que correm: pelas perspectivas de sua obsolescência, de sua transformação ou de sua permanência latente e intercalada por tréguas mais ou menos longas.

Muitos autores têm discutido o tema da obsolescência da guerra, em geral com foco na guerra entre as principais potências.

Talvez a tese mais conhecida a esse respeito seja, de um ponto de vista – dizem uns – idealista, – eu diria – ideológico, a do assim chamado “fim da história”.

Nessa leitura, proposta quando se encerrava a Guerra Fria, a conjugação de democracia liberal e economia de mercado representaria a forma vitoriosa e mais elevada de organização social nos níveis interno e internacional.

A ausência de grandes conflitos ideológicos não importaria em um retorno à competição crua de poder.

Ao contrário, a difusão de um único modelo de organização político-econômica harmonizaria os interesses dos Estados chamados “pós-históricos”.

Essa evolução não significaria que Estados ainda resistentes ao capitalismo liberal não pudessem seguir lutando entre si, ou contra as democracias.

Mas esses conflitos seriam episódios marginais, sem relevância para a História.

A obsolescência da guerra também é enfocada por um ponto de vista mais realista: a tese do equilíbrio do terror.

Segundo essa leitura, muito característica da Guerra Fria, a garantia da destruição mútua entre as potências nucleares no caso de um confronto entre elas (“MAD”, na sigla em inglês) excluiria a guerra dos instrumentos à disposição dos Estados.

Uma tese que poderíamos chamar de pragmática aponta na mesma direção: mesmo no caso da guerra convencional, o contraste entre os custos da destruição causada e os benefícios derivados da produção econômica na paz tornariam o conflito armado ultrapassado.

Uma versão menos utilitarista desse mesmo argumento é de que a destruição causada pela Segunda Guerra Mundial teria gerado tal repulsa, que levou a uma cristalização normativa contrária à guerra e, em especial, à guerra de agressão.

Outro tema que permeia o debate contemporâneo é o da transformação da guerra, frequentemente com foco em Estados do mundo em desenvolvimento.

A premissa compartilhada por muitos autores nesse campo é a do debilitamento do Estado, pela perda do monopólio do uso legítimo da violência (de que falava Max Weber) e, em última análise, do exercício da soberania nacional.

A fragmentação das unidades políticas traria à cena um conjunto de atores não estatais, cujos particularismos seriam a base de um novo tipo de conflito, a guerra de baixa intensidade. (Ainda que me pareça pessoalmente chocante considerar de “baixa intensidade” conflitos com dezenas de milhares de vítimas fatais, como é o caso da guerra civil na Síria atualmente).

O fundamentalismo religioso, a criminalidade transnacional e a pirataria seriam algumas expressões das organizações que assumiriam o emprego da força.

No limite, o fenômeno da guerra deixaria de circunscrever-se ao tradicional sistema de Westphalia e passaria a obedecer regras e dinâmicas próprias a esses novos atores.

Uma versão moderada desse argumento distingue entre “novas ameaças”, creditadas à emergência de atores não-estatais, e “velhas ameaças”, típicas do relacionamento entre Estados.

Nessa leitura, os riscos associados às formas tradicionais de guerra são ignorados de todo, mas minimizados ou relegados a segundo plano.

Alguns proponentes dessa abordagem não fazem segredo de que um dos motivos para a distinção é a alteração das prioridades de tomadores de decisão, sensibilizando-os para uma agenda supra-nacional de defesa de direitos individuais.

O debate corrente registra ainda outro tipo raciocínio: a ideia de que os conflitos entre os Estados seriam passíveis de controle, embora não de eliminação, por mecanismos políticos.

A ausência da guerra não equivaleria à inexistência de rivalidades entre os Estados.

Mas, como já havia sido percebido pelas clássicas abordagens do “equilíbrio de poder”, em um sistema no qual o poder está suficientemente disperso entre os países, atitudes agressivas tendem a ser desencorajadas.

A principal preocupação estratégica dos Estados tornar-se-ia, assim, defensiva.

À percepção dessa tendência de autolimitação soma-se uma segunda leitura, centrada no sistema de segurança coletiva das Nações Unidas.

Sua premissa é de que todos os Estados membros do sistema internacional defenderão o *status quo* contra agressões.

A competência para a autorização do uso da força em defesa da integridade do sistema cabe a uma instância deliberativa central, salvo nos casos de legítima defesa – que devem ser sempre interpretados de maneira estrita – pelos membros agredidos.

Dessa forma, a guerra não deixaria propriamente de existir, nem os Estados deixariam de preparar-se para essa eventualidade, mas seria restringida e desencorajada pela colaboração entre os membros da comunidade internacional.

Um mecanismo de segurança coletiva necessita, para ser eficaz, de representar a distribuição internacional de poder.

(Para ser concreto, essa constatação já traz consigo o debate sobre a reforma, sempre adiada, do Conselho de Segurança das Nações Unidas).

Necessita, também, orientar-se para a administração dos conflitos com mínimo recurso à violência e máxima legitimidade política.

Cada uma dessas formas de limitação da guerra que mencionei pretende aplacar ou sublimar suas causas.

Mas que conclusão podemos tirar sobre a validade de cada uma?

Evidentemente, entre as proposições que citei, há elementos válidos, sobretudo na perspectiva do equilíbrio de poder e da segurança coletiva.

Mas, para discernirmos entre argumentos pertinentes e ingênuos, ou pretensamente ingênuos, é preciso refletir sobre alguns processos importantes que estão em curso na segurança internacional.

\*\*\*

O sistema de Estados contemporâneo inscreve-se em uma condição que segue marcada pelas clássicas considerações de temor, honra e interesse nas interações dos Estados soberanos.

(Faço um rápido parêntesis: ao passo que o sentimento de temor e o cálculo de interesse parecem perfeitamente compreensíveis no mundo de hoje, a menção à honra talvez soe, para alguns, antiquada, ou mesmo mais apropriada aos códigos sociais da Idade Média, ou às interações nobiliárquicas de séculos passados. Contudo, eu mesmo pude observar um exemplo muito vivo da importância das considerações sobre a honra nas relações internacionais de nosso tempo quando morei nos Estados Unidos no período que coincidiu com o fim da Guerra do Vietnã. Na ocasião, a frase do Presidente Richard Nixon a respeito das negociações para a retirada das tropas norte-americanas, “*Peace with honor*”, ou “Paz com honra”, foi muitas vezes repetida com o efeito – senão o objetivo – de prolongar a guerra).

Vivemos um período de redistribuição mundial do poder, do Ocidente para o Oriente e do Norte para o Sul.

Não se trata da perda de poder das potências tradicionais – objeto de teses nos meios acadêmicos dos Estados Unidos conhecidas como “declinismo” –, mas sobretudo da ascensão de nações em desenvolvimento.

Há reconhecimento cada vez mais amplo dessa realidade, inclusive nos centros geopolíticos tradicionais.

A consolidação do grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), assim como a intensa discussão sobre ele nos meios especializados (inclusive dos céticos), é um reflexo, entre outros, das transformações em curso.

A maior dispersão de poder, característica da multipolaridade nascente, amplia as margens de liberdade de ação dos Estados, em contraste com as estruturas mais rígidas da bipolaridade ou da unipolaridade (essa, na realidade, durou pouco).

A formação dos novos polos está intimamente associada à criação de blocos regionais.

A União Europeia é o exemplo mais visível dessa tendência.

À sua maneira, China e Estados Unidos são blocos em si mesmos.

E, ao integrar-se em torno da Unasul, a América do Sul procura seguir o mesmo caminho.

A organização de grandes blocos importa uma mitigação importante da lógica do equilíbrio de poder, de vez que rivalidades antigas e arraigadas são superadas por sólidas medidas de construção de confiança.

É este o caso da França e da Alemanha e, igualmente, de Brasil e Argentina.

Embora essa tendência seja clara no interior dos blocos regionais, ainda não se pode dizer com segurança se a evolução geral das relações internacionais no mundo multipolar ocorrerá com prevalência da cooperação ou do conflito, ou até com a convivência entre ambos.

Um dos efeitos da tendência à multipolaridade no sistema internacional é a diluição dos modelos únicos de organização do Estado, com a necessária convivência entre diferentes visões não só sobre a organização política, mas também sobre a ordem global.

As prioridades da agenda política internacional se diversificam.

Os valores da democracia liberal e da economia de mercado passam a coexistir com outras aspirações, como o desenvolvimento econômico e a justiça social.

Não é à toa que, ao lançar em Doha a sua última rodada de negociações comerciais, a organização dedicada ao livre comércio, OMC, sentiu-se compelida a intitula-la de “Agenda do Desenvolvimento”.

Isso nunca havia ocorrido antes: a presunção era de que as negociações dedicavam-se exclusivamente ao livre-comércio.

A ideia de que o livre-comércio seria justificável por si mesmo já não é aceita.



Citando uma frase de La Rochefoucauld muito pertinente para as relações internacionais, a hipocrisia é o tributo que o vício paga à virtude.

O simples fato de que a Rodada de Doha tenha sido chamada de “Agenda do Desenvolvimento”, ainda que não o seja totalmente, não deixa de ser um tributo a esse novo valor.

Diferentes visões sobre os princípios da soberania e da não intervenção também entram em pauta, como evidenciado pelo comportamento das grandes potências em crises recentes como a da Líbia e a da Síria.

Situações como essas não admitem simplificações.

No caso da Síria, há dissensões dentro da própria União Europeia a respeito de intervenção no conflito.

Alguns membros do bloco, como a Áustria, argumentam que suspensão do embargo europeu de armas para os rebeldes violaria resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas acerca da Al Qaeda e, de forma mais ampla, a Carta de São Francisco.

Da mesma forma, a Alemanha relutou em unir-se a seus parceiros da OTAN durante a intervenção na Líbia.

Recorde-se que, em março de 2011, a Alemanha juntou-se a Rússia, China, Índia e Brasil (praticamente os BRICS) na abstenção à Resolução 1973 do Conselho, sobre a Líbia.

A guerra civil síria, e ainda mais a crise na Líbia, exacerbaram as divisões entre defensores da intervenção militar e defensores de uma visão soberanista *à outrance*.

Entre países ocidentais, de um lado, e China e Rússia, do outro, a multipolaridade já torna possível a existência de um caminho alternativo, indicado por países como Índia, Brasil e África do Sul, o grupo IBAS.

Essas três grandes democracias do mundo em desenvolvimento reúnem um importante capital negociador em circunstâncias desse tipo, pois sua defesa firme do princípio da não intervenção convive com o forte apelo pelos Direitos Humanos, forjado pela experiência na luta contra o colonialismo, o autoritarismo e o *apartheid*.

A capacidade de desdramatizar da agenda e de intermediação política representada pelos países do IBAS é uma razão para o otimismo, entre tantas de sentido contrário, a respeito da prevalência da cooperação sobre o conflito na multipolaridade.

É curioso que, recentemente, a Embaixadora Susan Rice, Representante Permanente dos Estados Unidos nas Nações Unidas, tenha mencionado o papel do IBAS como potencialmente exercendo um papel desse tipo, durante conversa comigo em visita que fez ao Brasil.

(Felizmente, nas últimas semanas e dias essas virtudes da moderação parecem estar ganhando algum espaço no diálogo Estados Unidos-Rússia a respeito da situação síria, à medida que advogados da intervenção vão percebendo que o colapso do Estado seria um mal ainda maior que o conflito civil).

A crise síria também ilustra as complexidades de se tentar separar conflitos entre Estados de conflitos entre agentes não estatais.

É bem verdade que estão presentes, na zona de guerra, combatentes subestatais ou supraestatais, dependendo do ponto de vista, ligados a redes transnacionais.

No entanto, esses atores não estatais frequentemente têm apoio e financiamento de potências regionais ou extrarregionais.

Nesse caso, do ponto de vista analítico, a erosão do monopólio de um Estado sobre a violência seria complementar, ou pelo menos não contraditório, com a lógica do sistema de Estados soberanos.

Seria difícil, assim, classificar o risco representado por esses combatentes segundo uma distinção nítida entre “nova” e “velha” ameaça.

\*\*\*

Não se pode analisar as perspectivas de conflito sem avaliar uma das características do sistema internacional contemporâneo: a ocorrência, e por vezes interseção, de três crises de escala global: a crise ambiental (especialmente a mudança climática), a crise energética e a crise alimentar.

Uma estimativa preparada pelo Conselho de Inteligência Nacional dos Estados Unidos sugere que, até 2030, a demanda por água, por alimentos e por energia subirá respectivamente 40%, 35% e 50% em relação aos níveis atuais.

O Brasil é uma superpotência em todos os campos em que se abatem essas três crises.

A América do Sul, mais amplamente, também é detentora de vastas reservas de todos eles.

Em 2008, dado meu envolvimento com os países que vou citar, senti de maneira muito real a instabilidade política gerada pelo aumento do preço de alimentos de primeira necessidade, como o arroz.

A crise daquele ano provocou a queda quase simultânea dos primeiros ministros do Haiti e de São Tomé e Príncipe, ilhas distantes entre si, uma no Caribe e outra no Golfo da Guiné, mas ambas muito próximas do Brasil.

Esse seria o caso de uma peculiar *“tale of two islands”*, para parafrasear o título do livro de Charles Dickens.

Mas não é apenas no plano da estabilidade política interna que essas crises se fazem sentir.

Elas acirram a competição internacional por recursos naturais.

Cito, a propósito, as palavras de um especialista norte-americano: “a economia global tal como se encontra não pode crescer e prosperar sem um suprimento crescente de numerosos recursos críticos, mas a aquisição desses materiais representará uma ameaça cada vez maior à segurança e à estabilidade da sociedade humana e do mundo natural (...) Uma vez que o acesso a uma ampla gama de recursos naturais é essencial para a preservação da vitalidade econômica, todas as nações terão um forte interesse [*stake*] na luta pelo controle das fontes de suprimento restantes”.

Nesse quadro, é evidente a fragilidade de algumas conclusões derivadas da tese do “fim da história”, como as ideias de harmonia de interesses e de saciedade estratégica, mesmo entre as democracias liberais ditas “pós-históricas”.

Ainda que sem um choque ideológico, a disputa por interesses, de que já falava Tucídides, pode seguir originando conflitos, quiçá em larga escala.

Ao passo que muitas transformações estão inegavelmente em curso nos conflitos contemporâneos, é indiscutível que a soberania nacional segue sendo determinante da organização política e militar.

Esse fato é sublinhado pelo papel fundamental que os Estados soberanos têm na defesa de seus recursos naturais, como fica evidente nos atores envolvidos, por exemplo, nos casos do Ártico e do Mar do Sul da China, para citar duas situações que têm ocupado espaço no noticiário internacional.

Não há razão para crer que o quadro seja diferente no que tange ao Brasil.

\*\*\*

A terceira característica do sistema internacional contemporâneo que gostaria de ressaltar relaciona-se à constatação de que a política mundial segue sob a sombra das “velhas ameaças”.

A principal e mais temível delas é a representada pelos arsenais nucleares, grande parte deles mantidos em estado de alerta.

Acidentes, falhas de comunicação ou violações da cadeia de comando podem tornar subitamente real a hecatombe nuclear.

Nas discussões da Comissão de Camberra sobre a eliminação das armas nucleares, que tive a honra de integrar a título pessoal, participaram o ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Robert McNamara, e o ex-Chefe do Estado Maior Conjunto dos Estados Unidos, General Lee Butler, ambos com grande vivência no tema nuclear.

McNamara e Butler tinham consciência sobre os riscos de uma guerra, seja por acidente, seja na resposta a alguma provocação.

Ambos sublinhavam como, em vários momentos, estivemos a poucos minutos, senão segundos, de uma guerra nuclear.

A tese de que a existência das armas nucleares é uma garantia da paz e da segurança é uma grande falácia.

Sobre a área nuclear, o que ouvimos sempre são as urgências do regime de não-proliferação nuclear.

O Brasil inscreveu em sua própria Constituição o dever de empregar a energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos.

Nossas credenciais em matéria de não-proliferação são impecáveis.

Aproveito a presença do ex-Ministro da Marinha, Almirante Mauro Cesar Rodrigues, para recordar que o nosso projeto de submarino nuclear restringe-se apenas à propulsão nuclear.

Trabalhamos com afinco pelo reequilíbrio desse regime.

Hoje, o que se busca é desarmar os desarmados.

Praticamente não se contempla o desarmamento das potências nucleares.

Esse desequilíbrio traduz-se, juridicamente, na ênfase dada pelos detentores de armamentos atômicos ao Art. IV do Tratado de Não Proliferação Nuclear, em detrimento de seu Art. VI.

De acordo com este artigo, os países nucleares contraem o compromisso de “negociar em boa fé (...) o desarmamento nuclear”.

Ao pronunciar-se sobre o TNP, em opinião consultiva de 1996, a Corte Internacional de Justiça indicou que a obrigação dos países nucleares sob o Art. VI não é apenas de “negociar”, mas de “trazer as negociações a uma conclusão”.

Em 2000, a Conferência de Revisão do TNP acordou os célebres Treze Passos que permitiriam avanços concretos e realistas para o desarmamento nuclear.

Não obstante, a paralisia das negociações na Conferência do Desarmamento, órgão da ONU em Genebra, indica a distância a ser percorrida para a implementação desse objetivo.

Os acordos negociados pelos Estados Unidos com a Federação Russa, embora bem vindos, são muito limitados: não se inserem em um marco multilateral de desarmamento, e sim na lógica bilateral de controle de armamentos.

Mais grave: eles não são irreversíveis, justamente por não fazerem parte do ordenamento internacional.

E muitos alegam que o sistema de escudo antimísseis dos Estados Unidos não deixa de ser, ainda que indiretamente, uma violação de acordos anteriores.

Quero ecoar aqui a visão de um crítico dessa estratégia de ações puramente bilaterais: [cito] “sempre que um grande acordo de controle de armamentos é concluído, ele enfraquece o interesse do público pela agenda de desarmamento e seu apoio a ela. Administrar os riscos de uma guerra nuclear por meio de medidas concebidas para estabilizar os níveis gerais [dos arsenais], e superar esses riscos pela eliminação dos armamentos são coisas muito diferentes”.

Há outro sentido em que as “velhas ameaças” seguem desestabilizando as relações internacionais contemporâneas, com graves repercussões sistêmicas: a violação das normas da segurança coletiva, quer por ações unilaterais, quer por pseudo-multilaterais.

Há exatos dez anos, a invasão do Iraque por forças que não haviam obtido a autorização do Conselho de Segurança acarretou um sério descrédito para o sistema de segurança coletiva.

Quatro anos antes desse episódio, a Organização do Tratado do Atlântico Norte decidiu bombardear alvos na antiga Iugoslávia também sem a autorização do Conselho.

Para muitos, o tema do conflito entre a Sérvia e o Kosovo parecia distante.

Mas essa não era a minha visão.

Naquela ocasião, escrevi sobre o tema algumas palavras que ainda julgo válidas: “Para um país como o Brasil, membro fundador das Nações Unidas, cujo passado reflete um compromisso sustentado ao longo de mais de um século com a solução pacífica de controvérsias, a proteção da credibilidade do Conselho de Segurança pode ser vista como um verdadeiro objetivo nacional”.

A integridade das normas de segurança coletiva foi novamente desrespeitada durante a crise líbia, em 2011, quando a autorização do Conselho para o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea no país, com o alegado objetivo de proteger principalmente a população civil, foi utilizada pela coalizão que se formou para justificar ataques militares cujo objetivo era a “mudança de regime”.

Não vou entrar no mérito do regime, mas o mérito da mudança de regime sem autorização do Conselho é obviamente muito discutível.

Uma comparação demonstra como esses conceitos vão evoluindo de maneira perigosa, e cada vez mais intervencionista: a zona de exclusão aérea estabelecida contra o regime de Saddam Hussein após a primeira Guerra do Golfo foi usada com muito mais contenção; apesar das críticas de que foi objeto, jamais foi imputada a ela o objetivo de derrubar o governo de Bagdá.

Algumas das consequências da instabilidade que se seguiu à intervenção na Líbia, como o trágico assassinato do Embaixador norte-americano na cidade de Bengazi, em 11 de setembro de 2012, são fatos conhecidos.

Algo menos visíveis são as conexões (apesar de tudo bastante reais) entre os eventos na Líbia e a crise que levou ao golpe de Estado e à guerra civil no Mali.

Naturalmente, a crise do Mali tem raízes locais que não podem ser desconsideradas.

O separatismo tuaregue sempre tem estado presente ao longo da história recente do país.

Mas a independência da região norte do país, chamada Azawad, só foi proclamada em 2012 após grupos tuaregues que serviam ao regime Kadafi retornarem à sua terra no Mali com abundantes arsenais trazidos da Líbia.

A causa separatista foi fortalecida pelo concurso de elementos jihadistas do Magreb.

Esses eventos foram seguidos por uma intervenção militar da França, que, segundo indícios, causou uma migração de militantes radicais para a Líbia, a essa altura considerada pelo Ministro da Defesa francês, Jean-Yves Le Drian, uma possível “incubadora de terrorismo”.

Vejam bem: a mesma Líbia que foi objeto de intervenção para torná-la mais estável e democrática.



A autoria do atentado sofrido pela embaixada francesa em Trípoli no dia 23 do mês passado tem sido creditada a esses extremistas vindos do Mali, decididos a retaliar a intervenção militar naquele país; os ataques perpetrados na última sexta-feira contra uma base militar e uma filial de empresa nuclear francesa no Níger seguiria o mesmo padrão.

A fluidez da situação é ilustrada pelo fato de que pelo menos alguns dos militantes islâmicos responsáveis por essa onda de ataques no Norte da África e no Sahel teria, alegadamente, o patrocínio de um dos aliados da França durante a ação armada contra Kadafi.

Faço essa breve digressão por duas razões.

A primeira é ilustrar o tipo de consequências indesejadas e contraproducentes geradas por ações decididas à revelia do Conselho de Segurança.

Essas ações têm duas motivações: uma é o próprio interesse (ninguém pode ignorar que a Líbia é um grande produtor de petróleo); mas às vezes há um impulso baseada em uma atitude que, ainda que não totalmente racional, se expressa da seguinte maneira – “é preciso fazer algo, não podemos ficar sem fazer nada”. Isso é interessante porque temos a honra trazida para o centro das relações internacionais.

A segunda razão para minha digressão é destacar o movimento que esses conflitos e intervenções têm feito em direção à costa ocidental da África, para todos os efeitos uma área vizinha ao Brasil.

Esse movimento não dá sinais de esmorecimento, antes pelo contrário: na esteira das intervenções na Líbia e no Mali, o Ministro Le Drian disse as seguintes palavras em entrevista no começo da semana passada, e cito: “Desde a Guiné Bissau até a Somália, há uma zona de grandes fragilidades que preocupa os Estados Unidos e a Europa”.

Que me conste, é essa primeira vez que uma autoridade europeia de primeiro escalão se refere à Guiné Bissau nesse contexto.

Como país de língua portuguesa e como nação a que nos unimos por vários laços, a Guiné Bissau é objeto de acompanhamento atento pelo Governo brasileiro.

O atual impasse político no país, dificultado pelo envolvimento de redes ligadas ao tráfico internacional de drogas em suas instituições, compõe um quadro de inegável gravidade.

Inquieta-nos, porém, a mera hipótese de que a lógica das intervenções militares projete sua sombra sobre a Guiné Bissau.

E pior será se for sem a cobertura das Nações Unidas.

Se houver cobertura das Nações Unidas, nós teremos que ver o que nós mesmos faremos, politicamente ou até de outra forma.

Os riscos de falência do sistema de segurança coletiva não pertencem, portanto, ao reino da abstração: eles afetariam diretamente a segurança do Brasil.

\*\*\*

Quais as implicações desse quadro para a inserção internacional Brasil?

Há muitas formas de responder a essa indagação.

Vou ater-me a uma que é bastante difundida no meio acadêmico.

Vocês seguramente já terão tido contato com a distinção entre poder brando e poder robusto, *soft power* e *hard power*, proposta por Joseph Nye, professor da Kennedy School em Harvard que também foi Secretário Adjunto de Defesa dos Estados Unidos.

A distinção diz respeito ao método para fazer com que outras pessoas ajam de acordo com a vontade de quem emprega seu poder.

O método do poder robusto é a coerção, militar ou econômica.

O método do poder brando é a cooptação.

Nas palavras de Nye, trata-se de “fazer com que os outros queiram o que você quer”.

Eu quero propor a vocês que a inserção internacional do Brasil deve se orientar por uma *Grande Estratégia* que conjugue poder brando e poder robusto, e o faça de modo a levar em conta não só o nosso interesse, mas também o de nossos parceiros e aliados.

A premissa da inserção internacional do Brasil é a paz.

Temos uma paz mais que centenária com todos os dez países com os quais temos limites.

Nossas fronteiras foram definidas, sem exceção, pela negociação.

Nas ocasiões em participamos de guerra, nossa entrada no conflito foi precedida por agressão estrangeira.

As atenções de nosso povo estão voltadas, como deve ser, para a superação de grandes desafios internos: o desenvolvimento econômico e a justiça social.

Começamos o século XXI sob o signo das liberdades políticas, da prosperidade econômica e de uma maior igualdade entre os cidadãos.

E temos uma presença ativa e altiva no mundo.

Temos uma atitude aberta de cooperação com todos os povos, sem abrir mão da independência e do sentido de grandeza de um país de proporções continentais.

A América do Sul não é apenas (como já se disse) nossa circunstância, mas nossa escolha decidida e nosso ponto de partida.

Desejamos ter com os países sul-americanos uma integração cultural, econômica, logística e comercial ampla.

É isso o que temos feito, em diferentes velocidades, com o Mercosul e a Unasul, além da Celac, que nos une aos parceiros de todo restante da América Latina e do Caribe de maneira um pouco mais frouxa.

Nos últimos dez anos, o Brasil fez um esforço significativo para ampliar sua presença na América Central e no Caribe.

Movidos pela não-indiferença do povo brasileiro, “capacetes azuis” brasileiros estão no Haiti desde 2004, contribuindo para uma missão da ONU que entendemos voltada para a preservação da segurança, a estabilidade política e a promoção do desenvolvimento.

(É por isso que, entre os projetos mais importantes que temos no Haiti, inclui-se o projeto de construção de uma barragem, em Artibonite, que teria méritos tanto na área energética quanto agrícola).

A criação da Aliança para o Pacífico, bloco que reúne México, Colômbia, Peru e Chile, é uma tendência aparentemente divergente no quadro da integração sul-americana.

Nossa *Grande Estratégia* deverá trabalhar para ressaltar os elementos que nos aproximam a esses parceiros, de modo a que possamos aprofundar o projeto comum de uma América do Sul coesa e integrada.

Mesmo que não possamos, no presente, estabelecer uma união aduaneira com os países dessa Aliança, devemos redobrar esforços para implementar uma série de medidas, que vão de novos acordos comerciais (como em serviço, investimento, tecnologia, etc) à interligação infraestrutural e à cooperação em defesa.

O Brasil não tem vizinhos apenas na América do Sul, mas também na África.

Como afirmou a Presidenta Dilma Rousseff em seu discurso na cúpula que celebrou o cinquentenário da União Africana neste sábado, “O Brasil vê o continente africano como irmão e vizinho próximo”.

O Atlântico Sul e a África são áreas de natural projeção do interesse brasileiro.

Ligam-nos à África laços linguísticos, afetivos, culturais, sociais e econômicos de toda ordem.

Mas isso sempre foi muito dito, e pouco praticado – eu diria que foi nos últimos dez anos que temos começamos efetivamente a aprofundar, de maneira determinada, a integração com a África, embora outras iniciativas tenham existido, como a criação da CPLP.

Hoje, nossa rede de postos diplomáticos reflete a escala de nossas potencialidades na África, em áreas tão diversas como agricultura, saúde, infraestrutura, mineração e defesa.

O professor queniano Calestous Juma, da Universidade de Harvard, é autor de uma frase que vai muito bem com a que acabo de citar.

De acordo com ele, “para quase todo problema africano há uma solução brasileira”.

Sempre respeitando as prioridades de nossos parceiros, temos trabalhado em várias frentes para atender a essa grande demanda de nossos vizinhos de além mar.

Mas o Brasil tem hoje uma projeção universal.

Iniciativas como a aproximação com os países árabes e a formação de grupos como o IBAS e BRICS vieram juntar-se a relacionamentos tradicionais.

Temos tido influência crescente na governança global, seja em questões de natureza econômico-comercial, em foros como o FMI e a OMC, seja em questões ligadas à segurança internacional, em discussões sobre o Oriente Médio e o dossiê nuclear iraniano.

(Um parêntesis sobre esses dois últimos tópicos. Vale recordar a Conferência de Annapolis sobre a questão palestina, em que o Brasil foi um dos pouquíssimos países em desenvolvimento de fora da região a ser convidado, junto à Índia e à África do Sul, o que significou um reconhecimento do IBAS nesse tipo de discussão. Quanto ao dossiê nuclear iraniano, hoje vemos muitos acadêmicos norte-americanos, como uma ex-assessora da Secretária de Estado Hillary Clinton, a professora Anne Marie Slaughter, dizerem que o acordo que o Brasil e a Turquia propuseram oferecia um bom caminho para as negociações sobre o programa nuclear daquele país).

Nesse breve quadro, é possível identificar algumas dimensões do poder brando brasileiro.

O exemplo de nosso progresso interno atrai a atenção de vários países do mundo em desenvolvimento, interessados na experiência de uma democracia pacífica capaz de crescer com distribuição de renda.

Dois fatos recentes de nossa política externa atestam a condição única ocupada pelo Brasil: a eleição do professor José Graziano para a Direção-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 2011, e a eleição do Embaixador Roberto Azevêdo para a Direção-Geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), há poucos dias.

A escolha de Roberto Azevêdo foi universalmente percebida – por uns celebrada, por outros lamentada – como uma vitória dos países emergentes, que ascendem à direção de um órgão vital da governança global.

A eleição desses dois traduz a singularidade do Brasil, como país capaz de liderar agendas de aparência tão diversa quanto o combate à fome e o livre comércio.

Nosso poder brando associa-se, assim, às causas da justiça social e do desenvolvimento econômico, nas quais temos uma identificação natural com nossos parceiros do mundo em desenvolvimento.

\*\*\*

A questão crucial que essa discussão coloca é a seguinte: pode o Brasil manter sua posição de independência, universalismo e solidariedade, e por extensão cultivar seu poder brando, sem o amparo de poder robusto?

Creio que essa é uma questão crucial para um Instituto dedicado a estudar relações internacionais e defesa.

Gostaria de citar-lhes, a propósito, uma passagem reveladora do texto do próprio Joseph Nye: “Parte de nossos líderes não compreendem a importância crucial do poder brando no mundo reordenado do pós-11 de Setembro (...) como ex-Secretário Adjunto de Defesa, eu seria a última pessoa a negar a importância de manter nosso poder militar”.

Digo isso pelo seguinte: muitas das coisas vemos repetidas como se fossem verdades absolutas são, na realidade, formas pelas quais países mais desenvolvidos que os nossos – e mesmo autores do meio acadêmico – gostariam que nós víssemos o mundo, mas não são a forma pela qual eles mesmo veem o mundo.

Os países desenvolvidos conservam tanto o poder brando quanto o poder robusto, mas recomendam que países como o Brasil se concentrem apenas no poder brando, sem perder tempo com o poder robusto.

Na política internacional, não existem ideias dissociadas de interesses.

No Brasil, temos bastante clareza sobre o potencial de nossa contribuição ao mundo em termos de poder brando, mas não estamos acostumados a pensar em termos de poder robusto e de capacidades de dissuasão.

A discussão do panorama global de segurança revela os limites das teses sobre a obsolescência, a transformação e o controle dos conflitos.

Na maioria das situações internacionais em que esteve envolvido em sua história recente, nosso país não se viu confrontado com a *ultima ratio* do poder, o emprego da força, mesmo que de forma defensiva.

Mas não podemos descartar essa hipótese, por mais indesejável que a consideremos.

A defesa de um país – seguramente a de um país como o nosso – não é delegável.

Uma política de defesa robusta é o respaldo indispensável de uma política externa pacífica.

Não podemos nos privar de uma dimensão fundamental do poder, que é a capacidade de defender a soberania nacional e a sociedade brasileira contra agressões e ameaças.

É nesse sentido que podemos afirmar que o Brasil deve robustecer seu poder brando.

É preciso ter clareza sobre as funções diferentes, embora complementares, de cada um deles.

Sem endossar posições militaristas ou preferências por soluções de força, é o caso de recordar as palavras de um estudioso do assunto, e eu cito: “O poder brando tende a cooptar os que já eram prontamente cooptáveis, ao passo que o poder militar robusto é necessário para missões mais exigentes” – e, complemento eu, mesmo de caráter defensivo.

Em nossa política de defesa, o poder robusto é orientado por uma dupla estratégia: cooperação e dissuasão.

Não me canso de dizer que, em relação aos nossos vizinhos da América do Sul, nossa estratégia é baseada na cooperação.

Temos, com os países sul-americanos, o Conselho de Defesa Sul-americano, o CDS, em que nossos países constroem confiança e promovem normas comuns de transparência em seus assuntos militares.



Não podemos subestimar o potencial de projetos comuns na área de defesa.

Podemos e devemos incentivar exercícios militares combinados e lançar as bases de uma indústria de defesa sul-americana.

Há pouco, o CDS lançou o projeto de um avião de treinamento a ser construído conjuntamente pelos países da Unasul.

Para suprimos a necessidade de lanchas blindadas para a defesa dos nossos rios na Amazônia, demos preferência a equipamento de produção colombiana.

Também com a Colômbia e o Peru, estamos desenvolvendo o projeto de um navio de patrulha fluvial.

Super Tucanos produzidos pela Embraer já patrulham os céus de bom número de nossos vizinhos.

A Argentina tem importante participação no projeto brasileiro do cargueiro-reabastecedor KC-390, que substituirá os antigos Hércules C-130.

Para além dessas propostas pontuais, devemos desenvolver uma doutrina conjunta para a nossa defesa e, sobretudo, para a proteção dos recursos naturais sul-americanos.

Essa será uma das tarefas da Colégio Sul-Americano de Defesa cuja criação está sendo discutida no âmbito do CDS.

Em todos esses aspectos afirma-se uma singularidade sul-americana.

Com os vizinhos de além mar, estamos ligados primariamente pela Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a Zopacas, em que exploramos as possibilidades abertas pelos usos pacíficos do oceano ao mesmo tempo que zelamos pela manutenção do Atlântico Sul como zona livre de armas de destruição em massa.

Mais além desse mecanismo multilateral, temos cooperado diretamente com vários países africanos.

Temos um modelo bem sucedido de cooperação com a Namíbia, cuja Marinha foi formada com assistência brasileira.

O mesmo começa a ocorrer agora com Cabo Verde.

Temos realizado exercícios marítimos conjuntos de anti-pirataria com várias marinhas e guardas costeiras do continente.

Com África do Sul e Índia, realizamos a Manobra Naval IBSA-Mar.

A cooperação para a formação de pilotos e pessoal de apoio de aeronaves Super Tucano já ocorre com várias das Forças Aéreas africanas que têm esse caça.

Nosso centro de treinamento para operações de manutenção da paz – o CCOPAB – abre-se à cooperação com os exércitos de países africanos.

Nossa cooperação em defesa estende-se para demais parceiros, tradicionais ou emergentes, atenta para as perspectivas de real transferência de tecnologia e de iniciativas inovadora.

Mas, acima de tudo, o poder robusto é fundamental para a dissuasão, de modo a desincentivar eventuais atos hostis por parte de atores vindos de qualquer quadrante.

Para que tenhamos adequadas capacidades dissuasórias, as Forças Armadas estão atravessando um período de modernização e transformação, conforme estabelecido na *Estratégia Nacional de Defesa*.

Para tanto, o Ministério da Defesa está na fase final de preparação do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa, PAED, que conjugará, de forma consistente, os principais projetos das três Forças.

O Brasil deve estar pronto a enfrentar as ameaças do presente, mas também a fazer face a ameaças futuras.

Essas ameaças podem ter suas raízes nas tensões ligadas às crises ambiental, energética e alimentar, mas também na forma que venha a assumir a evolução da multipolaridade nos próximos anos e décadas.

Defender a soberania e contribuir para a paz mundial são missões que se complementam.

O Brasil tem “capacetes azuis” em diferentes teatros da política internacional.

Já mencionei a Minustah.

No Líbano, exerce o comando da Força Tarefa Marítima da Unifil.

Uma fragata da Marinha é a nau capitânia dessa missão da ONU, colocando o nossos marinheiros em um dos mais tradicionais tabuleiros da geopolítica naval, o Mediterrâneo.

Na África Central, o General brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz, do Brasil assumirá nos próximos dias o comando da componente militar da Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo, a Monusco.

Do Caribe à África Central e ao Mediterrâneo, a presença militar brasileira sob a bandeira das Nações Unidas mostra que o Brasil assume suas responsabilidades na garantia da paz.

Tem-se aí um caso em que o poder robusto reforça o poder brando do Brasil como país pacífico.

\*\*\*

O recurso abundante que fiz a conceitos e teses nessa Aula Magna reflete a riqueza do campo intelectual em que vocês realizam seus estudos.

Indiquei-lhes também várias iniciativas em curso na política de defesa do Governo da Presidenta Dilma.

Ao longo de suas carreiras, vocês refletirão e agirão sobre uma realidade estratégica pulsante.

Assegurar um lugar de destaque ao Brasil na política mundial dependerá da formulação democrática e judiciosa de uma *Grande Estratégia* que equilibre poder brando e poder robusto em doses apropriadas.

Ainda uma vez Tucídides oferece bom conselho.

Diz ele que Nícias, um dos mais sábios governantes de Atenas, desejava “deixar atrás de si o nome de alguém cujo serviço ao Estado tivesse sido bem sucedido, do início ao fim. Isso seria alcançado evitando-se riscos e confiando o menos possível na sorte. E esses riscos só podiam ser evitados com a paz”.

Muito obrigado.