

VINÍCIUS RICARDO FERREIRA JANICK

PODER MARÍTIMO, FUNÇÕES DAS MARINHAS E CONSCIÊNCIA SITUACIONAL
MARÍTIMA: UMA ANÁLISE DA PERSPECTIVA POLÍTICA SOBRE A CONCEPÇÃO
DO PODER MARÍTIMO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Estudos Marítimos da Escola de
Guerra Naval como requisito parcial à obtenção do
grau de Mestre em Estudos Marítimos.
Área de Concentração em Política e Estratégias
Marítimas

Orientador: Prof. Claudio Rogério de Andrade Flôr.

Rio de Janeiro

2019

J33p Janick, Vinícius Ricardo Ferreira

Poder marítimo, funções das marinhas e consciência situacional marítima: uma análise da perspectiva política sobre a concepção do poder marítimo. / Vinícius Ricardo Ferreira Janick. __ Rio de Janeiro, 2019.

104 f. : il.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2019.

Orientador: Cláudio Rogério de Andrade Flôr.

Bibliografia: f. 95 - 100.

1. Poder marítimo. 2. Poder naval. 3. Marinhas de Guerra. I. Escola de Guerra Naval (BRASIL). II. Título.

CDD 359.009

VINÍCIUS RICARDO FERREIRA JANICK

PODER MARÍTIMO, FUNÇÕES DAS MARINHAS E CONSCIÊNCIA SITUACIONAL
MARÍTIMA: UMA ANÁLISE DA PERSPECTIVA POLÍTICA SOBRE A CONCEPÇÃO
DO PODER MARÍTIMO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos.
Área de Concentração em Política e Estratégias Marítimas

Aprovado em 22 de março de 2019.

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Cláudio Rogério de Andrade Flôr (PPGEM/EGN)

Membro da Banca (Interno): Prof. Dr. José Augusto Abreu de Moura (PPGEM/EGN)

Membro da Banca (Externo): Profª. Dra. Daniele Dionísio da Silva (UFRJ)

DEDICATÓRIA

Desconsiderando a força de vontade e esforço próprios, claramente, chegar ao patamar de escrever um trabalho de conclusão de mestrado depende da combinação de uma série de fatores, muitos dos quais fogem completamente ao nosso controle. No entanto, no decorrer da nossa caminhada pela vida, desde o dia em que nascemos, nos deparamos com pessoas que estão dispostas a sacrificar seu tempo e disposição em prol de nos ajudar a contornar as adversidades com as quais nos deparamos. Portanto, não seria justo passar por aqui sem este trabalho a todos que contribuíram para que eu me tornasse capaz e tivesse a oportunidade de produzir este trabalho.

Dedico este trabalho aos meus pais, Marcia e Ricardo, por toda a dedicação, e por me garantirem a oportunidade de ter chegado até aqui. À minha companheira, Veruska, pela paciência, atenção e companheirismo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Fundação EZUTE, pelo financiamento dos estudos durante estes dois anos de mestrado, bem como pela oportunidade de experiência com a pesquisa acadêmica.

Ao Laboratório de Simulações e Cenários, também pela oportunidade de aprimoramento acadêmico.

Ao orientador, Comte. Claudio Rogério, pelos conselhos para a pesquisa e para a vida.

A cada um dos meus colegas, professores e funcionários do PPGEM, que me proporcionaram expandir consideravelmente o pensamento.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à Marinha do Brasil, que através da Escola de Guerra Naval, me proporcionou as estruturas necessárias para o aprimoramento pessoal e intelectual, desde o prato de comida até os livros na biblioteca.

A todos vocês, o meu muito obrigado!

À medida que o Estado moderno, centralizado e territorializado, dá lugar a novos tipos de política que emergem de novos processos globais, então, a guerra como a concebemos atualmente, está se tornando um anacronismo.

Mary Kaldor, 2012, pp. 17

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo identificar algumas das maneiras como as Funções das Marinhas e, mais atualmente, também a Consciência Situacional Marítima, contribuíram para a concepção do Poder Marítimo dos Estados. O que Ken Booth e Eric Grove chamaram de “Funções das Marinhas” constitui um modo de categorizar as atividades que as Marinhas desempenham para perseguir os objetivos de seus respectivos Estados. Tais categorias são as funções militares, diplomáticas e de policiamento. Já o conceito de Consciência Situacional Marítima é algo relativamente novo, e se refere ao domínio da informação relativa aos acontecimentos no ambiente marítimo que pode ser decisiva para assuntos estratégicos. Nesta pesquisa, o conceito de CSM foi, em um primeiro momento, associado às funções de policiamento. Partindo do término da Guerra Fria até o contexto atual, serão analisados documentos elaborados pelo governo federal dos Estados Unidos, representando um país desenvolvido de alcance global, e do Brasil, um país em desenvolvimento e de alcance regional. Busca-se identificar, nestes documentos, indícios que demonstrem como os EUA e o Brasil interpretam as atividades desempenhadas por suas Marinhas na busca pelos objetivos no mar e, conseqüentemente, que Funções eram priorizadas. Não é intuito deste trabalho por os modelos dos EUA e o brasileiro em perspectiva comparada, contudo, estes podem ser contrapostos em momentos oportunos para evidenciar peculiaridades relevantes. No que tange ao marco teórico, toma-se como ponto de partida a interpretação de Eric Grove, nomeadamente a de que, de uma maneira geral, a crescente interdependência entre os Estados, bem como o aumento na incidência de ameaças de caráter difuso, as chamadas Novas Ameaças, ensejam o incremento em relevância das funções de policiamento, fiscalização e aplicação da lei. Esperava-se a princípio encontrar, nos documentos analisados, indícios que confirmassem essa hipótese. Contudo, ao longo da análise foi possível perceber que outros fatores também influenciam as funções das Marinhas desempenham e, portanto, constatou-se que esta percepção é apenas uma das possibilidades. Constatou-se ainda que a CSM não está necessariamente associada à Função de policiamento. Dentre os resultados alcançados, sugere-se tratar as Funções das Marinhas em conjunto com os Objetivos das Marinhas, de modo a deixar claro que as atividades desempenhadas pelas Marinhas são mais versáteis e flexíveis do que podem parecer à primeira vista. Essa mesma flexibilidade se aplica ao conceito de CSM.

Palavras-chave: Poder Marítimo. Funções das Marinhas. Consciência Situacional Marítima.

ABSTRACT

This research aims to identify some of the ways in which the functions of navies and, more recently, also the Maritime Situational Consciousness, contributed to the conception of the Maritime Power of States. What Ken Booth and Eric Grove called "Functions of Navies" is a way of categorizing the activities that Navies perform to pursue the goals of their respective states. Such categories are military, diplomatic and policing functions. The concept of Maritime Situational Consciousness is something relatively new, and refers to the domain of information about events in the maritime environment that can be decisive for strategic issues. In this research, the MSC concept was initially associated with the policing functions. Starting from the end of the Cold War to the current context, this research intends to analyze documents prepared by the federal government of the United States, representing a developed country of global reach, and Brazil, a developing country of regional scope. The analysis seeks to identify, in these documents, evidence showing how the US and Brazil interpret the activities carried out by their navies in the pursuit of objectives at sea and, consequently, which functions were prioritized. This work does not intend to put The US's and Brazilian's documents in a comparative perspective, but these can be confronted at opportune moments to highlight relevant peculiarities. As regards the theoretical framework, the starting point is Eric Grove's interpretation, namely that, in a general way, the increasing interdependence between States, as well as the increase in the incidence of diffuse called New Threats, entail an increase in relevance of policing, inspection and law enforcement functions. It was expected at first to find, in the analyzed documents, evidence to confirm this hypothesis. However, throughout the analysis it was possible to perceive that other factors also influence the functions of the Navy perform and, therefore, it has been found that this perception is only one of the possibilities. It was also found that CSM is not necessarily associated with the Policing function. Among the results achieved, it is suggested to treat the functions of navies in conjunction with the objectives of the navies, so as to make clear that the activities carried out by navies are more versatile and flexible than they may seem at first sight. This same flexibility applies to the MSC concept.

Key Words: Maritime Power. Functions of Navies. Maritime Situational Consciousness.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Elementos do Poder Marítimo e suas relações segundo Geoffrey Till.....	26
Figura 2 – As Funções das Marinhas segundo Ken Booth.....	36
Figura 3 – As funções das Marinhas segundo Eric Grove	38
Figura 4 – Funções da MB segundo a DMN.....	40
Figura 5 – Amazônia Azul e Área de Busca e Salvamento.....	44

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - 15 maiores gastos militares em 2017	74
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIS	<i>Automatic Identification System</i>
AJB	Águas Jurisdicionais Brasileiras
AMAS	Área Marítima do Atlântico Sul
BID	Base Industrial de Defesa
C4ISR	<i>Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance</i>
CAPES	Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CNUDM	Convenção das Nações Unidas Sobre Direito do Mar
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSM	Consciência Situacional Marítima
DGePEM	Diretoria de Gestão de Programas da Marinha
DMN	Doutrina Militar Naval
DoD	<i>Department of Defense</i>
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
I GM	Primeira Guerra Mundial
II GM	Segunda Guerra Mundial
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LRIT	<i>Long Range Identification and Tracking</i>
MB	Marinha do Brasil
MDA	<i>Maritime Domain Awareness</i>
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MSSIS	<i>Maritime Safety and Security Information System</i>
NDS	<i>National Defense Strategy</i>
NPAMDA	<i>National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness</i>
NSMS	<i>National Strategy for Maritime Security</i>
NSS	<i>National Security Strategy</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PDN	Política de Defesa Nacional

PND	Política Nacional de Defesa
PREPS	Programa de rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite
PROANTAR	Programa Antártico Brasileiro
SAR	<i>Search and rescue</i>
SciELO	<i>Scientific Eletronic Library Online</i>
SIMMAP	Sistema de Monitoramento Marítimo de Apoio a Atividades de Petróleo
SisGAAz	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SISTRAM IV	Sistema de Informação sobre Tráfego Marítimo
SOLAS	<i>Safety of Life at Sea</i>
T-RMN	<i>Trans-Regional Maritime Network</i>
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USDHS	<i>United States Department of Homeland Security</i>
VRMTC	<i>Virtual Regional Maritime Traffic System</i>
WMD	<i>Weapons of Mass Destruction</i>
WTC	<i>World Trade center</i>
ZEE	Zona Econômica Exclusiva
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. CAPÍTULO 1 – CONCEITOS E EMBASAMENTO TEÓRICO	18
1.1. O Poder Marítimo e Sua Construção.....	19
1.2. A Evolução do Entendimento sobre o conceito de Guerra e a Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria	30
1.3. Os modos de utilizar o mar e as funções das Marinhas.....	33
1.4. Monitoramento, Controle e Consciência Situacional Marítima	40
2. CAPÍTULO 2 – A INTERPRETAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS SOBRE A CONSCIÊNCIA SITUACIONAL MARÍTIMA.....	47
2.1. National Security Strategy.....	49
2.2. National Defense Strategy	59
2.3. CSM nos Documentos Estratégicos dos EUA: The National Strategy for Maritime Security.....	64
2.4. Considerações Finais Sobre os Documentos Estratégicos dos EUA.....	67
3. CAPÍTULO 3 – CONSCIÊNCIA SITUACIONAL MARÍTIMA E PODER MARÍTIMO NA AMAZÔNIA AZUL	70
3.1. O Entorno Estratégico Brasileiro e Suas Características.....	71
3.2. Política Nacional de Defesa.....	76
3.3. Estratégia Nacional de Defesa.....	84
3.4. Considerações Finais Sobre os Documentos Estratégicos Brasileiros	89
CONCLUSÕES.....	91
REFERÊNCIAS	95
APÊNDICE A – LISTA DE TAREFAS ESPECÍFICAS DAS FUNÇÕES DA MB.....	101
APÊNDICE B – LISTA DE GASTOS COM DEFESA DOS PAÍSES DO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO NO ANO DE 2017	103

INTRODUÇÃO

De proporções imensas, a área marítima hoje conhecida como Amazônia Azul passou a ser, a partir da década de 90, reconhecida internacionalmente como território marítimo sob tutela do Estado brasileiro por meio da Convenção das Nações Unidas Sobre Direito do Mar (CNUDM), incorporada na legislação brasileira pelo decreto N° 1.530, de 22 de junho de 1995 (BRASIL, 1995). Compreendendo uma área que totaliza cerca de 4,5 milhões de Km², a Amazônia Azul abrange toda a faixa de água que vai até 200 Milhas Náuticas contadas a partir da linha da costa a brasileira, (indo em alguns pontos ao limite de 350mn) e é dividida em 4 setores – Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e Plataforma Continental – cada uma com diferentes níveis de soberania e de permissão para intervenção estatal. Este espaço compreende uma série de importantes recursos vivos e não vivos, sobre os quais o Brasil possui direitos de soberania. No caso da ZEE, esta soberania vale para fins de explorar, aproveitar, conservar e gerir os recursos naturais, ou para outras atividades de finalidade econômica, como a produção de energia, nas águas sobrejacentes ao leito do mar, no leito do mar e no subsolo (BRASIL, 1995, Parte V, Art. 56). Com relação à Plataforma Continental, a soberania brasileira vale para a exploração e aproveitamento de recursos não-vivos no leito do mar e subsolo, bem como para espécies sedentárias no leito do mar ou subsolo. (BRASIL, 1995, Parte VI, Art. 77).

Mas não existem apenas vantagens. O reconhecimento da soberania brasileira sobre essa faixa marítima conferido pela CNUDM (BRASIL, 1995) impõe uma série de desafios ao Brasil, tanto de natureza legal quanto para a garantia da segurança e defesa da soberania brasileira. No que tange aos desafios de natureza legal, a CNUDM traz consigo uma gama de responsabilidades que os Estados costeiros precisam atender para garantirem o reconhecimento de sua soberania sobre o mar que lhes é reconhecido, incluindo responsabilidades de preservação ambiental, de garantia da segurança e de utilização. No que tange à garantia da segurança e defesa da soberania brasileira, se fazem prementes aquelas responsabilidades diretamente concernentes à segurança dos Estados, tanto com relação à sua integridade física, quanto ao funcionamento de instituições e estruturas essenciais para o bom desempenho das funções estatais como, por exemplo, as vias de acesso marítimas, por onde flui cerca de 85% do comércio internacional brasileiro (ALMEIDA; LEÃO; SILVA, 2013, pp. 10) e qualquer impedimento deste tráfego seria um golpe direto na economia.

Ainda com relação aos desafios à soberania brasileira impostos pelo ambiente externo, destaca-se também a influência que o fim da Guerra Fria teve na construção de uma nova

dinâmica de segurança internacional, na qual uma das mudanças ensejadas foi o surgimento de uma gama de ameaças diversificadas de caráter difuso e incerto, as quais convencionou-se chamar de “novas ameaças”. Referem-se àquelas ameaças que já não são mais abarcadas pelo conceito tradicional de ameaça, isto porque elas não podem mais ser associadas a um Estado específico, nem delimitados em uma área geográfica. A principal fonte de insegurança não mais provém exclusivamente das forças armadas de um inimigo conhecido, em um espaço geográfico delimitado, com objetivos estritamente políticos e militares. Agora, o inimigo não se sabe mais quem é, nem de onde vem, seus meios não são exclusivamente militares, seu alvo não é exclusivamente o Estado, e suas demandas podem ser de diferentes naturezas, como societal, econômica ou ambiental, bem como as tradicionais política e militar (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1997). Tal característica desafia as concepções convencionais de guerra, obrigando os Estados a pensarem suas políticas e estratégias em termos de conflitos assimétricos e irregulares.

De frente a proporções imensas e desafios de grande complexidade, a tarefa de exercer poder na Amazônia Azul se torna algo complexo. Como observado por Till (2018, pp. 330, tradução nossa), “em casos onde o tamanho da área torna impossível manter uma presença contínua, uma vigilância satisfatória da área deve ser conduzida por outros meios”¹. Neste sentido, a tarefa de exercer soberania no ambiente marítimo através do domínio das informações, é auxiliada pelo desenvolvimento tecnológico atual, disponibilizando sensores, satélites, radares, dentre outras ferramentas. No Brasil, refere-se ao controle do ambiente marítimo por meio do domínio das informações como Consciência Situacional Marítima (CSM).

Entretanto, é notório que a CSM não mitiga a incerteza. Em primeiro lugar porque, como lembra Faria (2012, pp. 216), a alta complexidade e profundidade das informações sobre o meio marítimo “extrapola o que pode ser coletado pelos sensores dos meios existentes nas Marinhas, incluindo as de países mais desenvolvidos”. Em segundo, o próprio desenvolvimento das tecnologias de informação promove o acesso a quantidades enormes de informação, inclusive de informações irrelevantes. Portanto, faz-se premente a capacidade de filtrar os dados que realmente importam daqueles que não se devem ser investidos recursos, razão pela qual a atividade da CSM deve ser constituída não somente de sensores e radares para a vigilância e monitoramento, mas também de inteligência para análise.

¹ Trecho original: *In cases where the size of the area makes it impossible to maintain a continuous presence, sufficiently surveillance of the area has to be conducted by other means.*

Outra questão que concerne ao tema é que não basta que existam ferramentas de natureza tecnológica. Para atingir seus propósitos em relação ao mar o país necessita de meios de natureza econômica – recursos financeiros e estrutura comercial –, social – consciência e legitimidade por parte da população –, militar – meios navais e indústria naval – e política – consciência no meio político e legislação (FARIA, 2012, pp. 219). Quanto aos meios políticos, cabe destacar a Política Nacional de Defesa (PND) de 1996, a Estratégia Nacional de defesa (END) de 2008, ambos revistos em diversas ocasiões, sendo as versões atualmente em vigor datadas do ano de 2016.

É justamente sobre o setor político que a presente pesquisa debruça suas atenções. O presente estudo tem como objetivo identificar de que modo o setor político interpreta a concepção do Poder Marítimo, e qual é o papel da CSM e das Funções das Marinhas dentro desta concepção.

Por funções das Marinhas entende-se aquelas delineadas por Booth (1977) e Grove (1990), nomeadamente, as diplomáticas, as militares e as constabulares. De maneira sintética, as primeiras se referem às atividades de negociação entre Estados; as segundas à projeção de poder e enfrentamento direto de ameaças; e as últimas, às atividades de policiamento, fiscalização e aplicação da lei no ambiente marítimo.

Para buscar tal objetivo, pretende-se analisar os documentos estratégicos que tratam sobre defesa desenvolvidos no âmbito do governo federal. A pesquisa, contudo, não se limita aos documentos brasileiros, mas estende-se aos documentos análogos elaborados nos Estados Unidos (EUA). Optou-se por incluir os EUA por duas razões. Em primeiro, por expor a perspectiva de uma potência desenvolvida, de alcance e influência global e de aspirações expansionistas, sobre a concepção de um Poder Marítimo. Em segundo, dadas as evidentes diferenças entre os perfis brasileiro e norte-americano, espera-se que o segundo aja como um catalisador, evidenciando as peculiaridades do modelo brasileiro quando contrapostos um com o outro.

No que tange ao recorte temporal, optou-se por iniciar a partir do fim da Guerra Fria. Este recorte foi escolhido em parte pelo marco que o fim do modelo bipolar representou para as relações entre os Estados, e em parte por conta da disponibilidade de documentos, que começaram a ser elaborados e publicados, em sua maioria, a partir da década de 1990.

Com relação à hipótese desta pesquisa, parte-se da premissa de que o incremento da interdependência entre os Estados, bem como o caráter difuso das novas ameaças do século XXI, ensejam que as Marinhas ao redor do mundo tenham demandas mais próximas das constabulares, com as quais associa-se também a aquisição de CSM. Isso não significa dizer

que as outras funções têm sua relevância reduzida, mas apenas que o equilíbrio entre as funções tende a ser redistribuído, em vantagem das tarefas associadas às funções constabulares. A princípio, será possível encontrar ecos desta percepção em alguns dos autores e documentos selecionados para abordagem, contudo, com o aprofundamento das análises, será possível observar indícios que sugerem que outras interpretações também são plausíveis.

No primeiro capítulo serão abordados os conceitos relevantes para a proposta desta pesquisa. Através de uma bibliográfica exploratória, os conceitos de Poder Marítimo, Segurança – *Safety* e *Security* –, CSM, bem como as funções das marinhas, baseando-se em uma gama diversificada de autores relevantes para o assunto, desde os clássicos como Alfred Mahan, Herbert Richmond e Ken Booth, até os contemporâneos, como Buzan, Geoffrey Till e Eric Grove.

O segundo capítulo se dedica à análise dos documentos estratégicos de defesa dos EUA, nomeadamente a *National Security Strategy*, a *National defense Strategy*, e a *National Strategy for Maritime Security*, buscando identificar indícios, nestes documentos, sobre como o governo estadunidense interpreta seu Poder Marítimo, bem como a sua estrutura.

O terceiro capítulo repete o esforço feito no segundo capítulo, mas abordando desta vez os documentos brasileiros, a saber, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa. Além da análise destes documentos, é feita também uma análise do entorno estratégico brasileiro e suas características.

Por fim, considerando os resultados alcançados com a análise dos documentos propostos, são tecidas considerações finais e conclusões.

1. CAPÍTULO 1 – CONCEITOS E EMBASAMENTO TEÓRICO

Uma vez que o objetivo desta pesquisa envolve o Poder Marítimo e sua concepção, será abordado em primeiro lugar o conceito de Poder Marítimo e sua importância para o desenvolvimento de um Estado que depende em algum grau do mar. Partindo de autores clássicos até os contemporâneos, será feita uma revisão bibliográfica, buscando entender como o conceito e seu significado evoluiu com o passar dos anos. A importância dessa compreensão consiste em permitir identificar como a interpretação sobre o Poder Marítimo, sua composição e relevância se modificou, acompanhando os diferentes contextos – temporal, tecnológico, geopolítico – vislumbrados por cada autor. Esta análise, por sua vez, abre caminho para compreender como conceitos como CSM se tornaram recorrentes tanto em documentos estratégicos quanto no debate científico sobre o tema do Poder Marítimo moderno. Outras questões também relevantes para essa compreensão são a própria definição de Poder Marítimo, os elementos para sua composição e preservação, bem como a importância que o Poder Marítimo tem dentro do contexto que está sendo considerado.

Em seguida, pretende-se abordar questões relativas ao modo como os conceitos de guerra e conflito são interpretados. Seguindo o mesmo modelo de evolução temporal do conceito, pretende-se começar pelo modo como Clausewitz (1847) delineou o conceito no século XIX, passando pelas guerras totais do século XX, até o pós-Guerra Fria e as novas ameaças do século XXI. Pretende-se com isso entender como os conceitos de ameaça e segurança sofreram modificações, e conseqüentemente, como as Marinhas se adaptaram a estas mudanças no contexto de segurança internacional. Para os objetivos desta pesquisa, acredita-se que a teoria abrangente delineada por Buzan, Wæver e Wilde (1997) é a que melhor descreve o contexto de segurança em que os Estados estão inseridos atualmente.

A terceira parte deste capítulo abordará as possibilidades que o mar traz para os Estados e as funções que, segundo Ken Booth (1977) e Eric Grove (1990), as Marinhas devem ser capazes de desempenhar para garantir tais possibilidades. Essas funções, por sua vez, são um resultado, em certa medida, do modo como o conceito de guerra e de ameaças à segurança se modificaram. Nesta análise, parte-se do pressuposto que as mudanças ocorridas no contexto da segurança internacional modificaram também o equilíbrio entre as funções das Marinhas. Dado que os desafios apresentados pelo cenário internacional aos Estados se modificaram, as prioridades dadas a cada uma das funções também foram alteradas.

Por fim, será feita uma análise sobre o conceito de CSM e a sua importância para a concepção atual de Poder Marítimo, bem como o seu auxílio no cumprimento das diferentes

funções das Marinhas. Dando continuidade ao objetivo da pesquisa, parte-se da premissa que, uma vez que o equilíbrio entre as funções que as Marinhas devem desempenhar foi modificado, os papéis relativos ao policiamento da área marítima tiveram um incremento em sua relevância. Desse modo, a CSM passou a exercer um papel fundamental na garantia da soberania dos Estados sobre seus territórios no mar.

1.1.O Poder Marítimo e Sua Construção

Em primeiro lugar, é preciso definir de maneira clara o que é o Poder Marítimo. Talvez por se tratar de um consenso entre os estudiosos do Mar, o conceito de Poder Marítimo não ganha dos autores uma seção dedicada à sua definição. Geoffrey Till (2018) observa que o próprio Mahan, que cunhou a expressão (do inglês *Sea Power*), não se preocupou em defini-la, e então tece algumas considerações sobre a dificuldade de definir o Poder Marítimo, que pode ser interpretado como algo Potencial ou Consequencial. Potencial no sentido de que o significado do Poder Marítimo é interpretado com foco na capacidade de usar o mar, isto é, o nível de poder varia em função dos meios disponíveis para a utilização do mar, como a Força Naval, a indústria bélica, bem como fatores econômicos e políticos. Consequencial no sentido de que o foco está na capacidade de influenciar outros Estados, isto é, o nível de poder varia em função da capacidade de impor sua vontade e influenciar o comportamento dos outros.

Apesar dessa indisposição dos autores em definir o Poder Marítimo, é possível apreender nas palavras e nas ideias daqueles que abordam o Poder Marítimo, o significado que o conceito carrega consigo. À parte as diferenças de interpretação de cada autor sobre o Poder Marítimo, no geral, o conceito pode ser entendido como a capacidade de exercer atividades que promovam o interesse do Estado, no mar e a partir dele.

Tal definição, entretanto, ainda é algo muito vago. Assim, a definição de Poder Marítimo dada pela Doutrina Militar Naval (BRASIL, 2017a) se mostra de grande serventia, pois além de resumir bem o significado atrelado ao conceito, expõem o modo como o Brasil interpreta o conceito. A Doutrina Militar Naval (DMN) define Poder Marítimo da seguinte forma:

O Poder Marítimo é a projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e manter os objetivos nacionais. (BRASIL, 2017a, pp. 1-1, destaque no original)

A definição dada pela DMN demonstra como o conceito de Poder Marítimo pode ter, nos termos expostos por Till (2018), uma interpretação, ao mesmo tempo, Potencial e Consequencial. Percebe-se que, para a DMN (BRASIL, 2017a), o Poder Marítimo é resultado tanto dos recursos disponíveis para a utilização do mar, quanto da capacidade de atingir os objetivos nacionais. Estes podem ser tanto a exploração e proteção dos recursos provenientes do mar – portanto, Potenciais – quanto influenciar o ambiente no qual o Brasil se insere, bem como os atores relevantes ao seu redor – portanto, Consequenciais (BRASIL, 2012a).

A capacidade de cumprir tais incumbências varia em função de uma gama de elementos distintos que compõem o Poder Marítimo. Não existe uma lista padrão de elementos que compõem o Poder Marítimo e, cada instituição, Estado, ou outro ator, identifica diferentes elementos, de acordo com o contexto em que a análise é feita. A DMN (BRASIL, 2017a), por exemplo, leva em consideração o Poder Naval; a capacidade de transporte aquaviário; a infraestrutura marítima e hidroviária; a indústria naval; a indústria bélica; a indústria de pesca; a pesquisa e desenvolvimento; a exploração de recursos do mar, e; o pessoal especializado.

Estes elementos, entretanto, representam uma visão específica de uma instituição militar, balizada em seus preceitos e doutrinas. Elementos outros vêm sendo considerados pelo menos desde 1890, quando Mahan (1987) publicou seu livro *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1785*, e que são de abordagem relevante, por contribuírem para uma interpretação mais abrangente da relação entre o contexto brasileiro e o conceito de Poder Marítimo. Destaca-se, além do próprio Mahan (1789), Sir Herbert Richmond (1934), e o contemporâneo Geoffrey Till (2018).

Antes de adentrar a exposição dos elementos do Poder Marítimo em cada um destes autores, uma última observação com relação à distinção entre Poder Marítimo e Poder Naval deve ser feita. Enquanto o primeiro se refere a todo o conjunto de capacidades que possibilitam um Estado a atuar no mar, o segundo se refere apenas ao componente militar, aquele que tem a função de proteger através do uso da força, e é parte integrante do Poder Marítimo. O Poder Naval é definido pela DMN como

um dos componentes da expressão militar do Poder Nacional [junto com o poder Terrestre e o Aeroespacial] e integrante do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar, nas águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais de Defesa, identificados na Política Nacional de Defesa (PND), conforme as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Defesa (END). (BRASIL, 2017a, pp. 1-4 a 1-5)

Mahan foi um oficial da Marinha norte-americana, onde começou como aspirante em 1856 e permaneceu até sua morte em dezembro de 1914. Sua obra mais proeminente, *The Influence of Sea Power Upon History: 1660-1783*, foi publicada pela primeira vez em 1890. Tendo servido em episódios importantes da história norte-americana, como a guerra de secessão, e portanto, ciente das limitações decorrentes da pouca atenção do governo para a Marinha, Mahan tinha como objetivo enfatizar, através do estudo da história da Marinha inglesa dos séculos XVII e XVIII, a necessidade de desenvolver o Poder Marítimo norte-americano (ALMEIDA, 2015; MAHAN, 1987). Mahan vislumbrava um futuro de desenvolvimento para os EUA: em um tempo onde colônias ainda eram uma realidade, Mahan defendia a expansão do comércio marítimo, principalmente frente à sua acertada previsão da construção de “um canal através do istmo da América Central”² (MAHAN, 1987, pp. 26, tradução nossa), que hoje se conhece como canal do Panamá. Em suma, tem-se em Mahan um autor oriundo de um Estado cercado pelo mar, vivenciando um contexto ainda colonial, inspirado pelas glórias do passado de uma potência europeia insular, cujo sucesso reside em grande parte na eficiência de seu empreendimento marítimo e em suas colônias espalhadas em todos os continentes.

De um modo geral, para Mahan (1987), o Poder Marítimo de um Estado está em grande parte assentado naquilo que chama de Corrente do Poder Marítimo (*Chain of Sea Power*), constituída da Produção (*Production*), Transporte Marítimo (*Shipping*) e Colônias (*Colonies*). A relação entre estes três elos da corrente é lógica: a Produção industrial traz consigo a necessidade do comércio, que é feito através do Transporte Marítimo, e as Colônias têm sua função tanto de mercado comprador quanto de porto seguro para as embarcações, facilitando o serviço e aumentando o campo de atuação dos navios mercantes. Produção e Transporte se incentivam mutuamente pois, se por um lado a Produção demanda o comércio, este por sua vez incentiva a indústria.

É patente que esse contexto já não é mais o mesmo do século XXI. Entretanto, mesmo trabalhando o conceito de Poder Marítimo em um contexto tão diferente do atual, as concepções geopolíticas de Mahan acerca deste conceito ainda se mostram relevantes. O autor identificou seis elementos que influenciam o Poder Marítimo. São eles: a Posição Geográfica; a Conformação Física; a Extensão do Território; o Número da População; o Caráter da População e; o Caráter do Governo.

O primeiro dos elementos listados, a Posição Geográfica (*Geographical Position*), se refere à posição de um país em relação ao mar e a outros países. Para Mahan (1987), aquele

² Trecho original: *a chanel route through the Central-American Isthmus.*

país que não precisa se preocupar com fronteiras terrestres está em posição de vantagem em relação aos outros. A posição do país em relação ao mar também tem influência no modo como o Estado dispunha sua Força Naval, na medida em que pode favorecer a concentração das frotas ou promover sua dispersão, vista por Mahan (1987) como uma potencial fonte de fraqueza militar no mar.

Pelo segundo elemento, a Conformação Física (*Physical Conformation*), Mahan (1987) se refere às condições físicas do território do Estado: A facilidade de acesso ao mar, através de baías e enseadas propícias; a disponibilidade de rios navegáveis que conectem o interior aos portos; e as qualidades naturais do solo e do clima, que favorecem ou dificultam a agricultura. Todas estas características podem impelir um povo às atividades marítimas, se o acesso ao mar for fácil e as condições de produção interna pouco motivadoras. Do contrário, um povo desenvolve tendências continentais.

O terceiro elemento, a Extensão do Território (*Extent of Territory*) se refere, não à Extensão do Território como um todo, nem à extensão da costa na totalidade, mas apenas à extensão daquelas faixas de fronteiras marítimas favoráveis para o acesso ao mar identificadas no elemento anterior. Esta condição pode ser uma fonte de força ou fraqueza, pois, se por um lado as boas condições da costa marítima favorecem o acesso ao mar, por outro, pode constituir uma porta de entrada de inimigos para o interior do território.

Se as boas condições da costa marítima serão uma força ou uma fraqueza, isto varia em função do quarto elemento elencado por Mahan (1987), o Número da População (*Number of Population*). Para o autor, o contingente disponível para guarnecer a faixa da orla que favorece o acesso ao mar deve ser proporcional ao seu perímetro. Entretanto, no que tange a este quarto elemento, não é apenas o total geral da população que deve ser levado em conta, mas sim a quantidade de pessoas empenhadas em atividades marítimas, o que inclui, além das tripulações, uma força reserva de homens prontamente disponíveis para o emprego a bordo, bem como pessoas capacitadas para a construção e reparo de material naval.

O quinto elemento, o Caráter Nacional (*National Character*), diz respeito ao modo como um povo busca sua riqueza. Para Mahan (1987), a tendência de um povo para o comércio marítimo é a característica que mais influencia no Poder Marítimo de um Estado. De toda forma, a riqueza obtida pelo mar deve ser utilizada também para desenvolver o interior e a indústria, evitando assim se apoiar no que Mahan (1987) chamou de riqueza fictícia.

Por fim, o sexto e último elemento é o Caráter do Governo (*Character of the Government*). Mahan (1987) se refere aqui ao modo como o governo trata e conduz o empreendimento marítimo em seu país. O autor descreve este elemento como a condução

inteligente da força de vontade de um povo. Se um governo é sábio, energético e perseverante na condução de uma política que condiz com a tendência natural de seu povo, ou se o governo age da forma inversa, isso pode levar ao sucesso ou fracasso de uma nação. O governo pode influenciar o desenvolvimento do Poder Marítimo de duas maneiras distintas, mas intimamente relacionadas. Da primeira maneira, na paz, a política pode favorecer o desenvolvimento natural da indústria e da tendência de um povo para buscar riqueza através do mar; pode tentar desenvolver uma tendência marítima quando ela não existe naturalmente; ou ainda, o governo pode, através de ações errôneas, restringir o progresso que as pessoas por si só teriam promovido. Da segunda maneira, para a guerra, a influência do governo pode ser sentida na manutenção de uma marinha de guerra proporcional ao tamanho do comércio e da importância de seus interesses no mar, na manutenção de uma força reserva, e de postos avançados que sirvam como base segura longe do território do Estado.

Outro autor que abordou os elementos do Poder Marítimo foi Sir Herbert Richmond (1934), um oficial da Marinha Real britânica que viveu entre 1871 e 1946. Sua carreira como oficial se deu durante a era vitoriana, período de grande efervescência econômica, tecnológica e cultural, tanto na Grã-Bretanha quanto no continente europeu, que vivia a *Belle Époque*. Entretanto, foi no período entre guerras, desfeitas todas as alegorias da era dourada da Europa, que Richmond escreveu a obra que aqui é consultada. Não é de se estranhar que Richmond tenha privilegiado questões estratégico-militares ao investigar os elementos que compõem o Poder Marítimo. O fim da 1ª Guerra Mundial não criou um ambiente de paz. Ao contrário, os anos que se sucederam ao conflito foram de grande instabilidade política e social, ensejando episódios como a Guerra Civil espanhola, o desenvolvimento da União Soviética (URSS), o surgimento do nazi-fascismo, e o rearmamento da Alemanha, que nutria um sentimento de revanchismo e de injustiça por um Tratado de Versalhes humilhante. Seu livro, *Sea Power in the Modern World*, de 1934, nasceu em um contexto de conflito iminente, somando-se a isso a ascensão dos EUA como potência e a diminuição da capacidade de projeção de poder britânica (ALMEIDA, 2015).

Neste contexto, Richmond (1934) identifica três componentes do Poder Marítimo: 1) o Comércio Marítimo (*Oversea Trade*); 2) possessões (*Overseas Possessions*) e; 3) Força de Batalha (*Fighting Force*). Como observado por Almeida (2015), se comparado com os seis elementos identificados por Mahan, “que privilegiava a geopolítica, Richmond pouco dela utilizou, preferindo se ater a considerações estratégico-militares” (ALMEIDA, 2015, pp. 236).

Antes de adentrar na análise destes elementos, Richmond (1934) observa que o Poder Marítimo de um Estado pode surgir de maneira natural ou artificial. O autor entende como

Poder Marítimo natural aquele dos Estados que dependem criticamente do mar para seu desenvolvimento, e se caracterizam por elementos naturalmente presentes, como a proximidade do mar e de rios, a impossibilidade de produzir seu sustento no continente, e o caráter marítimo da população. Para estes Estados de interesses marítimos naturais, “a necessidade da segurança de um interesse sobre o qual a vida e a fortuna das pessoas dependia trouxe isso [o Poder Marítimo] à existência”³ (RICHMOND, 1934, pp. 19, tradução nossa, comentário nosso). Já o Poder Marítimo artificial advém da tendência imperialista e do desejo de um Estado em impor sua vontade sobre os outros, ou seja, se caracteriza por surgir da vontade e ação do Estado, e está assentado primordialmente na força do Poder Naval.

A observância da distinção entre potências naturais e artificiais se faz relevante, pois, o modo como os elementos do Poder Marítimo se relacionam em cada uma delas não é o mesmo. Enquanto em uma potência natural a tendência é a de que a necessidade de víveres incentive o Comércio, que por sua vez demanda Colônias, que necessitam ser defendidas, demandando uma Força de batalha, em uma potência artificial, essa cadeia não segue uma lógica.

O primeiro elemento, o Comércio Marítimo se refere a uma marinha mercante, que é fonte de lucro, e presta serviços tanto para a nação quanto para outros Estados. A manutenção desse Comércio Marítimo é para uma potência “natural” um elemento essencial, pois sua economia e sobrevivência dependem criticamente dele, e sua paralisação o colocaria em uma situação de isolamento econômico. Com efeito, a dependência de navios de outras nacionalidades para o abastecimento de bens que só eram acessíveis através do comércio marítimo constituía uma grande vulnerabilidade. O tamanho da frota mercante também era relevante pois, uma frota numerosa, além de suportar melhor eventuais perdas – diminuía a porcentagem do prejuízo em relação ao total de navios em atividade –, fornecia uma reserva de homens e navios para casos de conflito (RICHMOND, 1934).

O segundo elemento é a posse de bases em pontos estratégicos para servirem de apoio aos navios da marinha de guerra. Richmond (1934) dizia que, sem bases ultramarinas seguras, mesmo a Marinha mais moderna era tão limitada em seu campo de ação e autonomia quanto eram as Galeras e Trirremes da Grécia e Cartago no século XVII. As possessões ultramarinas são um elemento essencial para que o Estado exerça a influência internacional necessária para que seja reconhecido como uma verdadeira Potência Marítima. A falta de posses ultramarinas pode ser compensada por portos seguros e bem situados de aliados (RICHMOND, 1934).

³ Trecho Original: *The need for security of sn interest upon which the life and fortunes of the peoples depended brought it into existance.* Tradução nossa. Comentário nosso.

Por fim, o terceiro elemento é a Força de Batalha. Para Richmond, “as forças de batalha são os executores do poder marítimo”⁴ (RICHMOND, 1934, pp. 54, tradução nossa), e sua função última é a de “obter e exercer o controle das linhas de comunicação no mar”⁵ (RICHMOND, 1934, pp. 55, tradução nossa). Tal incumbência ficava a cargo da Marinha, que, para o autor, servia unicamente para esta função, a de se sobrepor à resistência do inimigo através do emprego de meios navais capazes de lidar com suas forças armadas.

Para Richmond estes três elementos eram interdependentes, e demonstrava isso com uma analogia a um boxeador:

um boxeador precisa ter condições de suportar golpes, ter habilidade de se mover com agilidade e se posicionar onde deseja, e de bater com força para superar a resistência de seu oponente. A marinha mercante que suporta golpes e fornece força reserva é análoga à condição do boxeador. As possessões e bases ultramarinas, que dão mobilidade à Frota de Batalha, formam o análogo à sua habilidade de se mover. Finalmente, a força necessária para suplantar ou dominar a frota inimiga é encontrada na força dos músculos do boxeador e em sua habilidade. E, eu posso acrescentar, por trás de tudo, direcionando tudo, está o cérebro, um órgão cujo treinamento ocasionalmente é subestimado.⁶ (RICHMOND, 1934, pp. 54-55, tradução nossa)

O que chama atenção no pensamento de Richmond (1934) é que, apesar de ser notável que o autor leva em conta a influência de fatores como a posição geográfica, a conformação geográfica, o caráter do povo e do governo, estes fatores não foram formalmente listados como elementos que afetam o Poder Marítimo de um Estado. Como bem observado por Almeida (2015), Richmond preferiu ater-se a fatores estratégicos e militares como fundamentais para a construção do Poder Marítimo. Outro ponto que também chama atenção é o fato que Richmond considerava como única função da Marinha o emprego militar dos meios, e as questões estratégicas decorrentes dessa função.

Por fim, Geoffrey Till (2018) é um historiador naval contemporâneo. Britânico, nascido em 1945, é atualmente professor de Estudos Marítimos no *King's College London*. Sua obra *Seapower: A Guide for The Twenty-First Century* foi publicada pela primeira vez em 2004, e desde então vem sendo constantemente atualizada. Nela o autor faz uma revisão da literatura

⁴ Trecho original: *The fighting forces are the executants of sea power.*

⁵ Trecho original: *to obtain and exercise control of the communications at sea.*

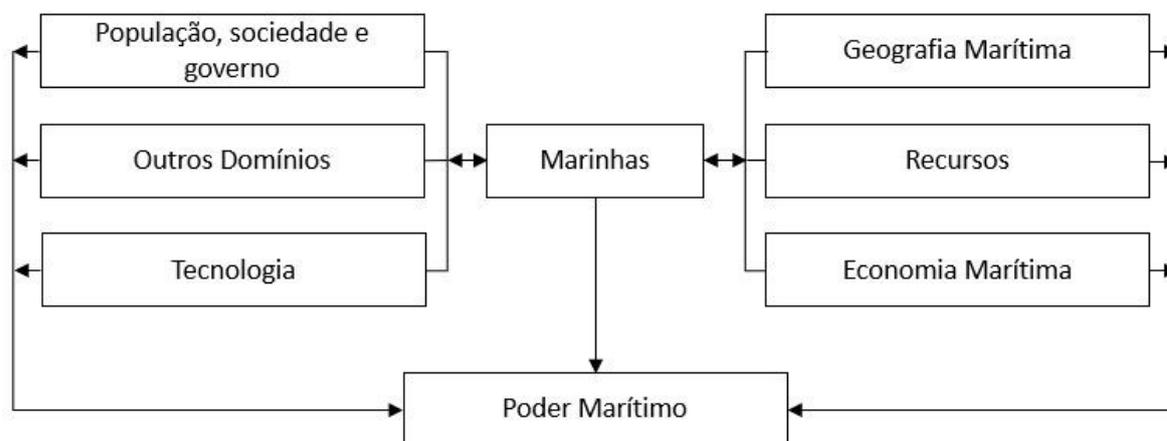
⁶ Trecho original: *A boxer requires to be in condition to stand blows, ability to move nimbly and place himself where he desires to be and hitting power to overcome the resistance of his opponent. The mercantile navy which can stand punishment or furnish reserve strength is the analogue to the boxer's condition. Oversea possessions and bases, which give mobility to the fighting fleet, form the analogue to his ability to move. Finally, the strength needed to overwhelm or dominate the enemy fleet is found in the strength of the boxer's muscles and his skill. And, i might add, behind all, directing all, is the brain, an organ whose training is occasionally overlooked.*

sobre o tema, desenvolve uma discussão sobre conceitos relevantes como o de Poder, individualmente, do próprio conceito de Poder Marítimo, aborda questões relativas ao Comando do Mar, Diplomacia e questões relativas aos deveres constabulares⁷. Em suma, Till, como espectador contemporâneo, faz um compêndio do universo moderno do Poder Marítimo, se referenciando em autores clássicos como Mahan, Corbett, Richmond, Booth, dentre outros, para elaborar uma interpretação atual sobre Poder Marítimo, seus constituintes e sua importância, além de indicar tendências.

O pensamento de Geoffrey Till (2018) se destaca dos anteriores por ser o único que até o momento considera a relatividade dos elementos que afetam o Poder Marítimo de um Estado. Para o autor, estes elementos estão em constante mudança, de acordo com uma variedade de fatores, econômicos, sociais, tecnológicos, políticos, bem como do contexto estratégico no qual o Estado está inserido e sobre o qual tem pouco controle. O Próprio autor deixa claro que em sua obra aborda “a maioria” dos elementos que constituem o Poder Marítimo, deixando subentendido que outros elementos que não foram abordados, ainda que de menor relevância, existem e desempenham seu papel.

Os elementos abordados por Till (2018) são 1) a maritimidade da população e do governo; 2) geografia marítima; 3) recursos; 4) economia marítima; 5) tecnologia e; 6) o que o autor chama de Poder Marítimo por outros domínios (*Seapower by other domains*). O modo como estes elementos se relacionam com o Poder Naval e Marítimo é sintetizado pelo autor na seguinte figura:

Figura 1 – Elementos do Poder Marítimo e suas relações segundo Geoffrey Till



Fonte: Adaptado de TILL, 2018, pp. 111. (Figure 4.1 The constituents of seapower)

⁷ No vocabulário inglês, o termo *Constabular* se refere à “manutenção da boa ordem”. Até o momento em que este trabalho foi desenvolvido, não existe uma tradução literária do termo para o português.

O que Till (2018) se refere como População, Sociedade e Governo diz respeito à condução da política do Estado e suas prioridades, e à maritimidade da população, isto é, o valor e a atenção que o povo dá à assuntos relativos ao mar. Com relação ao governo, o autor observa que o desenvolvimento do Poder Marítimo e Naval do Estado depende mais da eficiência administrativa do que propriamente do modelo político – liberal, autocrático, ou outro. Quanto à população e seu comportamento como parte de uma sociedade, Till (2018) observa como a “cegueira marítima” (*Sea-blindness*) pode ser nociva para o desenvolvimento do Poder Marítimo, por conta de seu impacto negativo no número de pessoas disponíveis para atividades no mar. Segundo o autor, este recurso já é escasso nos dias de hoje, pelo fato de que é possível encontrar trabalhos mais seguros, satisfatórios e bem pagos em terra, o que tem se tornado um problema sério para Marinhas em todo o mundo. Com efeito, uma das tarefas mais importantes das Marinhas dos dias de hoje é demonstrar para a população, e para o próprio marinheiro, como o papel que ele desempenha é importante e necessário.

A Geografia Marítima, para Till (2018), sempre foi um fator crucial para a situação estratégica de um Estado. Engloba fatores como a proximidade do mar e de rios, facilidade de acesso ao mar, clima e fertilidade do solo. Todavia, para o autor, a questão da Geografia Marítima não é um fator solidificado, isto é, ela pode ser alterada ou contornada, através de instrumentos legais e políticos (como a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, CNUDM), de modificações físicas (como a construção de canais), ou possuindo bases e aliados estrategicamente posicionados.

A geografia também impõe alguns imperativos. Em primeiro, Estados arquipelágicos, como a Indonésia, com suas cerca de 17.000 ilhas, sendo 6.000 habitadas, dependem, para a sua simples existência, do Poder Marítimo, que funciona como um elo entre as suas ilhas, transformando o mar em fator de aproximação para seu povo, e não de distanciamento; Estados cortados por uma rede hidrográfica extensa também sofrem, em menor medida, dessa necessidade. Em segundo, Estados com longas margens marítimas e terrestres têm de lidar sabiamente com o equilíbrio, para não negligenciar nenhuma das duas vertentes. E terceiro, em alguns momentos a geografia coloca lado a lado dois ou mais inimigos, elevando questões relativas à segurança nestes países.

Com relação aos Recursos, Till (2018) se refere àqueles disponíveis para a construção e aquisição de navios, desde materiais e tecnológicos até políticos e econômicos. Os avanços tecnológicos se tornaram um desafio particular para pequenas marinhas, visto que por conta do seu preço, manter uma marinha tecnologicamente atual pode ser desanimador, especialmente em tempos de crise. Estados maiores também passam por problemas, mas os deles tem a ver

com a necessidade de que suas Marinhas estejam à altura de seus compromissos, que normalmente são maiores que de Estados com economias e marinhas menores. Assim, Till (2018) identifica uma questão à qual se refere como lacuna recursos-compromissos (*resources-commitments gap*). Para o autor, o tamanho dessa lacuna é, em certa medida, uma questão de escolhas, pois o Estado tem, até certo ponto, autonomia para decidir que compromissos tomar, e quanto investir em sua Marinha.

Dois adendos devem ser feitos sobre a questão da lacuna recursos-compromissos. Em primeiro lugar, a escolha do Estado sobre que compromissos tomar e quanto investir envolve riscos: se por um lado existe o risco estratégico de não assumir compromissos necessários, por outro existe o risco de danificar a economia assumindo mais compromissos do que se pode. Em segundo, existem situações onde essa lacuna foge do controle do Estado, como no caso de Omã que, após a entrada em vigor da CNUDM, se viu frente a um aumento estrondoso de suas responsabilidades marítimas.

Por Economia Marítima, Till (2018) se refere à importância do mar como meio de transporte do comércio de um Estado. Para um Estado que depende criticamente do mar para sua existência econômica, uma marinha comercial se torna uma questão estratégica: “confiar na disponibilidade de navios de bandeiras estrangeiras pode se mostrar estrategicamente perigoso e comercialmente nocivo”⁸ (TILL, 2018, pp. 127, tradução nossa). A Marinha Mercante tem uma relação recíproca com o Poder Naval: ao mesmo tempo que a Marinha Mercante é o que sustenta o Poder Naval, o segundo protege o primeiro, sendo este um dos motivos da sua existência e desenvolvimento.

Além da Marinha Mercante, a Economia Marítima engloba a indústria naval para construção e reparo, a pesca, portos, linhas terrestres de comunicação, seguro marítimo e uma infraestrutura capitalista para apoiar todo o sistema econômico, bem como pessoal especializado, tanto na indústria quanto dentro dos navios.

Já o que Till (2018) chama de Poder Marítimo por Outros Domínios envolve a aquisição e a prática do Poder Marítimo através do uso de outros serviços, a saber, o Poder Terrestre, desviando o foco naval dos Estados Marítimos ou provando-os do acesso ao mar; o Poder Aéreo, conduzindo operações contra forças navais, e como instrumento de negação do uso do mar; Operações Conjuntas, promovendo a interoperabilidade entre os diferentes ramos das Forças Armadas para potencializar as vantagens de cada uma e; Coalizões, através da operação conjunta com as Forças de aliados.

⁸ Trecho original: ... *relying on the availability of foreign-flagged ships may prove strategically dangerous and commercially harmful.*

Por fim, a Tecnologia, que para Till (2018) tem uma relação especialmente íntima com as Marinhas e o Poder Marítimo. Para o autor, a tecnologia tem um efeito especial em três áreas principais, a saber, plataformas (navios, submarinos, aeronaves, etc.), sistemas, armas e sensores, e obtenção de informação. Destaca-se uma tendência identificada pelo autor de que os meios das marinhas diminuam em número de navios, mas aumente em custo e tonelagem, que para o autor significa maior flexibilidade para diferentes tipos de operações. Till (2018) também se refere ao debate sobre se a tecnologia aumenta ou diminui a lacuna entre as grandes e pequenas Marinhas: Se por um lado a tecnologia permite às Marinhas menores obter soluções que as permitam fazer frente, com relativo poder de dissuasão⁹, às Marinhas maiores, por outro, ela pode ser proibitivamente cara. Destaca-se ainda o papel da Consciência Situacional (*situational awareness*) em um contexto onde “sabedoria é poder”. Manter um fluxo constante de coleta de informações tem se tornado cada vez mais importante para o sucesso de operações, de modo que, “defender sua informação e atacar as do inimigo se tornou uma nova dimensão de guerra”¹⁰. (TILL, 2018, pp. 165, tradução nossa)

A Marinha do Brasil (MB), por sua vez, tem sua própria interpretação sobre os elementos que influenciam o Poder Marítimo brasileiro. Como já citado, são levados em conta o Poder Naval; capacidade de transporte aquaviário; infraestrutura marítima e hidroviária; indústria naval; indústria bélica; indústria de pesca; as organizações de pesquisa e desenvolvimento; organizações para exploração de recursos do mar, e; pessoal especializado.

Percebe-se, através da análise dos elementos levantados por diferentes autores e organizações, como expostas acima, que não existe uma lista definitiva de elementos que influenciam as capacidades de um Estado no mar. Mahan (1987) e Richmond (1934), por exemplo, se baseiam no mesmo objeto de estudo, a Inglaterra, entretanto, enquanto o primeiro extraiu do exemplo inglês elementos majoritariamente geopolíticos, o segundo extraiu elementos estratégicos e militares. Tal divergência de formulações demonstra que os elementos a serem considerados variam, dentre outras coisas, em função da interpretação daquele que analisa o objeto em questão. Till (2018) captura essa percepção ao elaborar uma lista mais geral – englobando tanto elementos geopolíticos quanto estratégicos e militares – e deliberadamente não-completa, uma vez que a relevância de cada elemento do Poder Marítimo varia de Estado para Estado, além de estarem em constante mudança, em função de uma série de fatores internos e externos, estes últimos sobre os quais os Estados geralmente têm pouco controle.

⁹ Entende-se por dissuasão a capacidade de desencorajar o oponente a entrar em conflito, fazendo-o acreditar que um embate físico seria desfavorável ou pelo menos não vantajoso o suficiente.

¹⁰ Trecho original: *Defending your information and attacking the adversary's becomes a new dimension of war.*

Tendo em vista a relatividade dos elementos do Poder Marítimo, a DMN (2017) parece priorizar elementos relacionados com a estrutura necessária para a exploração do ambiente marítimo – seja para exploração recursos, diplomacia, projeção internacional, dentre outros fins. Resta saber se esta priorização está de acordo com os objetivos nacionais e com a política brasileira, interna e externa, de desenvolvimento. Espera-se que esta resposta seja alcançada ao longo desta pesquisa.

1.2.A Evolução do Entendimento sobre o conceito de Guerra e a Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria

O intuito desta seção é o de abordar o modo como o conceito de Segurança se modificou ao longo do tempo, em particular depois do fim do período bipolar da Guerra Fria.

Espera-se como isso compreender de que maneira as modificações na interpretação da segurança e suas possíveis ameaças interferem no modo como os Estados organizam as atividades de suas Forças Armadas e elaboram a política de defesa.

A emergência do que se convencionou chamar de Novas Ameaças¹¹ é um bom exemplo para ilustrar a maneira como a mudança na interpretação do conceito de segurança pode interferir na atividade das Forças Armadas e da política de defesa de um Estado. Se no tempo em que Clausewitz (1984) escreveu, os conceitos de Segurança, Ameaça e Conflitos eram tratados em termos “convencionais”, isto é, com uma abordagem predominantemente estadocêntrica, o aparecimento das Novas Ameaças do século XXI demandou que tal abordagem fosse reformulada, dado seu caráter difuso e incerto, ensejando uma série de mudanças no modo como os Estados utilizam a violência ou a ameaça dela para alcançar objetivos.

Partindo das “Guerras Trinitárias”, modo como Van Creveld (1991) se refere às guerras estudadas por Clausewitz (1984) por se basearem na trindade Governo, Forças Armadas e Povo, além de serem guerras travadas entre Estados, observa-se que estas guerras demonstravam uma clara distinção entre cada um desses elementos. A guerra como uma atividade predominantemente estatal neste período é observada por Kaldor (2012). Segundo a autora, se

¹¹ Convencionou-se chamar de novas ameaças aquelas que tomaram maior vulto com o fim da Guerra Fria, quando o sistema bipolar abriu espaço para atores diversos reivindicarem poder, o que inclui o terrorismo, tráfico de narcóticos, armamento e pessoas, pirataria, degradação ambiental e fluxos irregulares de migrantes. Como observou o diplomata Hélio Franchini Neto (2009), estas ameaças não eram necessariamente novas, mas as modificações estruturais ocorridas no fim do século XX e início do XXI deram a elas novas roupagens, que justificaram o uso do termo “novas ameaças”.

para Clausewitz a guerra era “um ato de força para compelir nosso inimigo a fazer nossa vontade”¹² (CLAUSEWITZ, 1984, pp. 75, tradução nossa), ao tempo em que este escreveu, “nós” e “nosso inimigo” necessariamente faziam referência a Estados. Isto, por sua vez, implica também no monopólio do uso legítimo da força como instrumento político. Já a distinção entre os três elementos de Clausewitz poderia ser observado na prática: ao governo caberia as decisões políticas com relação aos objetivos da guerra, ao exército a prática da violência propriamente dita, enquanto o povo permanecia fisicamente – mas não emocionalmente – isolado das hostilidades. O próprio uniforme usado pelos soldados demonstra o esforço em distinguir aqueles autorizados a utilizar a violência organizada em nome do Estado e aqueles que devem ser mantidos protegidos, comportamento este que com o passar dos anos passou a ser corroborado por costumes e convenções internacionais (CLAUSEWITZ, 1984; VAN CREVELD, 1991).

As guerras totais do século XX, apesar de manterem a qualidade estadocêntrica, distorceram as divisões existentes entre o Governo, o Exército e o Povo. Por esse motivo, Kaldor (2012) vê o século XX como o ponto de ruptura dos componentes chave do pensamento de Clausewitz sobre o conceito de Guerra. A exemplo da Primeira Guerra Mundial (I GM), esta começou como qualquer outra que havia começado no início do século XX: limitada em seus meios e fins. Todavia, em um curto período de tempo a guerra estava consumindo recursos em quantidades que antes dela pareceriam inconcebíveis. Exércitos eram recrutados em escalas crescentes, civis de ambos os sexos escalados na indústria. Direcionou-se para o esforço de guerra tudo, desde a agricultura até o conhecimento, passando por qualquer recurso que pudesse ser minimamente aproveitado. Grandes estruturas burocráticas surgiram para supervisionar a mobilização. Quanto maior era a mobilização, maiores eram as hostilidades. Quanto maiores as hostilidades, maior a pressão para que a totalidade do sistema social fosse incorporado no conflito. A I GM, ao invés de funcionar como um instrumento da política do Estado, agora o ameaçava engolir – o povo, a economia, a política, tudo. A Segunda Guerra Mundial (II GM) reviveu esta mesma situação em uma escala ainda maior (VAN CREVELD, 1991, pp. 44-46).

O período da Guerra Fria, por sua vez, foi marcado pela rivalidade bipolar entre os blocos socialista e capitalista, que incorporou todo o sistema internacional dentro de sua lógica conflituosa, e fez com que conflitos locais fossem obscurecidos pela dominância do sistema bipolar, e “concebidos como uma parte periférica do conflito central”¹³ (KALDOR, 2012, pp. 31, tradução nossa). A lógica desse confronto entre URSS e EUA, por sua vez, tomou uma

¹² Trecho original: *an act of force to compel our enemy to do our will.*

¹³ Trecho original: *conceived as a peripheral part of the central conflict.*

forma peculiar: uma guerra apoiada na dissuasão, que mantinha viva a ideia da guerra ao mesmo tempo que a evitava. O poder das armas nucleares, na verdade, punha sobre questionamento a própria utilidade do modelo tradicional de guerra: por que mobilizar uma quantidade enorme de recursos se as armas nucleares permitiam chegar a um extremo de força em questão de minutos? (KALDOR, 2012)

Findada a Guerra Fria, iniciou-se um período inicialmente marcado pela “ausência de qualquer tipo de status quo” (STÜRMER, 1993 *apud* HOBBSBAWM, 1995, pp. 537). Buzan, Wæver e Wilde (1997) observam que o fim da bipolaridade ensejou um processo de regionalização das relações interestatais e dos conflitos. Dado que a lógica bipolar que organizava as relações de força a nível global não mais existia, o sistema se reorganizou em blocos regionais, que agora tinham autonomia para resolver suas próprias questões, seja pela diplomacia ou pelo conflito.

Este novo contexto internacional, por sua vez, abriu margem para que o próprio conceito de segurança fosse questionado. O privilégio que as teorias tradicionalistas das Relações Internacionais davam ao Estado como objeto de referência, e ao setor militar e o uso da força como temas de análise, foi posto sob debate. Dado que o pós-Guerra Fria jogou luz a diversos atores e temas que agora faziam parte da agenda de segurança, as teorias “abrangentes” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1997; BUZAN; HANSEN, 2012; BUZAN, 2016) afirmavam que o conceito de segurança deveria englobar também atores não estatais, e setores diversos além do militar, como societal¹⁴, econômico, ambiental e político.

Não somente isso, para os abrangentes, o conceito de segurança deixava de ser algo objetivo, e se torna subjetivo, construído socialmente por meio do discurso. Em outras palavras, deixava de se basear apenas na presença ou ausência de indicativos concretos de ameaça, e passava a considerar a sensação de medo. Esta sensação, por sua vez, é construída socialmente, através do discurso de um agente legitimado pelo público (BUZAN; HANSEN, 2012). A título de exemplo, nesta perspectiva, um navio de guerra, estrangeiro, de passagem pelas praias brasileiras, não constituiria por si só uma ameaça à segurança. Para isso, seria necessário que um representante legítimo do Estado – neste caso, o governo – declarasse que o episódio se trata de fato de uma prática coerciva, e não de um exercício militar planejado, uma manobra diplomática, ou qualquer outra situação.

Percebe-se, portanto, que o modo como os conflitos, que inicialmente se davam primordialmente entre Estados e que, com o tempo passou a abranger uma gama maior de atores

¹⁴ De acordo com Buzan, Wæver e Wilde (1997) diz respeito ao sentimento de identidade coletiva de um povo, que pode ou não coincidir com o Estado e seu respectivo território.

e objetos, ensejou uma mudança no modo como as teorias de relações internacionais encaram os conceitos de Ameaça e de Segurança, de modo que o próprio modo de agir dos Estados e suas Forças Armadas perante este novo contexto se modificou. O modo como as Marinhas, mais especificamente, acompanharam esta mudança, é o tema desta pesquisa, e será desenvolvido ao longo do texto.

Todavia, ainda é preciso lembrar que o termo segurança possui dois significados, mas até agora tratou-se de apenas um. A língua portuguesa dá ao termo um significado ambíguo. Como observa Beirão (2014), o nosso idioma possui apenas um termo – segurança – para se referir a conceitos que, em outros idiomas, encontram termos específicos, como *security* e *safety*, em inglês, ou *securité* e *sureté*, em francês. O significado relacionado com o *security* tem uma conotação mais próxima de “proteção”, isto é, a adoção de medidas para defender-se de alguma ameaça, seja ela conhecida ou não. Há ainda o significado relacionado ao termo *safety*, comumente traduzido como “salvaguarda”, como pode ser observado no acordo internacional SOLAS, do inglês *Safety of Life at Sea*, traduzido como Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar. O termo Salvaguarda tem a conotação de prevenção, e aborda questões relativas a prevenção de acidentes, procedimentos de segurança, resgate e salvamento.

Posto isto, pode-se por fim definir o modo como esta pesquisa interpreta o conceito de segurança. Em primeiro lugar, com relação ao seu alcance, dado o amplo leque de possibilidades ensejado pelo fim da Guerra Fria, é conveniente tratar o conceito à luz da teoria abrangente, isto é, considerando objetos de referência outros além do Estado, bem como setores diversos, não apenas o militar. Em segundo, com relação ao seu significado, percebe-se que o conceito apresenta duas conotações, nomeadamente, a de *Security* e a de *Safety*. Ambas as definições serão consideradas ao longo desta pesquisa, sendo enfatizadas na medida em que for necessário.

1.3.Os modos de utilizar o mar e as funções das Marinhas.

O intuito desta sessão é o de compreender como o mar pode ser utilizado pelos Estados, isto é, que possibilidades o mar traz para um Estado. Em decorrência disso, buscar-se-á demonstrar também que funções as Marinhas devem desempenhar para trazer estas possibilidades o mais próximo da realidade. Esta abordagem se mostra necessária pois a premissa desse trabalho é a de que estas funções das Marinhas tiveram seu equilíbrio modificado ao longo do tempo, principalmente com as mudanças que ocorreram no modo como

o conceito de Segurança é interpretado. A própria utilidade do recurso da guerra como meio de alcançar determinados objetivos afeta de algum modo, por exemplo, as funções militares das Marinhas. Nos termos de Eric Grove (1990, pp. 187, tradução nossa), “Apesar de as Marinhas serem construídas primariamente para a guerra, elas encontram sua principal utilidade na paz. [...] De fato, seria possível argumentar que as Marinhas do mundo são, atualmente, configuradas primariamente para a paz ao invés da guerra”¹⁵, de modo que “existem poucas dúvidas que as funções constabulares e regulatórias vão crescer constantemente em importância na medida em que as formas de uso do mar se tornam mais diversificadas”¹⁶ (GROVE, 1990, pp. 187, tradução nossa).

Se no tempo em que Mahan e Richmond escreveram enxergava-se no mar a vantagem estratégica única do direito de passagem, sendo a única função do Poder Naval a de garantir esse direito e negá-lo ao inimigo (MAHAN, 1987; RICHMOND, 1934), nos dias de hoje essa abordagem não se mostra suficiente, dada a variedade de usos que os Estados fazem do mar. Destaca-se, além da passagem de bens e pessoas, o mar como fonte de recursos vivos e não-vivos, como espaço de integração e interação diplomática, como espaço para lazer e esportes, como ambiente de pesquisas científicas, como gerador de energia, dentre outros. Como observa Fernandes (2012, pp. 48), “a ideia de que as Forças Armadas são uma espécie de seguro que a Nação faz para a eventualidade de uma guerra é [...] totalmente falsa”. Atualmente, as diversas atividades decorrentes tanto de questões internas quanto externas exigem que a MB, bem como as outras Forças singulares, atue de forma permanente, “na perseguição dos objetivos nacionais, que podem ser alcançados sem o recurso da guerra” (FERNANDES, 2012, pp. 48).

Mas, como já foi referido, o mar não foi sempre visto desta forma. Mahan (1987) em fins do século XIX via no mar uma via de comércio e na marinha a função de protegê-lo. Corbett, em 1911, despreza enfaticamente qualquer uso do mar que não seja o direito de passagem ou meio de comunicação quando se questiona sobre a importância de ter o comando do mar:

O único método seguro é inquirir o que é que podemos assegurar para nós mesmos, e o que é que podemos negar ao inimigo através do comando do mar. Agora, se excluirmos direitos de pesca, *que são irrelevantes para o presente assunto*, o único direito que nós ou nosso inimigo podemos ter no mar é o direito de passagem; em

¹⁵ Trecho original: *Although navies are built primarily for war they find their main utility in peace [...]. Indeed, it might be argued that the world's navies are nowadays primarily configured for peace rather than war.*

¹⁶ Trecho original: *There can be little doubt that the constabulary and regulatory naval roles will grow steadily in importance as the forms of sea use become more diversified.*

outras palavras, o único valor positivo que o alto mar tem para a vida nacional é como meio de comunicação.¹⁷ (CORBETT, 1911, pp. 89, tradução nossa, destaque nosso)

Richmond (1934) atribui ao mar usos semelhantes: Potências marítimas, naturais ou artificiais, utilizam o mar como meio de passagem de bens ou pessoas, apenas com a diferença que um o faz por necessidade, o outro por vontade de potência. Em síntese, para os autores clássicos, o uso do mar se mostra limitado ao transporte de bens e pessoas e às atividades militares decorrentes da necessidade de proteger este direito.

Ken Booth (1977) demonstra uma interpretação diferente. Ao questionar por que Estados precisam de Marinhas, sua conclusão é de que esta resposta só pode ser respondida integralmente pelo próprio Estado, pois só este conhece seus interesses no mar. Em todo caso, o autor considera que, de modo geral, os Estados têm interesse em utilizar o mar para três propósitos. Em primeiro a tradicional passagem de bens e pessoas; em segundo, o transporte de forças militares, para propósitos diplomáticos ou de uso da força e; terceiro, para exploração de recursos provenientes do mar.

Dado este espectro amplificado de usos que o mar pode ter, Booth (1977) identificou diferentes funções que as Marinhas devem desempenhar para lidar com as responsabilidades que tais usos exigem: as militares, as diplomáticas e as policiais. Estas três funções são, na perspectiva de Booth, uma trindade e, portanto, complementares. A figura 2 ilustra como estas três funções se relacionam.

¹⁷ Trecho original: *The only safe method is to inquire what it is we can secure for ourselves, and what it is we can deny the enemy by command of the sea. Now, if we exclude fishery rights, which are irrelevant to the present matter, the only right we or our enemy can have on the sea is the right of passage; in other words, the only positive value which the high seas have for national life is as a means of communication.*

Figura 2 – As Funções das Marinhas segundo Ken Booth.



Fonte: Adaptado de BOOTH, 1977, pp. 16, tradução nossa (Fig.1: *The functions of navies*)

Não é apenas uma questão de coincidência que as funções militares formem a base da trindade. Para Booth (1977) isto é apropriado pois, “é a habilidade da marinha de ameaçar ou usar a força que dá significado aos dois outros modos de agir”¹⁸ (BOOTH, 1977, pp. 16, tradução nossa). Por outro lado, isto não faz das funções militares a mais importante – nem menos ou igualmente importante. Na verdade, “diferentes Estados vão pesar a importância de cada função à luz de seus problemas e interesses marítimos individuais”¹⁹ (BOOTH, 1977, pp. 17, tradução nossa). Cada uma destas funções é subdividida em uma variedade de funções subordinadas.

A função de policiamento é focada principalmente nas águas territoriais, e se concentra em garantir a boa ordem no mar e assegurar a lei. Em outras palavras, o objetivo é estender a soberania do estado às águas territoriais. As responsabilidades relativas à função de polícia das Marinhas são a de guarda-costeira, isto é, a fiscalização propriamente dita, e o que Booth (1977) chama de *nation-building*, que envolve promover a estabilidade interna em tempos de crise política, bem como o desenvolvimento interno em tempos de estabilidade. Encontra-se dentro das tarefas da função de policiamento, por exemplo, garantir que o mar esteja disponível para usufruto, seja como via de transporte, seja para exploração de seus recursos vivos e não-vivos.

¹⁸ Trecho original: *It is a navy's ability to threaten or use force that gives meaning to its other modes of action.*

¹⁹ Trecho original: *Different states will weight the importance of each function in the light of their individual maritime problems and interests.*

A função diplomática tem como finalidade subsidiar os objetivos políticos do Estado, exercendo para isso as tarefas de demonstração de força, manipulação e prestígio. A demonstração de força envolve um certo “grau de coerção implícita ou explícita”²⁰ (BOOTH, 1977, pp. 19, tradução nossa) e busca persuadir outros Estados a agirem de maneira favorável sem recurso à violência, mas ao mesmo tempo, sem desfazer-se desta possibilidade. A manipulação consiste em modificar a percepção que observadores internacionais têm para levá-los a cálculos equivocados. E o Prestígio consiste na promoção da imagem de um Estado perante os outros.

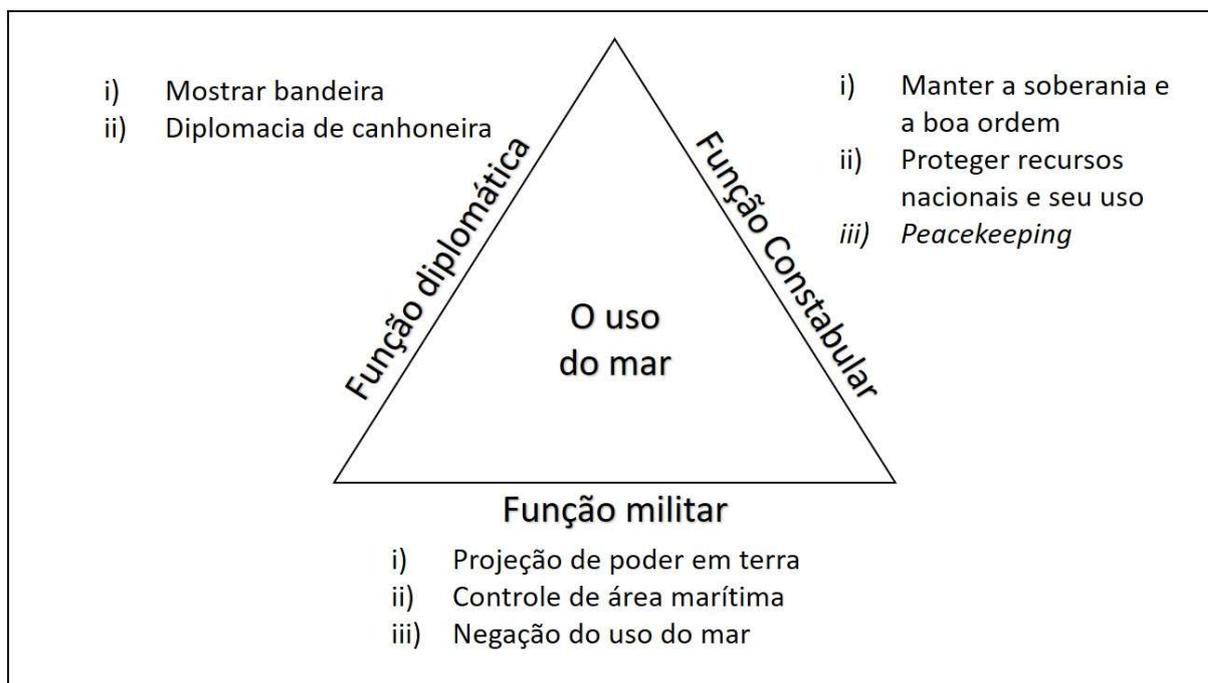
As funções militares, por fim, têm diferentes tarefas em tempos de paz e em tempos de guerra. Em tempos de paz, as tarefas buscam o balanço de poder, e consistem basicamente em dissuasão estratégica e manutenção da ordem internacional. Em tempos de guerra suas tarefas consistem em projeção de poder.

Pouco mais de uma década depois, Eric Grove (1990) reconstruiu esta trindade com base nas mudanças de contexto que observou. Segundo o autor, o modo como Booth (1977) prioriza os interesses que os Estados têm no uso do mar reflete uma visão Mahaniana, que enfatiza o transporte (*Shipping*). Grove argumenta que, pouco mais de uma década depois, as prioridades deveriam ser “a passagem de forças militares para propósitos diplomáticos ou para uso contra alvos em terra e no mar no topo da lista, seguido de transportes econômicos, e por último os recursos, que cresce em importância, ainda que lentamente”²¹ (GROVE, 1990, pp.232, tradução nossa). A trindade reconstruída de Grove (1990) se apresenta do modo representado na figura 3. Pode-se notar que o autor demonstra preferência pelo termo “constabular” ao invés do termo “policial” utilizado por Booth (1977).

²⁰ Trecho original: *a degree of implicit or explicit coercion.*

²¹ Trecho original: *the passage of military force for diplomatic purposes or for use against targets on land or at sea at the head of the list, with economic shipping next and resources last, but increasingly slowly in importance.*

Figura 3 – As funções das Marinhas segundo Eric Grove



Fonte: Adaptado de GROVE, 1990, pp. 234, *tradução nossa*. (Fig.11.1: The 'use of the sea' triangle I)

A constatação de Grove (1990) de que a visão Mahaniana não é sempre a mais adequada para interpretar a realidade, demonstra como o contexto pode modificar o equilíbrio de prioridades entre as funções das Marinhas. Nas palavras de Grove. Nos termos de Grove (1990, pp. 235, *tradução nossa*), “As marinhas vão continuar a ser usadas para estas funções, assim como foram no passado, apesar de que o equilíbrio do contexto em que elas são usadas pode mudar”²² (GROVE, 1990, pp. 235, *tradução nossa*).

Com isso, percebe-se que a análise do equilíbrio das funções das Marinhas passa por uma análise do contexto em que o Estado em questão se insere, além de um levantamento sobre as intenções que este tem em relação ao uso do mar. Corroborando esta visão, Till (2018) afirma que o que define, direta ou indiretamente, as funções que as marinhas vão exercer é o modo como o Estado lida com os quatro atributos inerentes do mar, a saber, ser uma fonte de recursos, um meio de comércio e intercâmbio, um meio de troca de informações e propagação de ideias, e um meio para domínio.

É neste sentido que Booth (1977) afirma que o único apto a responder para que se precisa de uma Marinha e que funções devem ser priorizadas é o próprio Estado que se faz este questionamento.

²² Trecho original: *Navies will continue to be used in these roles as they have in the past, although the balance of contexts in which they work may change.*

Por conta disso é preciso que, antes de qualquer análise sobre a concepção do Poder Marítimo, se adquira familiaridade com os desafios que o Estado em questão encontra. Neste sentido, e em consonância tanto com Grove (1990) quanto com Booth (1977), o Almirante Armando Vidigal (2010), tratando especificamente do contexto brasileiro, afirma que “a formulação estratégica deve decorrer da identificação das aspirações nacionais e das vulnerabilidades estratégicas do país, para, então, definir as capacidades necessárias” (VIDIGAL, 2010, pp. 18). E em decorrência disso, afirma ainda que a decisão sobre uma estratégia Naval adequada ao contexto brasileiro deve considerar ao menos quatro critérios: a capacidade de fazer frente às vulnerabilidades do Brasil no mar; o alcance geográfico que o Brasil precisa ter; a capacidade de empregar o Poder Naval em prol da política do Estado e; o orçamento disponível. Cada um destes critérios levanta uma série de questões relacionadas, como a possibilidade de ameaças externas, obrigações adquiridas em tratados internacionais, legislação interna e economia, para citar algumas (VIDIGAL, 2010).

No Brasil, as funções da MB também são definidas de maneira semelhante à apresentada por Booth (1977) e Grove (1990). Partindo dos estudos de ambos os autores, além das análises de Mahan e Corbett, a DMN (BRASIL, 2017a) considera como funções da MB: a Guerra Naval; Atividades de emprego limitado da força, e; Atividades Benignas. Enfatiza-se a inter-relação entre as tarefas da Marinha, isto é, a possibilidade de serem conduzidas de maneira concomitante ou consecutiva, de atender a mais de um objetivo ao mesmo tempo, ou de evoluírem para atender a objetivos diferentes do inicial.

Cada uma destas funções é composta de uma série de tarefas subsidiárias específicas, como operações anfíbias, de bloqueio ou esclarecimento (defesa da pátria), operações de resgate e patrulha naval (garantia da lei e da ordem), e operações humanitárias (apoio à política externa). A lista completa de funções relativas a cada uma das funções pode ser observada no Apêndice A.

A DMN (BRASIL, 2017a) também descreve quatro tarefas básicas, anteriores a estas funções, que são a negação do uso do mar, Controle de área marítima, projeção de poder sobre terra e dissuasão. A MB deve ser capaz de desempenhar tais tarefas, independentemente do contexto, para que seja capaz de cumprir sua Missão, nomeadamente, a de “preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a *defesa da pátria*; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, *da lei e da ordem*; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o *apoio à política externa*” (BRASIL, 2017a, pp. VIII, destaque nosso).

A missão da MB é, por si só, um indicativo de que as formulações de Booth (1977) e Grove (1990) estão incorporadas em seu pensamento estratégico, uma vez que considera como funções do Poder Naval a defesa da pátria (possivelmente com recurso à Guerra Naval), a garantia da lei e da ordem (uso limitado da força), e o apoio à política externa (incorporada no que a DMN chamou de Atividades Benignas). A Figura 4 ilustra o modo como estas funções se relacionam entre si. Faz-se importante frisar que o modo como os círculos se intercalam demonstra “a abrangência de cada aplicação, com suas áreas de interseção. Esta representação pretende tornar claro que uma determinada operação, ação ou atividade pode ocorrer em um, dois ou nos três aspectos” (BRASIL, 2017a, pp. 2-10).

Figura 4 – Funções da MB segundo a DMN



Fonte: BRASIL, 2017a, pp. 2-11 (Figura nº 1 – Modelo de Grove adaptado ao Poder Naval brasileiro)

1.4. Monitoramento, Controle e Consciência Situacional Marítima

O conceito de Consciência Situacional Marítima que conhecemos hoje é algo relativamente novo. Como observa Faria (2012), sua origem remete aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 ao *World Trade Center* (WTC), e ao então criado conceito de Consciência do Domínio Marítimo (MDA, do inglês *Maritime Domain Awareness*).

Com a fragilidade exposta pelos ataques às torres gêmeas, o governo Federal dos EUA buscou revisar e fortalecer suas políticas de segurança marítima. Em princípio apenas a nível

dos departamentos de defesa, as estratégias de segurança marítima foram analisadas. Posteriormente, em dezembro de 2004, a Presidência dos EUA coordenou um esforço para integrar estas estratégias a nível nacional, dando origem em 2005 ao documento *The National Strategy for Maritime Security* (USA, 2005a). Esta estratégia nacional, por sua vez, contava com o suporte de oito planos distintos e mutuamente interligados, que abordam diferentes aspectos da segurança marítima. Dentre os planos destaca-se, o *National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness* (USA, 2005b), em tradução livre, Plano Nacional para Consciência do Domínio Marítimo. Neste documento estão estabelecidas

as bases para uma compreensão efetiva de qualquer coisa associada ao domínio marítimo que possa afetar a proteção [*security*], a segurança [*safety*], a economia ou o meio ambiente dos Estados Unidos, e identificar ameaças o quanto antes e tão distante de nossas costas quanto possível.²³ (USA, 2005a, pp.27, tradução nossa, comentário nosso).

O conceito de Domínio Marítimo, por sua vez, é definido pelo *National Strategy for Maritime Security* (NSMS) como “todas as áreas e coisas de, sobre, sob, relacionadas a, adjacentes ou limítrofes a um mar, oceano ou outra via navegável, incluindo todas as atividades relacionadas a transporte marítimo, infraestrutura, pessoas, carga e embarcações e outros meios de transporte”²⁴ (USA, 2005a, pp. 01, tradução nossa). A falta de clareza quanto a abrangência do Domínio Marítimo dos EUA não foi um descuido. Ao contrário, o documento deixa claro que os EUA consideram como Domínio Marítimo todos os mares e oceanos do mundo. Para o NSMS, uma vez que a água salgada cobre a maior parte da superfície do planeta, “essas águas são um oceano único e grande, um imenso domínio marítimo que afeta a vida em toda parte”²⁵ (USA, 2005a, pp. 01, tradução nossa).

Com efeito, o conceito de MDA é definido como “o entendimento efetivo de qualquer coisa associada ao domínio marítimo global que possa afetar a proteção [*security*], a segurança [*safety*], a economia ou o meio ambiente dos Estados Unidos”²⁶ (USA, 2005b, pp. ii, tradução nossa, comentário nosso).

²³ Trecho original: *lays the foundation for an effective understanding of anything associated with the maritime domain that could impact the security, safety, economy, or environment of the United States, and identifying threats as early and as distant from our shores as possible.*

²⁴ Trecho original: *all areas and things of, on, under, relating to, adjacent to, or bordering on a sea, ocean, or other navigable waterway, including all maritime-related activities, infrastructure, people, cargo, and vessels and other conveyances.*

²⁵ Trecho original: *These waters are a single, great ocean, an immense maritime domain that affects life everywhere.*

²⁶ Trecho original: *the effective understanding of anything associated with the global maritime domain that could impact the security, safety, economy, or environment of the United States.*

Como observou Faria (2012), a cúpula da OTAN de Riga em 2006 abriu margem para que o conceito de MDA fosse aprimorado. Com isso, derivou do MDA o conceito de CSM, que se mostrou mais amplo. Isso possibilita uma melhor cooperação, uma vez que se adequa a definições utilizadas por outros países. Neste sentido, o conceito de CSM derivado do conceito de MDA pode ser definido como

o entendimento dos acontecimentos militares e não militares, atividades e circunstâncias, dentro e associadas ao ambiente marítimo, que são relevantes para as atuais e futuras ações de um país, onde o ambiente marítimo são os oceanos, mares, baías, estuários, rios, regiões costeiras e portos. (FARIA, 2012, pp. 219)

Pondo em perspectiva comparada o novo conceito de CSM e o seu predecessor, MDA, pode-se perceber é que, na verdade, o conceito de MDA ilustra a realidade específica dos EUA, com pouca aplicação em contextos diversos. Além disso, tem uma abordagem mais próxima de concepções realistas de segurança internacional, isto é, ameaças de caráter mais objetivo do que subjetivo, que demonstram preocupações mais alinhadas com o contexto estratégico dos EUA do que do sistema como um todo, ainda que algumas destas ameaças também se façam presentes em outras partes do mundo – terrorismo, crimes transnacionais, conflitos, ameaças aos recursos marítimos e fluxos de imigração ilegal (USA, 2005b, pp. 05). Já o conceito de CSM, resultado do debate entre países da OTAN, tem uma abordagem mais universalista e, como observa Faria (2012), demonstra uma concepção mais abrangente sobre os fatos e situações relativas ao mar que de alguma forma podem afetar as atividades de um Estado.

E se no contexto internacional o conceito de CSM é algo relativamente novo, para o Brasil é ainda mais recente. Foi apenas em 2014, com a segunda revisão da Doutrina Básica da Marinha (BRASIL, 2014) – mais tarde atualizada pela já citada DMN de 2017 – que o conceito foi formalmente introduzido na doutrina da instituição. Além disso, uma busca pelo termo “Consciência Situacional Marítima” nos documentos estratégicos de alto nível vigentes (END, PND e LBDN²⁷) não apresenta uma boa perspectiva. Apesar de estes documentos reconhecerem com clareza a importância do Monitoramento e Controle nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), o termo não é citado nenhuma vez.

Ainda, ao buscar a incidência do tema em trabalhos acadêmicos, observa-se que eles também não são muito populares. Uma busca pelo mesmo termo (Consciência Situacional Marítima) no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES retorna um único resultado²⁸. Já na

²⁷ Respectivamente, Estratégia Nacional de Defesa, Política Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional.

²⁸ Busca feita em 03 de março de 2019.

base de publicações científicas acadêmicas da *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO), e da base de periódicos da CAPES, a busca pelo termo não retorna nenhum resultado²⁹.

Sendo assim, um dos maiores desafios que se apresenta é o de saber o que de fato o conceito de CSM representa para o Brasil, e que necessidades ela deve satisfazer. Em todo caso, o Brasil possui uma definição própria de CSM. Como consta na DMN (BRASIL, 2017a, pp. 1-4), “é a efetiva compreensão das tendências e relações, que se desenvolvem temporalmente no ambiente marítimo, entre diversos atores, que podem impactar a defesa, a segurança, a economia e o entorno estratégico de um país”. Seu propósito é o de

possibilitar, desde o tempo de paz, a identificação de ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas, a partir da avaliação supracitada, permitindo a execução de operações e ações pelo Poder Naval, de forma singular ou conjunta, a fim de neutralizá-las antes que se contraponham à integridade territorial, soberania e interesses nacionais” (BRASILa, 2017, pp. 1-4).

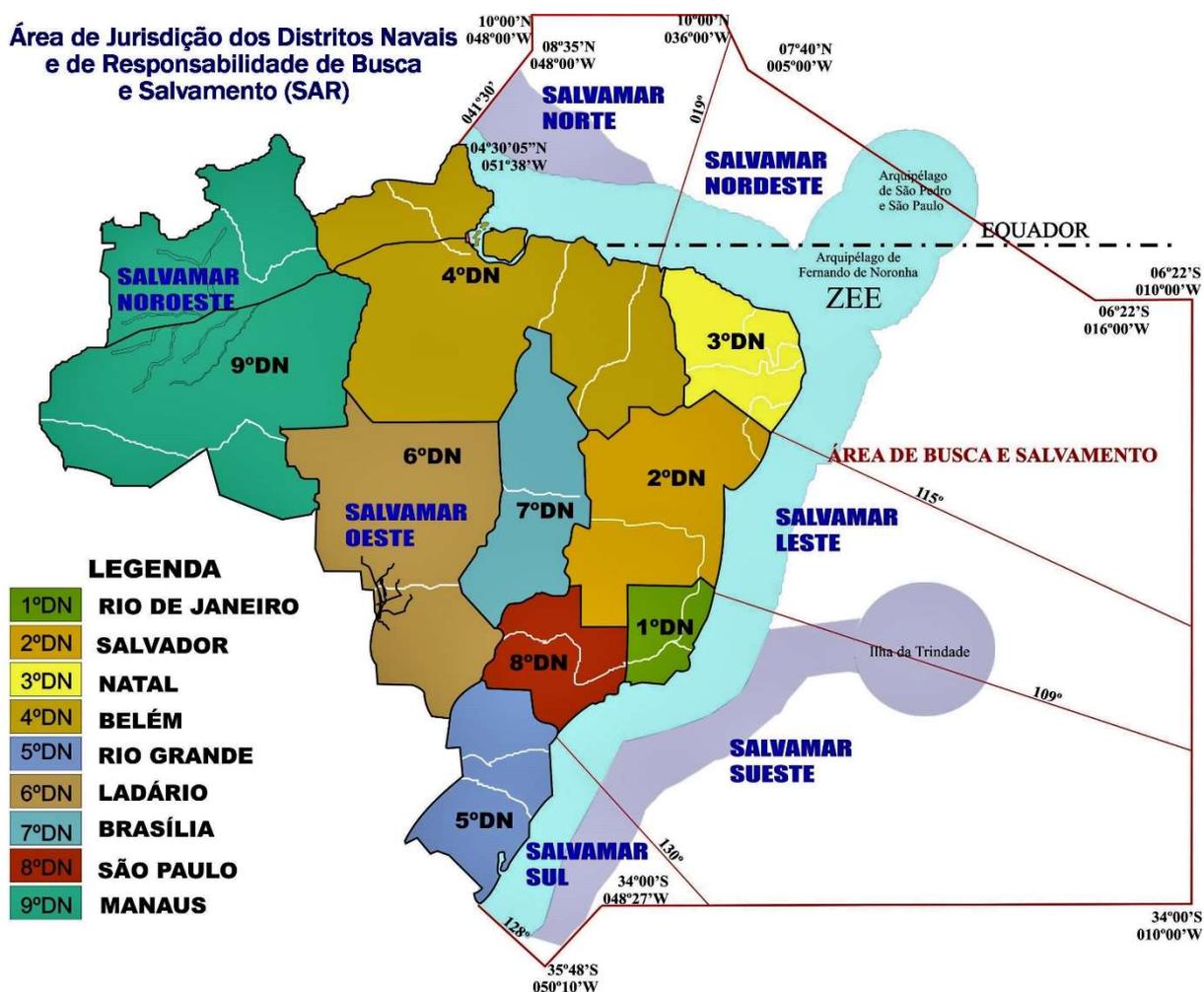
Já as necessidades que a CSM deve satisfazer, estas ficam a cargo de documentos estratégicos, como a END, a PND e o LBDN, bem como das responsabilidades adquiridas de convenções internacionais, como a CNUDM.

Seguindo a lógica do conceito de CSM nascido na cúpula de Riga, a definição de CSM da DMN (2017) demonstra o mesmo caráter abrangente relatado por Faria (2012), permitindo que uma vasta gama de situações possa ser englobada dentro dos assuntos de interesse para a CSM brasileira.

No que tange aos desafios e dificuldades para obter uma CSM eficaz, a própria DMN (2017) reconhece que obter o domínio da informação sobre o que acontece no ambiente marítimo exige uma grande capacidade de monitoramento, que deve ser praticado de maneira constante. A complexidade dessa tarefa, por sua vez, exige, além de pessoal especializado, meios navais e técnicas, cooperação internacional e troca de informações. Mas, ainda que estas exigências estejam disponíveis, é notório que a complexidade do ambiente marítimo “extrapola o que se pode ser coletado pelos sensores dos meios existentes nas Marinhas, incluindo as de países mais desenvolvidos” (FARIA, 2012, pp. 216). No caso da Amazônia Azul, esta dificuldade é alavancada por conta de seu tamanho. De proporções imensas, a Amazônia Azul compreende uma área marítima que totaliza cerca de 4,5 milhões de Km² (BRASIL, 2012b, pp. 44). Soma-se a isso a imensa área de Busca e Salvamento (SAR, do inglês *Search and rescue*) sob responsabilidade do Brasil. A Figura 5 ilustra a dimensão das áreas marítimas sob responsabilidade do Brasil.

²⁹ Busca feita em 03 de março de 2019.

Figura 5 – Amazônia Azul e Área de Busca e Salvamento



Fonte: MOREIRA, 2017, pp. 17.

Em face de tais dimensões, a observação feita por Till (2018, pp. 330) parece fazer grande sentido para a realidade brasileira: “em casos onde o tamanho da área torna impossível manter uma presença contínua, uma vigilância satisfatória da área deve ser conduzida por outros meios”³⁰. Por outros meios, destacam-se a tecnologia e a cooperação internacional.

Atualmente o Brasil conta com diversos sistemas que auxiliam a coleta de dados provenientes do ambiente marítimo, dentre os quais o Sistema de Informações Sobre o Tráfego Marítimo (SISTRAM IV), o Sistema de Monitoramento Marítimo de Apoio às Atividades de Petróleo (SIMMAP), o Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS), o Sistema de Identificação e Acompanhamento de Navios a Longa Distância

³⁰ TILL, 2009, pp. 302. Trecho original: *In cases where the size of the area makes it impossible to maintain a continuous presence, sufficiently surveillance of the area has to be conducted by other means.* Tradução do autor.

(LRIT, do inglês *Long Range Identification and Tracking*) e o *Automatic Identification System* (AIS).

No âmbito da cooperação internacional, o Brasil participa de convenções internacionais como, por exemplo, a já citada CNUDM, que em seu regulamento prevê a troca de informações relevantes sobre diversos temas relativos ao ambiente marítimo. Existem também sistemas que facilitam o intercâmbio de dados entre os Estados, como o T-RMN, do inglês *Trans-Regional Maritime Network*, que troca informações com Cingapura e os países do Mediterrâneo.

A iniciativa do governo brasileiro de unificar todas estas ferramentas em uma única plataforma, composta por sistemas dedicados, pessoal especializado, doutrina e procedimentos, deu origem ao conceito do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul, o SisGAAz. O sistema

foi concebido para ser um sistema de monitoramento e controle relacionado ao conceito internacional de segurança marítima e para a proteção do litoral brasileiro. Foi projetado para se tornar o principal sistema de comando e controle da Marinha e prevê a gestão das atividades ligadas ao mar que envolvam vigilância, monitoramento, prevenção da poluição, recursos naturais, entre outras.

O Sistema visa ao incremento do conhecimento sobre o ambiente marítimo e o posicionamento, caso necessário, dos meios operativos disponíveis para responder prontamente às crises ou emergências que ocorram no litoral brasileiro. (BRASIL, 2012b, pp. 71-72).

Até o presente momento, o projeto encontra-se paralisado por conta de questões orçamentárias. Entretanto, em vista da importância do projeto, a MB solicitou que um método de apoio à decisão fosse desenvolvido para auxiliar a implementação do SisGAAz, mesmo diante das restrições orçamentárias. Assim, foi desenvolvido um modelo de apoio à decisão, resultado de uma parceria entre a Diretoria de Gestão de Programas da Marinha (DGePM) e a Fundação EZUTE, que busca responder à seguinte pergunta: “Qual a melhor parte componente do SisGAAz que poderá ser desenvolvida dado um valor qualquer em reais?” (OLIVEIRA; ROBERTO; LEIPNER, 2017, pp. 02).

A ideia é que a DGePM possa responder com agilidade a qualquer montante de recursos que seja disponibilizado futuramente, sendo capaz de obter por meio de uma ferramenta de apoio à decisão, o projeto básico correspondente à melhor parte componente do SisGAAz que possa ser obtida com o valor disponível. (OLIVEIRA; ROBERTO; LEIPNER, 2017, pp. 03).

É necessário notar que a busca pelo domínio de informações não tem como objetivo mitigar a incerteza, e muito menos tentar prever eventos futuros. Em primeiro lugar por conta da já referida impossibilidade de captar todos os acontecimentos do ambiente marítimo, dada

sua amplitude e complexidade. Em segundo, é preciso considerar que, dentre as informações passíveis de serem coletadas, muitas são irrelevantes ou podem induzir a interpretações equivocadas. Assim, parafraseando Taleb (2015), a incerteza existe, no entanto não devemos cometer o erro de tentar prevê-la, mas sim nos ajustar a ela.

Por fim, se faz importante deixar claro que, para os fins desta pesquisa, por conta de seu caráter de fiscalização e manutenção da lei e da ordem, bem como de coleta de dados e informações, as atividades relativas à CSM serão consideradas como estando inseridas no contexto das funções de policiamento, nos termos de Booth (1977); das funções constabulares, nos termos de Grove (1990), e ainda; das atividades de emprego limitado da força, nos termos da DMN (BRASIL, 2017a).

2. CAPÍTULO 2 – A INTERPRETAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS SOBRE A CONSCIÊNCIA SITUACIONAL MARÍTIMA

Como foi observado no capítulo anterior, esta pesquisa parte da premissa de que o balanço entre as funções das Marinhas vem se modificando na medida em que as questões de segurança que compõem a agenda internacional também se modificam. Quando nos referimos ao ambiente marítimo especificamente, novas questões de segurança surgiram decorrentes do modo como o mar é utilizado. Se no contexto em que Mahan (1984) escreveu o mar era visto como um meio, atualmente pode-se afirmar sem dúvidas que o mar não é apenas um meio, mas um fim em si mesmo.

A princípio, encontra-se respaldo em Grove (1990). Na percepção do autor, como já observado anteriormente, especificamente as funções constabulares – policiamento e regulamentação – crescerão em importância de maneira constante, dado que as Marinhas ao redor do mundo vêm sendo cada vez mais utilizadas em funções de paz do que para a guerra. No contexto brasileiro, são as funções que a DMN (2017) se refere como atividades de emprego limitado da força.

Para verificar esta mudança de prioridades será utilizado como parâmetro a atividade de Defesa dos EUA. Dada sua emergência como potência global durante a II GM, e desde então, sua constante presença e participação nas mais diversas questões de segurança em escala global, espera-se que a observância de suas ações possam demonstrar, de maneira mais evidenciada, de que modo as alterações nas questões prioritárias para a segurança internacional exigiam que as Marinhas adaptassem suas funções para o cumprimento da sua missão.

Portanto, o objetivo deste capítulo é o de levantar, por meio da análise dos documentos estratégicos de Defesa e Segurança dos EUA, de que modo o uso do mar veio sendo interpretado ao longo dos anos, de acordo com as mudanças de contexto.

Durante a coleta de material para a análise, ficou evidente a grande quantidade de documentos estratégicos que abordam segurança e defesa, e possivelmente o uso do mar. Desse modo, para viabilizar a pesquisa, optou-se por limitar a análise aos documentos estratégicos de alto nível, isto é, aqueles elaborados pelo governo federal e que servem como diretrizes para a elaboração de outros documentos subsidiários, a saber, as publicações da *National Security Strategy* (NSS), da *National Defense Strategy* (NDS) e da *National Strategy for Maritime Security* (NSMS). A limitação da pesquisa a esta categoria de documentos permitirá que, mais adiante nesta pesquisa, seja possível contrapor documentos brasileiros em condições hierárquicas análogas.

Este recorte metodológico acaba por excluir da análise alguns documentos que também seriam muito relevantes, como o “*National Military Strategy*”, uma avaliação do contexto estratégico internacional elaborada pelo *Joint Chiefs of State* para subsidiar as decisões presidenciais – inclusive na elaboração das NSS (USA, 1992) –, ou “*A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*”, uma iniciativa conjunta da *U.S. Navy*, *U.S. Coast Guard* e *U.S. Marine Corps*, para desenvolver uma estratégia conjunta de atuação marítima, que tem sua formulação alicerçada na NSS, na NDS e na NSMS (USA, 2015c). Contudo, levando em conta que estes e outros documentos refletem, em algum grau, aquilo que foi designado nos documentos de alto nível do governo federal, seja por ajudarem a elaborá-los ou por derivarem deles, compreende-se, *a priori*, que o recorte metodológico não acarretará prejuízo para a análise.

Sobre o recorte temporal, optou-se por iniciar a partir da década de 1990. Os documentos estratégicos relativos à Defesa e Segurança dos EUA que embasam este capítulo somente passaram a ser elaborados e publicados nos anos finais do conflito entre EUA e União Soviética (URSS), já na transição para o período pós-Guerra Fria de modo que não há como verificar o modo como o uso do mar era interpretado sem recorrer a fontes diversas dos documentos estratégicos dos EUA, fugindo assim do método selecionado para as Análise. Sendo assim, o ponto de partida da análise será os primeiros anos da década de 1990, quando o fim da Guerra Fria já começava a modificar contexto internacional de segurança.

Feitas as devidas observações sobre o método e a seleção dos documentos, pode-se passar para considerações iniciais a respeito dos documentos estratégicos dos EUA que serão abordados. A leitura dos documentos dos EUA deixa claro pelo menos três contextos distintos a partir do fim da II GM. Primeiro, o período da Guerra Fria, caracterizado pela bipolaridade entre superpotências EUA e URSS, pela corrida armamentista e pela intervenção direta das superpotências nas questões de segurança dos países periféricos. Segundo, o período pós-Guerra Fria, caracterizado pelo adensamento de conflitos locais, e pela evidenciação de “novas” questões de segurança internacional que até já existiam, mas eram ofuscados pelo contexto bipolar, além de uma relativa desorientação, dado que não havia a percepção de inimigos declarados. E terceiro, o período da Guerra ao terror, marcado pela doutrina preemptiva de George W. Bush e pela preocupação constante com a vigilância e o policiamento de fronteiras e áreas estratégicas.

Como será possível perceber nas seções que se seguem, os documentos estratégicos dos EUA a partir do ano de 1990 descrevem uma estratégia perceptivelmente dependente do Poder Marítimo, principalmente levando-se em conta seu caráter expansionista em escala global

durante o período pós-Guerra Fria e, posteriormente, o incremento da postura fiscalizadora perante problemas que apenas em décadas mais recentes passaram a ser interpretadas como de grande impacto para a segurança, como o terrorismo transnacional, o tráfico de drogas, armas e pessoas, fluxos migratórios e degradação ambiental.

Para concluir esta breve introdução, é preciso deixar claro alguns pontos finais. Em primeiro lugar, que o intuito desta seção não é o de descrever em detalhes cada documento abordado, mas o de identificar pontos chave que possam indicar de que modo os EUA interpretam as funções que as forças navais devem desempenhar para garantir a integridade, tanto do território quanto da nação.

E em segundo, tem-se aqui a consciência de que as Forças Armadas dos EUA se dividem em pelo menos três ramos distintos com atribuições notadamente marítimas, cada uma com seu escopo de atuação específico, a saber, a Marinha (*U.S Navy*), com foco nas águas oceânicas e nas atividades de guerra Naval e projeção de poder, a Guarda Costeira (*U.S Coast Guard*), com foco nas águas litorâneas e nas tarefas de fiscalização e aplicação da lei, e o Corpo de Fuzileiros Navais (*U.S. Marine Corps*), para missões expedicionárias e desembarques anfíbios. Contudo, não se pretende explorar individualmente o papel de cada uma delas, mas sim, buscar indícios sobre como os órgãos de defesa dos EUA interpretam o uso do mar e o seu Poder Marítimo de uma maneira geral. Por esse motivo, a partir daqui será utilizado o termo “Forças Navais” para nos referir ao aparato naval e marítimo dos EUA sem distinção de Força, reservando os termos “*U.S. Navy*”, “*U.S. Coast Guard*” e “*U.S. Marine Corps*” para situações em que se faça necessário referir a estes órgãos de maneira individual.

2.1.National Security Strategy

A NSS passou a ser publicada a partir de seu estabelecimento legal em 1986, através do *Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act*. Sua primeira publicação data do ano de 1987, e tem sido publicada periodicamente até os dias atuais.

De um modo geral, as primeiras NSS da década de 1990 foram escritas em um momento no qual, como descrito na NSS do ano de 1990 (USA, 1990), o modelo soviético já dava sinais de falência, ensejando uma percepção de que se adentrava em um mundo mais volátil e imprevisível, no qual as fronteiras entre as questões domésticas e as externas estavam cada vez mais diluídas. Por conta disso, a percepção dos EUA é a de que sua presença e participação em questões globais é imperativa, e deve ocorrer de maneira crescente. Também é possível perceber que desde a primeira publicação, as NSS demonstram ter fortes alicerces no poderio

militar e econômico dos EUA, considerado sem paralelos. O que de fato varia em cada uma das NSS é a com que conotação este poderio é empregado, como será possível observar a seguir.

Os primeiros anos da década de 1990 seguiram sob a administração de George H. W. Bush (janeiro de 1989 a janeiro de 1993). Durante seu mandato foram publicadas três NSS, uma em 1990 (USA, 1990), uma em 1991 (USA, 1991), e a última em 1993 (USA, 1993). Já no primeiro ano desta década, a perceptível crise do sistema político e econômico soviético era o ponto de partida da NSS (USA, 1990). Apesar de a URSS ainda ser uma realidade, já era tratada de maneira secundária pela NSS, todavia, sem que sua importância estratégica para a segurança dos EUA – a urgência do controle de armamentos nucleares ainda se fazia presente. Já se atentava também para a tendência de regionalização de conflitos, que agora passavam a ocorrer cada vez menos dentro do contexto da bipolaridade entre EUA e URSS, e mais por motivos relativos a disputas locais de poder e preponderância.

Uma vez identificado esse contexto, os EUA percebiam a si mesmo como estando de frente com uma oportunidade ímpar, nomeadamente, a de promover – e liderar – um movimento em escala mundial em direção ao modelo liberal da economia e de valores democráticos, aos moldes da cultura norte americana. Na visão dos EUA, um mundo estável e seguro é aquele em que prosperam a liberdade política, os direitos humanos e as instituições democráticas. A NSS demonstrava que o objetivo primordial da política de Segurança dos EUA era uma paz real, apoiada na força da lei, em detrimento de uma paz ilusória apoiada na lei da força (USA, 1993).

O modelo de expansão da democracia descrito pelas NSS (USA, 1990; USA, 1991; USA, 1993) dava mais ênfase – ao menos no discurso – aos meios diplomáticos do que aos militares, prezando pelas negociações multilaterais em detrimento do uso da força. Em todo caso, isso não significa que os EUA tivessem abandonado a preferência pelos meios militares. Como será abordado mais adiante, pode-se facilmente observar já nestes documentos do início da década de 1990 que o próprio prestígio diplomático dos EUA era fortemente apoiado tanto em seu poderio militar quanto econômico.

Este modelo de expansão por meio da negociação e da disseminação dos ideais liberais se adensou com o fim da Guerra Fria e a extinção da URSS. As tendências de impacto na Segurança projetadas para a década de 90 agora envolviam questões econômicas, políticas e sociais em maior peso do que questões militares, e as autoridades norte americanas se viram em uma situação de efêmera oportunidade. Pela primeira vez em mais de quarenta anos os EUA não estavam sobrecarregados com volumosos gastos militares. Seus interesses agora podiam ser ativamente disseminados ao invés de simplesmente defendidos, e a almejada nova ordem mundial estava finalmente ao alcance. Em uma das publicações pode-se ler:

Nós temos ao nosso alcance uma extraordinária possibilidade que poucas gerações tiveram – construir um novo sistema internacional em acordo com nossos próprios valores e ideais, à medida que antigos padrões e certezas desmoronam ao nosso redor”³¹ (USA, 1991, pp. V, tradução nossa, observação nossa).

Em todo caso, esta espécie de política da boa vizinhança com o mundo inteiro não deve ser interpretada como o resultado das boas intenções de um povo historicamente afeto aos princípios da liberdade individual, política e econômica. Pelo contrário, este contexto internacional permeado de valores liberais e democráticos almejado pelos EUA é, na verdade, apenas o mais favorável ao seu próprio desenvolvimento. A NSS 1990 deixa claro que “embora o florescimento da democracia na América não exigisse um mundo completamente democrático, não poderia sobreviver por muito tempo em um mundo majoritariamente totalitário”³² (USA, 1990, pp. 01, tradução nossa). Desse modo, o compartilhamento de crenças e valores, bem como uma agenda comum de Segurança com aliados ao redor do mundo é, em verdade, uma maneira de promover e facilitar, dentre outras coisas, a projeção de força e a presença avançada (*forward presence*) norte-americana, bem como a colaboração e engajamento de aliados em questões que são, em grande medida, de interesse dos EUA.

No âmbito militar, o fim da Guerra Fria trouxe uma preocupação com os vácuos de poder e os – agora evidentes – conflitos internos dos países da URSS que poderiam extrapolar suas fronteiras. Exemplos disso foram a Guerra do Golfo e as tensões na então Iugoslávia (USA, 1991). Fora estas questões pontuais, prevalecia uma percepção de que o mundo pós-Guerra Fria era mais volátil e menos previsível. Grosso modo, os EUA não tinham uma ideia clara de para o que deveriam se preparar em um mundo sem inimigos declarados e multipolar. Buscavam, portanto, estar preparados para lidar com qualquer tipo de agressão, dos mais previsíveis aos inimagináveis (USA, 1991; USA, 1993). Isto incluía, por exemplo, o terrorismo, entretanto, dado que o objetivo era estar preparado para ameaças de uma maneira geral, não havia uma hierarquia de prioridades – ao menos não explicitamente nas NSS publicadas até 1993 – de modo que o terrorismo, assim como qualquer outra ameaça previsível, não chegava ao ponto de ser dado como prioritário.

A propósito, no que tange às Novas Ameaças, o terrorismo, acompanhado do tráfico de ilícitos, figuravam entre as preocupações dos EUA, mas eram citados de maneira superficial, e

³¹ Trecho original: *We have within our grasp an extraordinary possibility that few generations have enjoyed – to build a new international system in accordance with our own values and ideals, as old patterns and certainties crumble around us.*

³² Trecho original: *although the flourishing of democracy in America did not require a completely democratic world, it could not long survive in one largely totalitarian.*

tratados como problemas de países do terceiro mundo, de modo que cabia a estes países combater estas ameaças, e aos EUA, apenas monitorar e auxiliar (USA, 1991; USA, 1993).

De modo geral, o que as NSS do governo de George H. W. Bush demonstram é que as mudanças pelas quais o contexto internacional passava, em especial o declínio da influência e do poderio soviético, abriram margem para que atividades de conotação diplomática ganhassem maior relevância no jogo geopolítico. Isto, entretanto, não significou uma diminuição da relevância que a atividade militar tinha para a Estratégia de Segurança norte-americana. O que se deu foi uma mudança no foco: se durante a Guerra Fria os meios de coerção eram utilizados para a dissuasão nuclear e contenção do avanço soviético, agora sua relevância consistia em circunscrever focos pontuais de resistência e ameaça (terrorismo, tráfico de armas, dentre outros), e prevenção de conflitos regionais nocivos através de assistência humanitária, *Peacekeeping*.

Ao observar este contexto pela perspectiva de Booth (1977) e Grove (1990), o que as NSS de 90 a 93 demonstram é que a derrocada da URSS e o fim da Guerra Fria proporcionaram aos EUA uma oportunidade para migrar de uma política de Segurança de natureza militar (projeção e equilíbrio de poder) para uma de natureza diplomática (promoção da diplomacia e de livre mercado), na qual suas Forças armadas desempenham funções mais próximas das constabulares, que buscavam assegurar a boa ordem e a soberania dos ideais norte-americanos ao redor do mundo, do que propriamente militares.

É conveniente frisar que isto não faz da política de Segurança dos EUA menos dependente ou menos apoiada no componente militar, como já foi observado. Todas as NSS analisadas até o momento, bem como as que serão abordadas mais adiante, deixam claro que o prestígio diplomático dos EUA tem seus alicerces fincados tanto em seu poderio militar, tido como sem paralelos, quanto em sua primazia econômica. Diversas publicações da NSS fazem questão de deixar claro, por exemplo, como “a imposição – ou ameaça – de sanções econômicas nos ajuda [EUA] a alcançar nossos objetivos, como uma parte da nossa determinada diplomacia”³³ (USA, 1996, pp. iii, tradução nossa, observação nossa).

A partir de 1994 a administração do Executivo passa para as mãos de Bill Clinton (janeiro de 1994 a janeiro de 2001). Em seu governo foram publicadas sete NSS, uma em cada ano, com exceção de 2001 (USA, 1994; USA, 1995; USA, 1996; USA, 1997; USA, 1998; USA, 1999; USA, 2000). Com a mudança de governo, foi possível perceber uma mudança no tom do discurso com relação ao papel militar das Forças Armadas. A capacidade de defesa ganhou

³³ Trecho original: *the imposition — or the threat — of economic sanctions helps us to achieve our objectives as part of our determined diplomacy.*

mais destaque do que a promoção da democracia, em uma estratégia de “engajamento e alargamento” (*Engagement and Enlargement*), isto é, engajamento em escala mundial, e alargamento dos valores norte-americanos. Com foco nas Novas Ameaças, mas também nas novas oportunidades, os objetivos centrais de Segurança têm no topo da lista “sustentar nossa segurança com forças militares prontas para lutar”³⁴, seguido de “Impulsionar a revitalização da economia americana”³⁵ e “promover a democracia no mundo”³⁶ (USA, 1994, pp. i, tradução nossa).

Em contraste com as NSS anteriores, a primeira publicação do governo Clinton já sinaliza maior ênfase na capacidade de defesa e nas ameaças de natureza militar, sem diminuir a importância do livre mercado para o desenvolvimento dos EUA. Nela Clinton deixa claro que os objetivos de Segurança dos EUA não simplesmente incluem a Defesa, mas começam por ela (USA, 1994). É conveniente ressaltar que esta foi não apenas a primeira NSS do governo Clinton, mas também a primeira NSS publicada após o ataque terrorista ao WTC em fevereiro de 1993, possivelmente um divisor de águas para a mudança no tom da NSS, e também para o incremento do espaço que o tema do contraterrorismo ganhou.

A necessidade do modelo democrático para o sua própria segurança e desenvolvimento também fica mais evidente:

Não importa o quanto somos fortes como uma nação. Quer o problema seja a proliferação nuclear, instabilidade regional, a reversão das reformas no antes império soviético, ou práticas econômicas desleais, as ameaças e desafios que enfrentamos demandam soluções cooperativas e multilaterais. Assim sendo, a única estratégia responsável é aquela que busca assegurar a influência e participação dos EUA na tomada de decisão coletiva em uma gama crescente de circunstâncias.³⁷ (USA, 1994, pp. 06, tradução nossa)

Nos anos seguintes a NSS mantém a mesma estrutura, mas com um tom mais ameno. Reconhecendo que o uso da força é somente “uma janela de oportunidade para que a sociedade – e a diplomacia – trabalhe”³⁸ (USA, 1995, pp. ii), os EUA se comprometem a engajar tropas somente quando seus interesses estiverem “suficientemente em jogo” (USA, 1995, pp. ii) – o que se deve entender por “suficientemente” entretanto, não fica claro. Destaque para a NSS

³⁴ Trecho original: *sustain our security with military forces that are ready to fight.*

³⁵ Trecho original: *To bolster America’s economic revitalization.*

³⁶ Trecho original: *To promote democracy abroad.*

³⁷ Trecho original: *No matter how Strong we are as a nation, we cannot secure these basic goals unilaterally. Whether the problem is nuclear proliferation, regional instability, the reversal of reform in the former soviet empire, or unfair trade practices, the threats and challenges we face demand cooperative, multinational solutions. Therefore, the only responsible U.S. strategy is one that seeks to ensure U.S. influence over and participation in collective decisionmaking in a wide and growing range of circumstances.*

³⁸ Trecho original: *a window of opportunity for society – and diplomacy – to work.*

1997, que modifica seu primeiro objetivo central, passando a citar diretamente a diplomacia como instrumento da política de Segurança – “incrementar nossa Segurança com efetiva diplomacia e com forças militares prontas para lutar e vencer”³⁹ (USA, 1997, n.p., tradução nossa) – além de dar grande ênfase na construção e reformulação, em conjunto com novos e velhos aliados, das estruturas internacionais de política, economia e segurança.

A virada iminente para um novo século enseja um discurso de novas oportunidades, bem como novos desafios, para os EUA e sua autoproclamada condição de embaixadores da democracia e da liberdade no mundo, e o termo ‘globalização’ passa a aparecer com frequência. A gama de ações para lidar com os desafios da globalização varia de expansão de alianças militares em áreas estratégicas, passando por controle de armas, até a preservação ambiental e garantia de direitos humanos. Diplomacia ativa e livre mercado continuam aparecendo como prioritários, e sempre apoiados por um poderio militar capaz e preparado (USA, 1998; USA, 1999; USA, 2000).

A virada do Século XXI apresentou aos EUA, bem como ao seu novo presidente, George W. Bush (janeiro de 2001 a janeiro de 2009) as Novas Ameaças desta nova era globalizada de maneira enfática. O ataque de 11 de setembro de 2001 ao WTC colocou os norte-americanos cara a cara com o terrorismo, e dentro de suas próprias fronteiras. Portanto, não é de se impressionar que G.W. Bush tenha dedicado um espaço especial à ameaça do terrorismo na NSS do ano seguinte (USA, 2002). A propósito, durante o governo G.W. Bush foram publicadas apenas duas NSS, uma em 2002 (USA, 2002) e uma em 2006 (USA, 2006).

Dentre as principais mudanças introduzidas com a NSS 2002, destaca-se a percepção de um novo contexto da segurança internacional, e um comportamento mais agressivo com relação ao que se considera ser uma ameaça, com foco especial no terrorismo de alcance global e armas de destruição em massa (WMD, do inglês *Weapons of Mass Destruction*).

Com relação ao contexto, a NSS 2002 dá o embate bipolar da Guerra Fria como página virada e passa a apontar especificamente para o terrorismo como o novo inimigo. Isso traz consigo a percepção de que o inimigo não mais se apresenta através de grandes exércitos, e ainda, que é algo difuso ao invés de centralizado em um único ator ou grupo, de modo que a guerra contra o terrorismo global se mostra como algo diferente de qualquer conflito que já se tenha presenciado. Tais percepções ficam evidentes em passagens como “a América está agora ameaçada menos por estados conquistadores do que por aqueles falidos. Estamos ameaçados menos por esquadras e exércitos do que por tecnologias catastróficas nas mãos de

³⁹ Trecho original: *To enhance our security with effective diplomacy and with military forces that are ready to fight and win.*

uns poucos amargurados”⁴⁰ (USA, 2002, pp. 01, tradução nossa), ou “o inimigo não é um singular regime político, ou pessoa, ou religião ou ideologia. O inimigo é o terrorismo”⁴¹ (USA, 2002, pp. 05, tradução nossa).

Já em relação ao *modus operandi*, G. W. Bush introduziu a doutrina da “guerra preemptiva” contra Estados que porventura oferecessem algum perigo à segurança dos EUA, seja demonstrando simpatia por grupos terroristas – como argumentou-se na guerra do Afeganistão –, seja estocando WMD – como argumentou-se na guerra do Iraque. Por ação preemptiva, entende-se agir contra uma ameaça antes que ela venha a se concretizar. Tal medida criou grande polêmica, dado que a percepção de ameaça à segurança se tornava algo subjetivo, abrindo margem para ataques preventivos sem embasamento objetivo.

Reconhecendo o caráter difuso da ameaça do terrorismo, a NSS 2002 voltava sua atenção a combater a liderança, o comando e controle, comunicações, logística e as finanças que davam suporte às células terroristas que permaneciam inertes, planejando e esperando o melhor momento para atacar, e que se concentravam inclusive dentro das fronteiras norte-americanas.

Neste ano também foi proposta a criação do *Department of Homeland Security* (USDHS), que abriu suas portas em março de 2003, unificando 22 diferentes órgãos federais em uma única agência, com a finalidade explícita de coordenar uma estratégia de segurança interna contra atos terroristas, bem como responder possíveis ataques (U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2015).

Aparte o foco dado ao terrorismo internacional, o discurso da NSS 2002 demonstrava continuidade com relação à promoção da democracia e de uma economia liberal, bem como a cooperação internacional. Na verdade, esse discurso nunca se modificou, em nenhuma das NSS anteriores, e se manterá presente nas NSS subsequentes. Após o advento dos ataques de 11 de setembro, o combate ao terrorismo passou a ser o argumento base para a promoção de uma comunidade global democrática, liberal e cooperativa, lugar anteriormente ocupado pelo combate ao comunismo e à URSS.

Quatro anos mais tarde, em 2006, a segunda e última NSS do governo de G. W. Bush demonstrava aprofundamento nas questões relativas à guerra contra o terrorismo, bem como em ações preemptivas que, apoiadas no discurso do direito à legítima defesa, eram levadas a

⁴⁰ Trecho original: *America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few.*

⁴¹ Trecho original: *The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism.*

cabo à revelia das resoluções da ONU, que não foi favorável nem à guerra no Afeganistão nem à invasão do Iraque. Diz a NSS 2006: “enfrentamos nossos inimigos no exterior ao invés de esperar que eles cheguem em nosso país”⁴² (USA, 2006, n.p., tradução nossa).

A administração Obama (janeiro de 2009 a janeiro de 2017), assim como a de G. W. Bush, contou com duas publicações da NSS (USA, 2010; USA, 2015a). Com maior ênfase na globalização, e com o terrorismo agora personificado na figura do grupo Al-Qaeda, a NSS 2010 dá continuidade ao discurso da promoção da democracia, dos direitos humanos, de uma economia liberal e da cooperação, pois, ameaças globais devem ser enfrentadas com alianças globais. Tudo isso apoiado em uma força militar sem igual e em uma economia forte.

A propósito, no que diz respeito à segurança econômica, a NSS 2010 deixa claro que o tema ganhou maior destaque na agenda de segurança dos EUA após a crise de 2008, ensejando um processo de construção de bases mais sólidas para a liderança americana, em linha com seus objetivos de liderança global e de defesa, em especial o terrorismo e a proliferação de WMD. A NSS 2010 parte do princípio que somente com a casa em ordem poderá ser eficiente em exercer influência no exterior, bem como proteger seus interesses. Este processo envolveu desde o investimento no ensino básico, tecnologia e inovação, até políticas para a redução do déficit fiscal (USA, 2010).

No que tange ao combate ao terrorismo, a nomeação da Al-Qaeda como inimigo dá maior objetividade ao planejamento dos EUA. Ao delimitar um alvo específico, é possível concentrar os esforços nas atividades de uma única organização. A exemplo da Al-Qaeda, ainda que reconhecidamente tenha redes espalhadas pelo mundo todo, a concentração de esforços nesta única organização levou os EUA a focar suas atividades no Afeganistão e no Paquistão (USA, 2010).

Cinco anos mais tarde, a segunda e última NSS da administração Obama (USA, 2015a) descreve um país economicamente reconstruído, e de menor engajamento militar nas guerras do Iraque e do Afeganistão. Extremismo envolvendo terrorismo, cyber segurança⁴³, impacto das mudanças climáticas e doenças contagiosas são os temas identificados pela NSS como sendo os desafios para a agenda global de segurança. No geral, tanto a NSS 2010 quanto a 2015 focam sua agenda de segurança em questões de conotação majoritariamente militar – defesa nacional, combate ao terrorismo, prevenção e resolução de conflitos, e contenção de WMD.

⁴² Trecho original: *We fight our enemies abroad instead of waiting for them to arrive in our country.*

⁴³ A NSS não se preocupa em definir de maneira precisa o que considera “*Cyber Security*”, contudo, pode-se depreender que o termo envolve a proteção de informações sensíveis e atividades estratégicas que correm por meio eletrônico.

Por fim, a administração de Donald Trump (janeiro de 2017 até os dias atuais) até o momento publicou apenas uma NSS, em 2017 (USA, 2017). Trump introduziu em seu governo a política da “*America First*” (América Primeiro, tradução nossa), e as mudanças de prioridade dessa doutrina ficam evidentes desde as primeiras páginas. Apesar de o documento manter a pauta do combate ao terrorismo, a política de segurança dos EUA se volta sobremaneira para a tarefa de promover a grandeza norte americana. As atenções voltavam-se ao combate das “práticas comerciais injustas” (*Unfair trade practices*). O próprio conceito de cooperação ganha nova conotação na NSS 2017. Se antes o conceito tinha um significado mais próximo de negociação, de assistência mútua ou de diplomacia, agora cooperação significava “dividir as responsabilidades e encargos”⁴⁴ (USA, 2017, pp. 04, tradução nossa). Diferente das NSS 2017, as anteriores não demonstravam preocupação com relação a possíveis custos elevados de cooperação, desde que estes custos trouxessem o benefício da presença avançada dos EUA em locais estratégicos.

Também é possível notar um retorno ao apelo ideológico na NSS de 2017, discurso que não se via desde os documentos de meados da década de 1990. Isso se dá por conta da percepção da Rússia, da China e da Coreia do Norte, todas com regimes e crenças ideológicas distintas, como ameaças aos interesses norte-americanos. A Rússia se apresenta como uma ameaça geopolítica, a China uma ameaça econômica, e a Coreia do Norte uma ameaça militar.

No que tange às ações militares, a tendência de agir de maneira isolada contra possíveis ameaças iniciada na administração de G. W. Bush, principalmente o terrorismo, independentemente de onde ele esteja, permanece.

No geral, em contraste com as NSS anteriores, a NSS 2017 tem um tom de maior disposição a decisões de caráter conflituoso, com um discurso mais hostil e isolado do que pacífico e cooperativo.

Em suma, ao visualizar os documentos da NSS de uma maneira geral, chama atenção que estes se apoiam de forma clara em preceitos muito semelhantes àqueles apresentados pela teoria da paz democrática. Proposta por Michael Doyle⁴⁵, a teoria postula, de maneira resumida, que sociedades liberais e democráticas são mais inclinadas a desenvolver políticas externas pacíficas e cooperativas (PEREIRA, 2007). Em todas as publicações do documento, a promoção da democracia e de uma economia liberal são tratadas como condições essenciais

⁴⁴ Trecho original: *Cooperation means sharing responsibilities and burdens.*

⁴⁵ Ver: DOYLE, Michael. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, (Partes 1 e 2). In: *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 12, N^{os} 3 e 4, 1983, pp. 205-235 e 323-353.

para a construção de um sistema internacional seguro, em um primeiro momento frente à ameaça do comunismo e da URSS e posteriormente frente ao terrorismo.

O que se pode perceber através da leitura das NSS a partir do ano de 1990 é que o fim da Guerra Fria ensejou uma mudança no discurso dos EUA sobre a Segurança e Defesa. Sem diminuir seu caráter militar, os instrumentos diplomáticos ganharam espaço na política norte-americana, enquanto às Forças Armadas são atribuídas funções mais próximas das ditas constabulares e de apoio à diplomacia (GROVE, 1990; BOOTH, 1970), isto é, a presença avançada em áreas estratégicas, prevenção de conflitos e garantia da soberania dos EUA como líder em um novo contexto internacional.

Em todo caso, ainda que com um discurso de tom mais diplomático, a influência dos EUA continua fortemente apoiada no poderio militar e primazia da economia. São diversas as ocasiões onde as NSS enfatizam que seus diplomatas são “os primeiros entre seus semelhantes” (*first among equals*), ou que seus objetivos podem ser facilmente alcançados, justamente por conta da ameaça ou uso de coerção física e de sanções econômicas.

No que tange ao modo como os EUA abordam sua condição recém adquirida de *hegemon* do sistema, isto pode ser depreendido ao longo das NSS, mas fica evidente em uma passagem específica na NSS de 1997. Onde se lê “nós devemos estar preparados e dispostos a utilizar todos os instrumentos apropriados do Poder Nacional para influenciar as ações de outros atores estatais e não-estatais”⁴⁶, (USA, 1997, n.p., tradução nossa), pode-se perceber que os EUA abordam seu poder como sendo do tipo que Till (2018) chamou de Consequencial, isto é, tem seu foco principal em influenciar os outros Estados.

Também é possível perceber que o conceito de Segurança utilizado pelos EUA orbita a todo momento um dos temas expostos pela teoria abrangente de Buzan, Wæver e Wilde (1997). Nos primeiros anos após a Guerra Fria a Segurança Econômica e Política ganha grande espaço na agenda, através dos objetivos de promoção da democracia e do liberalismo. A Segurança Econômica também ganha destaque após a crise de 2008, com a necessidade de reorganização interna. Questões pontuais sobre segurança Societal e Ambiental também passam, aos poucos, a complementar as NSS. Questões Militares, por sua vez, nunca perderam espaço, apenas mudaram seu foco – da bipolaridade do século XX à novas ameaças do século XXI.

O discurso dos EUA muda de tom após o atentado do 11 de setembro. É possível notar que o temor de um conflito convencional fica menos evidente na medida que a ameaça soviética se esvai e as novas ameaças ganham espaço, culminando com o ataque de WTC, quando a

⁴⁶ Trecho original: *we must be prepared and willing to use all appropriate instruments of national power to influence the actions of other states and non-state actors.*

principal preocupação dos EUA passa a ser a possibilidade de atentados pontuais e de caráter difuso. Desse modo, a NSS, que do fim da Guerra Fria até o início do novo século descreve as Forças Armadas como o alicerce de sua política diplomática e cooperativa, após os atentados passa a realçar a função militar das Forças Armadas, dada a doutrina de guerra preemptiva implementada no governo G.W. Bush.

Em todo caso, as NSS não definem de maneira explícita a que funções as Forças Navais deveriam dar maior ênfase. Existem alguns indícios de que as funções diplomáticas foram mais requisitadas desde o início da década de 1990 até 2001, quando o ataque de 11 de setembro ao WTC ensejou uma política mais conflituosa, dando a entender que as funções militares seriam agora as mais adequadas. Mesmo assim, ainda parece pouco prudente tentar depreender, apenas com a análise das NSS, que funções se mostram mais adequadas para a atuação que se espera das Forças Navais. As seções que se seguem abordarão a *National Defense Strategy* e posteriormente a *National Strategy for Maritime Security*, com o intuito complementar esta percepção inicial adquirida com a análise das NSS.

2.2. National Defense Strategy

A *National Defense Strategy* (NDS) é um documento formulado pelo *Department of Defense* (DoD), e que tem como objetivo delinear o modo como os EUA devem lidar com os desafios que estão mais propensos a enfrentar. Diferente da NSS, que lida com uma diversa gama de ferramentas para promoção da segurança – diplomacia, cooperação, livre mercado – a NDS tem seu foco voltado para situações conflituosas e no uso da capacidade militar como instrumento da política de segurança. Até o momento o DoD publicou três NDS.

Sua primeira publicação é de 2005 (USA, 2005c), e o contexto dominante é o da guerra contra o terrorismo. Desde as primeiras páginas a NDS 2005 descreve uma estratégia expansionista e dependente do Poder Marítimo: garantir acesso a regiões chave, linhas de comunicação e a recursos comuns a nível global, através de uma postura ativa e avançada (USA, 2005c, pp. i). Algumas diretrizes abordam explicitamente essa necessidade, como por exemplo a capacidade para operar dentro e a partir dos bens comuns globais⁴⁷, ou para projetar e sustentar forças em ambientes distantes nos quais o inimigo provavelmente tentará negar o acesso (USA, 2005c, pp. 16-17).

⁴⁷ O Conceito de *Global Commons* é um termo geralmente usado para se referir a bens, recursos ou regiões disponíveis para toda a humanidade. Especificamente sobre os oceanos, Mahan (1974) se refere como um “*Wide common*”, sobre o qual os homens podem se locomover em diversas direções.

Cabe ainda um comentário sobre o modo como a NDS 2005 aborda a capacidade militar dos EUA. O documento desconstrói a imagem positiva que a NSS faz da “força militar sem paralelos” que os EUA possuem, na medida em que demonstra como isto pode representar até mesmo uma desvantagem, dadas as mudanças observadas no ambiente internacional com relação à agenda de segurança. Uma vez que os EUA são predominantes em formas tradicionais de combate, outros métodos de guerra – categorizados em irregular, catastrófico e disruptivo – bem como o comportamento de atores – categorizados como Estados-chave (*Key States*), Estados-problema (*Problem States*) e atores não-estatais relevantes (*Significant non-state actors*) –, podem representar uma ameaça considerável ao poderio norte americano (USA, 2005c). A reconhecida vulnerabilidade perante ameaças não-tradicionais, por sua vez, é o que embasa a doutrina preemptiva característica da administração de G.W. Bush: “nós aprendemos que uma capacidade ímpar de responder a ameaças tradicionais não é mais suficiente. [...] Assim sendo, devemos confrontar os desafios mais cedo e de maneira abrangente antes que eles possam amadurecer”⁴⁸ (USA, 2005c, pp. 07, tradução nossa).

O contexto no qual a NDS 2005 foi elaborada – invasão do Iraque e do Afeganistão – nos dá, por si só, os indícios necessários para presumir que as funções militares das *U.S. Navy* seriam, naquele momento, as mais condizentes com o caráter conflituoso da estratégia de defesa dos EUA. E o tom belicoso da própria NDS 2005 corrobora essa percepção, com objetivos estratégicos que giram em torno da ameaça de violência física, e com diretrizes focadas na dissuasão e no combate ao inimigo (USA, 2005c).

A NDS 2008 segue os mesmos preceitos da anterior, isto é, a preocupação com diferentes tipos de conflitos e atores. Desafios de atores não-estatais – grupos terroristas –, Estados-problema – Irã e Coréia do Norte –, bem como a atuação de Estados-chave – China e Rússia – estão entre os principais focos da atenção da estratégia de defesa dos EUA (USA, 2008).

Contudo, há neste documento a percepção adicional de que tendências de impacto de caráter mais difuso também demonstram ser relevantes para a agenda de segurança doméstica e internacional. Crescimento demográfico e imigração, demanda energética, mudanças climáticas e degradação ambiental, todos com potencial para ensejar uma diversa gama de desafios para a segurança. Com efeito, deveriam ser acompanhadas para que o planejamento de defesa seja executado com êxito (USA, 2008).

⁴⁸ Trecho original: *We have learned that an unrivaled capacity to respond to traditional challenges is no longer sufficient. [...] Therefore, we must confront challenges earlier and more comprehensively, before they are allowed to mature.*

Neste contexto, a necessidade de acompanhamento de tendências difusas com potencial para impactar a segurança dos EUA sugere que as funções constabulares da *U.S. Navy* também ganham um incremento em relevância, na medida em que suas funções consistem basicamente na fiscalização e no policiamento, além da aquisição e interpretação de informação originada do ambiente marítimo. Talvez não seja coincidência que esta percepção esteja presente justamente na primeira NDS publicada após a publicação do *The National Strategy for Maritime Security* (USA, 2005a), documento que inclui um plano nacional para aquisição da CSM. Tratar-se-á deste documento mais adiante.

O último e mais atual dos documentos estratégicos somente foi elaborado dez anos depois, e difere dos documentos anteriores em alguns pontos. Primeiramente, a Estratégia Nacional de Defesa para o ano de 2018, ao contrário de todos os outros documentos elaborados pelos EUA até o momento, é um documento restrito. O único meio de acesso às informações contidas neste documento é a publicação do resumo da NDS 2018 (USA, 2018), este sim de livre acesso que, apesar de limitado, dá algumas informações valiosas sobre a interpretação mais atual dos EUA sobre o contexto internacional, o que nos leva a uma outra característica distinta.

Uma lacuna de dez anos entre a NDS 2018 e a publicação anterior demonstrou ser tempo suficiente para mudar a percepção dos EUA sobre o contexto de maneira radical. Desde o início o documento deixa claro que as prioridades na pauta norte americana de segurança não somente já não eram as mesmas, como apontavam para um contexto internacional que já não era presenciado desde o período da Guerra Fria: “a competição estratégica interestatal, e não o terrorismo, é agora a principal preocupação para a segurança nacional nos EUA”⁴⁹ (USA, 2018, pp. 01, tradução nossa).

Dentro deste novo contexto são duas as principais preocupações dos EUA. A primeira, os chamados Poderes Revisionistas⁵⁰ (*revisionist powers*), personificados pela China e pela Rússia, que constituem uma ameaça à segurança dos EUA na medida em que têm como objetivo redistribuir o equilíbrio de poder global. De acordo com o resumo da NDS 2018, “está cada vez mais claro que a China e a Rússia desejam moldar o mundo de acordo com seu regime autoritário”⁵¹ (USA, 2018, pp. 02, tradução nossa). O documento se refere a esse contexto como

⁴⁹ Trecho original: *Inter-state strategic competition, not terrorism, is now the primary concern in U.S. national security.*

⁵⁰ O resumo da NDS 2018 não se preocupa em definir o que entende por Poderes Revisionistas. Em todo caso, a *National Military Strategy* de 2015 (USA, 2015b) se refere brevemente aos Poderes revisionistas como aqueles que tem como objetivo desafiar as normas internacionais vigentes.

⁵¹ Trecho original: *It is increasingly clear that China and Russia want to shape the world a consistent with their authoritarian model.*

um “*retorno da competição estratégica de longo prazo entre nações*”⁵² (USA, 2018, pp. 02, tradução nossa, destaque nosso), deixando implícito que as autoridades norte americanas interpretam esse contexto como semelhante à competição bipolar do período da Guerra Fria. A segunda preocupação, os Estados Pária (*rogue states*), especialmente Iran e Coreia do Norte, que desestabilizam a ordem por conta de sua corrida armamentista e pelo apoio a grupos terroristas.

Sendo assim, de acordo com o resumo da NDS 2018 (USA, 2018), esse novo contexto internacional demanda uma estratégia de segurança que priorize o incremento da capacidade militar, de modo que este seja capaz de dissuadir o conflito – ou vencê-lo – bem como dar apoio às atividades diplomáticas.

De maneira geral, também é possível perceber no resumo da NDS 2018 (USA, 2018) que temas de caráter difuso – degradação ambiental, tráfico de ilícitos e movimentação irregular de imigrantes – que já haviam sido considerados em documentos anteriores de maneira mais aprofundada, agora estão ausentes ou são tratados de maneira superficial. Se a isso for somado o próprio decréscimo, na NDS 2018, da importância do terrorismo como questão de segurança, seria plausível presumir que tais fatos são indícios de que o novo contexto internacional significa, ao menos para os EUA, uma redução formal da atenção voltada às atividades de fiscalização e policiamento da *U.S. Navy*, em vantagem das funções militares. Dito de outra forma, dado que as autoridades norte americanas percebem uma diminuição em relevância de ameaças que, por conta de seu caráter difuso, são mais eficientemente combatidas com tarefas que envolvem a fiscalização e a coleta contínua de informação, é de se esperar que a relevância dessas atividades também sofra algum decréscimo.

Em todo caso, este cenário descrito pelo resumo da NDS 2018 (USA, 2018) é uma percepção muito recente. Sendo assim, não há como afirmar neste momento se este potencial decréscimo na importância das atividades constabulares são apenas um movimento de curto prazo ou uma tendência consolidada. Na verdade, não há como afirmar nem mesmo que este decréscimo de fato ocorrerá. Existem apenas indícios. Apenas a observação das próximas medidas adotadas pelos EUA poderão nos dar essa resposta.

Uma terceira característica na qual a NDS 2018 (USA, 2018) difere dos documentos anteriores é que esta aborda, pela primeira vez, atividades relacionadas à aquisição de Consciência Situacional como estratégia para o cumprimento da estratégia de segurança. Pode ser observada no documento a noção de que a informação, a inteligência e a capacidade de

⁵² Trecho original: *re-emergence of long-term, strategic competition between nations.*

manter a lei e a ordem são alguns dos elementos do poder nacional. Observa-se também o conceito de *Command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, and reconnaissance* (C4ISR) como requisito para a construção de uma força militar mais letal. Há, entretanto, um porém. Fica claro nos documentos que estes conceitos são empregados pela estratégia como requisitos para a construção de uma força militar mais letal, e não para uma fiscalização mais eficiente. Em outras palavras, quando os EUA utilizam estes conceitos como embasamento para construir uma “força mais letal”, ela insere as atividades relativas à Consciência Situacional no escopo das funções militares, divergindo da percepção inicial desta pesquisa que insere as mesmas atividades no escopo das funções constabulares.

Por fim, para concluir esta seção, a análise das publicações da NDS e da NSS permitiu, até o momento, alcançar algumas conclusões. A primeira, que o equilíbrio entre as funções das Marinhas, no contexto dos EUA, pareceu de fato sofrer modificações. De prioridades militares no período da Guerra Fria, passando para as diplomáticas no período pós-Guerra Fria, voltando a priorizar as funções militares no imediato pós 11 de setembro de 2001, posteriormente dando indícios que as funções de policiamento ganhavam espaço na medida em que ameaças difusas cresciam em relevância na estratégia de segurança e, por fim, na publicação mais recente, demonstrando uma tendência de novamente priorizar as funções militares. Diferente do que vislumbrava Grove (1990), apesar de as Marinhas ao redor do mundo estarem sendo utilizadas cada vez mais para missões de paz ao invés de guerra, as funções constabulares não concentraram as atenções da estratégia de segurança dos EUA em nenhum momento. Pode-se ainda utilizar como argumento para tal percepção o fato de que nem mesmo as atribuições da *U.S. Coast Guard*, caracteristicamente mais próximas das funções constabulares, foram em algum momento tratadas como parte fundamental da estratégia de segurança.

A segunda conclusão é, por ora, parcial. Diferente da percepção proposta nesta pesquisa de que as atividades relativas à aquisição de Consciências Situacionais Marítimas se inserem no escopo das funções de policiamento (BOOTH, 1997) ou constabulares (GROVE, 1990) ou ainda atividades de emprego limitado da força (BRASIL, 2017a), a estratégia de segurança dos EUA, especificamente a de 2018, insere as atividades de CSM no que Booth (1997) e Grove (1990) denominaram “funções militares” e a DMN denominou “Guerra Naval” (BRASIL, 2017a), isto é, o conflito propriamente dito ou a projeção de força com fins de dissuasão. Isto por si só demonstra ser um indício de que a CSM é um conceito versátil, que pode ser inserido sem dificuldades no escopo de qualquer uma das três funções identificadas por Booth (1977), Grove (1990), ou até pela DMN (BRASIL, 2017a). Com efeito, conclui-se ainda que a percepção inicial desta pesquisa de que as atividades relativas à CSM se aproximam mais das

funções constabulares é uma percepção influenciada pelo contexto brasileiro, no qual a CSM é tida como instrumento de fiscalização e policiamento da Amazônia Azul.

Em todo caso, esta ainda é uma conclusão parcial. É preciso deixar claro que apesar de a NDS e a NSS advogarem por uma estratégia de escopo global que, por consequência, depende em grande parte do Poder Marítimo, esta dependência não é abordada de maneira explícita ou é tratada de maneira muito breve. O próprio conceito de *Maritime Domain Awareness* não é citado diretamente nenhuma vez, seja na NSS ou na NDS.

Portanto, para que se possa construir uma base mais sólida a respeito do pensamento norte americano sobre o uso estratégico do Poder Marítimo, ainda é preciso consultar o documento *The National Strategy for Maritime Security*, publicado apenas no ano 2005. Este documento, subsidiado por oito publicações subsidiárias, dentre elas o *National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness*, aborda diretamente as questões relativas ao uso do mar para fins de segurança internacional. Será este o assunto da seção a seguir.

2.3.CSM nos Documentos Estratégicos dos EUA: The National Strategy for Maritime Security

Como já mencionado anteriormente, a *National Strategy for Maritime Security* (USA, 2005a) é resultado de um esforço dos EUA na guerra contra o terrorismo após os atentados de 11 de setembro de 2001. Desde os ataques, diversos departamentos do governo federal desenvolveram, cada um a seu modo e de maneira independente, estratégias para promoção da segurança marítima. Em dezembro de 2004, por iniciativa da presidência, o DoD em conjunto com o USDHS, lideraram um esforço para integrar e sincronizar todos estes documentos já existentes, até então a nível de departamento, em um documento unificado de alcance geral. Com efeito, a *National Strategy for Maritime Security* (NSMS) é um documento que “alinha todos os programas e iniciativas de segurança marítima do governo federal em um esforço nacional coeso e abrangente, envolvendo as entidades federais, estaduais, locais e do setor privado apropriadas” (USA, 2005a, pp. ii).

A principal peculiaridade da NSMS em relação aos demais documentos estratégicos que foram apresentados nas seções anteriores é a de tratar a segurança marítima como um objetivo em si mesmo. Neste sentido, ao passo que as NSS e as NDS pressupunham um Poder Marítimo instrumental, isto é, uma ferramenta para alavancar sua estratégia expansionista, a NSMS pressupõe um Poder Marítimo cujos objetivos finais se encontram no próprio ambiente

marítimo. Utilizando os termos de Till (2018), se o Poder Marítimo pressuposto pelas NSS e NDS se assemelha ao Consequencial, o pressuposto pela NSMS se assemelha ao Potencial.

Na medida em que cresce a percepção de que ameaças não apenas circulam pelo mar, mas também concretizam seus objetivos nele, cresce também a percepção do mar e das atividades a ele relacionadas como objetos de atuação do Poder Marítimo. Neste contexto, além de temas mais constantes como terrorismo e proliferação das WMD, a NSMS apresenta uma lista de ameaças prioritárias na qual figuram ameaças de caráter difuso, a saber, a pirataria, o tráfico internacional de ilícitos, a degradação ambiental e o fluxo ilegal de imigrantes.

O caráter das ameaças consideradas na NSMS, por sua vez, adiantava aquilo que seria observado alguns anos adiante na NDS 2008, nomeadamente, o aumento da relevância dada a ameaças de caráter difuso, como já se pôde observar anteriormente.

Há de se observar ainda que a estrutura da NSMS é construída de maneira semelhante à descrita na teoria de securitização (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1997). A construção de uma percepção de algumas questões relativas ao ambiente marítimo como ameaças à existência dos EUA é feita de maneira intersubjetiva, isto é, através de um discurso securitizador, que parte de uma autoridade reconhecida para uma audiência específica que, por sua vez, ratifica a percepção.

Em todo caso, mais relevante para o assunto deste trabalho é a própria construção de determinada questão como ameaça existencial. Para além da tradicional centralidade do Estado como objeto de referência e do setor militar como objeto de análise, a teoria da securitização (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1997) propunha que atores não-estatais também deveriam ser considerados, bem como outras pautas, como a econômica, societal, ambiental e política. Neste contexto, pode-se observar na NSMS não apenas a Guerra contra o Terrorismo e a proliferação das WMD como ameaças de cunho militar, mas também a pirataria e o tráfico de ilícitos como ameaça ao comércio internacional, e, portanto, econômica; o tráfico de pessoas e fluxo ilegal de imigrantes como ameaça societal e; a degradação do meio ambiente como ameaça ambiental.

Diga-se de passagem, ambas estas características também podiam ser observadas tanto nas NSS quanto nas NDS. Tanto uma quanto a outra se utilizam do discurso securitizador para construir determinadas prioridades que, de acordo com o contexto, se distanciavam em maior ou menor grau dos tradicionais temas militares e de Estado.

Voltando à questão das ameaças listadas na NSMS, é possível perceber que sua maior preocupação é com o terrorismo, enquanto as outras preocupações ocupam um espaço secundário. Em todo caso, o fato de a lista de ameaças prioritárias da NSMS ser composta basicamente de ameaças de caráter difuso sugere, em consonância com a NSS e a NDS do

mesmo período, maior relevância das atividades de fiscalização e policiamento. Não por acaso a NSMS vem acompanhada de oito planos distintos e interligados, que tratam de assuntos específicos relativos à segurança marítima, sendo um deles dedicado ao estudo da Consciência Situacional Marítima, o *National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness* (NPAMDA).

Resta saber se o NPAMDA insere as atividades de aquisição de CSM no contexto das funções militares, assim como ocorre na NSS e na NDS, ou no contexto das funções constabulares, nos termos de Booth (1977) e Grove (1990), como pressupôs-se inicialmente.

Ao analisar a NPAMDA é possível observar que a CSM é interpretada como um instrumento, isto é, ela não é um fim em si mesma, mas serve a algum propósito. No caso dos EUA esse propósito é o de “facilitar a tomada de decisão oportuna e precisa”⁵³ (USA, 2005b, pp. 07, tradução nossa). Ainda de acordo com o documento, alguns objetivos estratégicos devem ser perseguidos para que seja possível facilitar o entendimento do complexo e ambíguo ambiente marítimo, nomeadamente

aumentar a transparência no domínio marítimo para detectar, dissuadir e derrotar ameaças o mais cedo e distantes dos interesses dos EUA quanto possível; permitir decisões e respostas precisas, dinâmicas e confiantes para todo o espectro de ameaças marítimas; e sustentar a plena aplicação da lei para garantir a liberdade de navegação e o fluxo eficiente do comércio⁵⁴. (USA, 2005b, pp. 02, tradução nossa)

Pode-se observar que dentre os objetivos apresentados encontram-se atividades que se aproximam tanto das funções militares – derrotar fisicamente ameaças – quanto das constabulares – garantir a aplicação da lei e a liberdade de navegação. Desse modo pode-se supor que a interpretação que os EUA têm da CSM não é unicamente a de uma ferramenta das funções militares, mas também das funções constabulares em alguma medida, ainda que seus documentos estratégicos de Segurança e Defesa não deixem isso claro. Corroborando esta percepção destaca-se a seguinte passagem, na qual é possível vislumbrar a CSM tanto como um instrumento tanto das funções militares quanto das constabulares através, respectivamente, do enfrentamento direto a ameaças e da garantia da lei e da ordem no mar:

Uma compreensão efetiva do domínio marítimo global possibilita a aplicação da lei e a ação militar concentradas, apoia a tomada de decisões estratégicas e a resposta

⁵³ Trecho original: *facilitate timely, accurate decision-making.*

⁵⁴ Trecho original: *Enhance transparency in the maritime domain to detect, deter and defeat threats as early and distant from U.S. interests as possible; Enable accurate, dynamic, and confident decisions and responses to the full spectrum of maritime threats; and Sustain the full application of the law to ensure freedom of navigation and the efficient flow of commerce.*

operacional às ameaças, ao mesmo tempo que promove a liberdade, as liberdades civis e a prosperidade para todos⁵⁵ (USA, 2005b, pp. 01, Tradução nossa).

Com isso chega-se ao fim da análise dos documentos estratégicos dos EUA que de alguma maneira envolvem o Poder Marítimo. A seguir será feita um breve balanço da análise das NSS, das NDS, da NSMS e do NPAMDA.

2.4. Considerações Finais Sobre os Documentos Estratégicos dos EUA

O intuito deste capítulo foi o de levantar, através da análise dos documentos estratégicos de segurança e Defesa dos EUA, pontos chave que pudessem indicar que caminho era esperado que a *U.S. Navy* seguisse para cumprir os objetivos de segurança elaborados pelos documentos estratégicos de alto nível, de acordo com o contexto de segurança em que os EUA estavam inseridos. Mais especificamente, buscou-se indícios que demonstrassem que funções eram priorizadas em determinado momento – militares, diplomáticas ou constabulares.

Em primeiro lugar, é válido ressaltar que, como exposto por Booth (1977) e Grove (1990), as três funções coexistem simultaneamente. Isto significa dizer que priorizar uma das funções não pressupõe desprezar as outras, mas apenas que a função priorizada é explorada com maior ênfase.

Em segundo, é preciso deixar claro que, apesar de as publicações da NDS e da NSS elaborarem estratégias de segurança que dependem em algum grau do Poder Marítimo, os documentos não abordam essa dependência de maneira direta. Como já foi mencionado, tais documentos abordam o tema de Segurança e Defesa de uma maneira ampla, de modo que não foca em nenhuma das vertentes das forças militares. Em todo caso, a análise dos documentos é suficiente para depreender que caminhos parecem mais adequados para a estratégia, de acordo com o contexto que cada uma delas descreve.

Neste sentido, os documentos publicados entre o fim da Guerra Fria e os ataques ao WTC em 2001 descrevem uma estratégia de expansão ideológica, com fins de ocupar o espaço de liderança antes ocupado pela URSS. Sem um oponente convencional declarado, os documentos não tratam atividades de caráter bélico como vitais para a segurança dos EUA. Sendo assim, considera-se este contexto como um indicativo de que a estratégia de segurança dos EUA se beneficiaria em maior grau ao enfatizar as funções diplomáticas. Novamente, isso

⁵⁵ Trecho original: *An effective understanding of the global maritime domain enables focused law enforcement and military action, supports strategic decision-making and operational threat response while promoting freedom, civil liberties, and prosperity for all.*

não significa dizer que as outras funções são desprezadas, mas sim que as funções diplomáticas se mostram mais adequadas, e é possível perceber isso de maneira clara no discurso dos documentos.

Os documentos relativos ao período posterior aos ataques de 11 de setembro de 2001, por sua vez, adentram em uma perspectiva conflituosa. Marcadas pela guerra ao terror – pretexto para invadir o Afeganistão à revelia do Conselho de Segurança da ONU (SMITH; THORP, 2010) – e pela doutrina preemptiva de George W. Bush – pretexto para a invasão do Iraque –, o contexto dá indícios de que a estratégia de segurança dos EUA buscava apoio nas funções militares.

Posteriormente, na medida que o terrorismo passou a ser percebido como uma ameaça difusa e, somando-se a isso o incremento na importância de temas como o tráfico de ilícitos e pessoas, tráfico irregular de imigrantes e degradação ambiental, pressupõe-se que as atividades de fiscalização contidas nas funções constabulares também crescessem em importância para a estratégia de segurança dos EUA.

Por fim, a recente publicação do resumo da NDS 2018 deixa implícita a percepção de que o contexto internacional retorna à competição estratégica entre potências nos moldes da Guerra Fria, o que por sua vez demanda maior atenção às funções militares em detrimento da atenção voltada às atividades constabulares. Isto por si só já seria um indício contrário às previsões feitas por Grove (1990) sobre o aumento em importância das funções constabulares. Contudo, dado que o contexto descrito pelo resumo da NDS 2018 é uma percepção recente, somente com o tempo será possível dizer se isso é apenas um movimento de curto prazo ou uma tendência consolidada.

Uma vez feita a análise das NSS e das NDS, complementou-se a tarefa que foi proposta para este capítulo com a análise da NSMS, documento que abordou de modo direto e específico a segurança no ambiente marítimo. O documento possibilitou vislumbrar as perspectivas sobre as funções que as Forças Navais dos EUA desempenhariam de maneira mais concreta. A análise da NSMS, bem como do seu documento subsidiário, o NPAMDA, sugeriu que a CSM é interpretada pelos EUA como uma ferramenta que pode ser utilizada para promover tanto as funções militares quanto as constabulares.

Com isso, foi possível corroborar as conclusões parciais que haviam sido anteriormente alcançadas. Em primeiro lugar, a de que, como inicialmente propunha essa pesquisa, o balanço entre as funções das marinhas se modifica de acordo com o contexto internacional. Em segundo, a conclusão preliminar de que a CSM, ao contrário da percepção inicial deste trabalho que associava as atividades de aquisição de CSM exclusivamente às funções constabulares, pode

ser utilizada como ferramenta não somente das próprias funções constabulares, mas também para as militares e, apesar de não ter sido demonstrado de maneira explícita nos documentos analisados, também para as funções diplomáticas.

Partindo desta nova percepção, o próximo capítulo se dedica a análise dos documentos estratégicos elaborados pelos órgãos brasileiros competentes na área de segurança e defesa, e busca compreender qual é o papel da CSM para concepção brasileira de Poder Marítimo.

3. CAPÍTULO 3 – CONSCIÊNCIA SITUACIONAL MARÍTIMA E PODER MARÍTIMO NA AMAZÔNIA AZUL

Dando continuidade ao que se propôs nesta pesquisa, este capítulo tem por objetivo analisar os documentos estratégicos de defesa elaborados no âmbito do governo federal, com o intuito de identificar de que maneira o Brasil encara a segurança marítima e que funções das Marinhas têm sido vistas como as mais adequadas para a estrutura do Poder Marítimo brasileiro

Dentro deste recorte estão as publicações da PND, da END e do LBDN. Em todo caso, serão analisados apenas as publicações da PND e da END. Entende-se aqui que a publicação da LBDN não têm a finalidade de normatizar ou orientar as atividades de Defesa no Brasil, mas sim a de ser instrumentos de comunicação do governo perante a sociedade e as nações amigas, com o intuito de conferir transparência a respeito da política de defesa brasileira, da atuação das Forças Armadas, da estrutura de defesa disponível, bem como estimular o debate sobre temas de defesa em todos os âmbitos da sociedade (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017a). Como observa Almeida et al. (2018, pp. 12) o LBDN “não possui caráter de um documento normatizador. Seu objetivo é o de promover a transparência e a cooperação, sendo um meio de comunicação entre o governo, a sociedade e as nações amigas”. Desse modo, optou-se por não abordar o LBDN, por considerar que todas as informações relevantes para esta pesquisa já se encontram na PND e na END.

Cabe ainda ressaltar que, assim como na análise dos documentos estratégicos dos EUA, o recorte aqui escolhido acaba por excluir da análise alguns documentos de relevância para o tema com relação aos documentos brasileiros, isto ocorre com as publicações da já referida Doutrina Militar Naval, que expõe uma visão mais técnica e particular da MB sobre o Poder Marítimo e suas atribuições. Entretanto, por ser elaborado fora do âmbito político do governo federal, tais publicações não compõem a análise.

Na primeira seção será feita uma breve análise do entorno estratégico brasileiro, com o intuito de evidenciar suas peculiaridades e como isso interfere no modo como o Brasil interpreta as atividades relativas à defesa. Na segunda seção serão analisadas as publicações da PND, que em suas primeiras edições foi referida como Política de Defesa Nacional (PDN), totalizando quatro documentos. Na terceira, serão analisadas as publicações da END, que totalizam três edições. Por fim, uma quarta seção tece algumas considerações finais a respeito dos indícios que os referidos documentos dão sobre qual é o papel das funções constabulares e da CSM na estrutura do Poder Marítimo brasileiro.

Cabe ressaltar que, para os fins aos quais se propõe este capítulo, os resultados obtidos com a análise dos documentos norte-americanos, além de sua importância intrínseca por indicar de que modo o meio político entende a defesa de uma potência desenvolvida e expansionista, também encontram aqui sua utilidade por serem um potencial catalisador, isto é, podem ser utilizados para evidenciar as peculiaridades da situação brasileira, contrapondo os dois modelos.

Por fim, salienta-se que, para manter o mesmo padrão seguido na abordagem dos documentos estadunidenses, a análise será limitada aos documentos de fontes primárias, isto é, aqueles elaborados e publicados, abrindo-se mão de interpretações subjetivas de outras fontes. Isto, entretanto, não descarta a possibilidade de referência a fontes secundárias em situações específicas nas quais, porventura, isto vier a enriquecer a análise sem interferir ou direcionar os rumos da análise, e sem prejudicar seu teor.

3.1.O Entorno Estratégico Brasileiro e Suas Características

Como foi possível observar na seção anterior, os EUA descreveram em seus documentos uma estratégia condizente com seu modelo expansionista de inserção internacional. Decorrente disso, pudemos chegar a algumas conclusões parciais, com destaque para aquela na qual a CSM foi percebida como um conceito flexível, passível de ser aplicado em qualquer uma das funções das marinhas descritas por Booth (1977) ou Grove (1990).

Para que se possa dar prosseguimento à pesquisa, buscando identificar de que funções os documentos estratégicos de Defesa do Brasil pressupõem para a MB, convém antes admitir e identificar as várias diferenças entre os contextos brasileiro e estadunidense.

Consideremos, por exemplo, a dimensão daquilo que cada um considera como entorno estratégico. Em contraste com os EUA, que consideram o mundo inteiro como seu entorno estratégico, o Brasil, se atém a uma porção menor do globo. Carlos Augusto de Sousa (2013) define esta porção da seguinte maneira: “A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. O entorno estratégico brasileiro extrapola a região sul-americana. Inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica, além da região do mar do caribe, pela sua proximidade relativa” (SOUSA, 2013, pp. 527).

Associados a este entorno estratégico existem alguns temas de especial relevância que norteiam a atuação do Brasil. Estes temas são apresentados anualmente pelo Brasil na assembleia Geral da ONU e, ainda de acordo com Sousa (2013, pp. 527), “nas últimas décadas têm-se destacado, dentre outros: a cooperação e a integração regional; o incremento da presença

brasileira na África, Ásia, Caribe e Leste Europeu; e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas”. Com isso, o que podemos perceber é que, além da evidente limitação geográfica do espaço, atribui-se grande destaque à cooperação regional.

Outra diferença diz respeito ao alcance geográfico da projeção do Brasil no mar. Como observa Vidigal (2010), somando-se os 4.500.000 Km² das AJB, a área SAR de responsabilidade do Brasil (ver figura 5), bem como os interesses do Brasil na África, espera-se da MB uma projeção no mínimo equivalente a uma “marinha de águas azuis”, isto é, com capacidade de permanência e proteção em águas oceânicas, a grandes distâncias da terra, por períodos prolongados. Em todo caso, ainda que a MB tenha de fato uma projeção de águas azuis, ela não se compararia à capacidade de projeção global da Marinha dos EUA. O Brasil, sendo um país em desenvolvimento, não dispõe de grandes reservas orçamentárias disponíveis para gastos com defesa.

Estas limitações geográficas, por sua vez, também têm seus impactos na percepção sobre a cooperação internacional. Dada a extensão do Atlântico Sul e a ausência de fronteiras identificáveis, “não é factível que apenas uma marinha os possa patrulhar [os oceanos], por mais poderosa que seja” (FIGUEIREDO, MONTEIRO, 2015, pp. 31, observação nossa). Ademais, Figueiredo e Monteiro (2015) entendem o Brasil como uma “potência média”, incluindo-o no rol de Estados que “embora não possam afetar o sistema internacional atuando sozinhos, são capazes de exercer impacto significativo no sistema, trabalhando por meio de pequenos grupos ou alianças, ou por meio de organizações internacionais” (FIGUEIREDO, MONTEIRO, 2015, pp. 42-43). Sendo assim, a cooperação regional deve ser tida pelo Brasil como nada menos que um imperativo.

Mesmo para os EUA, detentor de uma Marinha com capacidade global de projeção, a tarefa de patrulhar os mares é demasiada, de modo que a cooperação internacional sempre esteve presente como parte da estratégia descrita em seus documentos. A diferença, entretanto, está no fato de que, ao passo que no Brasil a cooperação é tida como imperativo, os EUA demonstram vê-la mais como um facilitador. Mesmo os EUA enfatizando o potencial da cooperação, podemos observar em todos os documentos norte-americanos anteriormente analisados uma patente propensão a agir de maneira unilateral e isolada caso julguem necessário. Em todos os documentos podemos encontrar frases de conotação semelhante à “devemos estar preparados para agir sozinhos, se necessário, enquanto reconhecemos que há pouca consequência duradoura que podemos realizar no mundo sem a cooperação sustentada de nossos aliados e parceiros” (USA, 2006, pp. 37, tradução nossa).

Esse imperativo brasileiro para a cooperação regional em prol da segurança marítima no Atlântico Sul pode ser percebido ao observarmos uma série de iniciativas conjuntas do Brasil com os países da costa do Atlântico Sul, em especial os da costa africana. Para citar alguns esforços, em primeiro lugar, a participação em fóruns como a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Em segundo, a cooperação para troca de informações, através, dentre outras ações, do Centro Regional de Tráfego Marítimo da Área Marítima do Atlântico Sul (AMAS), da implantação do sistema de *Long Range Identification and Tracking* (LRIT), da adesão ao *MSSIS Maritime Safety and Security Information System* (MSSIS), dos EUA, e ao VRMTC, dos países do Mediterrâneo. Por fim, uma série de atuações conjuntas com Marinhas amigas, indo desde missões humanitárias, passando pelo aperfeiçoamento e formação de marinheiros de outros Estados, até exercícios da esquadra (SOUSA, 2013).

Tornamos agora a abordar a questão orçamentária pois ela própria é um dos tópicos que distinguem marcadamente os contextos norte-americano e o sul-americano, mas foi muito superficialmente referida anteriormente. Como observa Vidigal (2010), a adequação do Poder Naval para fazer frente aos desafios e às vulnerabilidades identificadas esbarra na disponibilidade de recursos orçamentários. Este problema é “mais sério no caso dos países em desenvolvimento, em que o problema militar não pode ser prioritário em meio a outras necessidades mais prementes” (VIDIGAL, 2010, pp. 18).

A Tabela 1 abaixo mostra como os gastos militares dos EUA são desproporcionalmente maiores do que os gastos de defesa do Brasil.

Tabela 1 - 15 maiores gastos militares em 2017

País	Gasto militar (em US\$ bi)	% do PIB
EUA	609,7	3,1%
China	228,2	1,9%
Arábia Saudita	69,4	10,3%
Rússia	66,3	4,3%
Índia	63,9	2,5%
França	57,7	2,3%
Reino Unido	47,1	1,8%
Japão	45,3	0,9%
Alemanha	44,3	1,2%
Coréia do sul	39,1	2,6%
Brasil	29,2	1,4%
Itália	29,2	1,5%
Austrália	27,4	2%
Canadá	20,5	1,3%
Turquia	18,1	2,2%

Fonte: SIPRI, 2019

Ainda, de acordo com os dados disponíveis do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), se somarmos os gastos referentes à defesa de todos os Estados do entorno estratégico previamente delineado, veremos que, ainda sim, este montante é cerca de 12 vezes menor do que o montante gasto unicamente pelos EUA – US\$ 49bi contra US\$ 609bi.

No que tange às vulnerabilidades associadas ao entorno estratégico brasileiro, Vidigal (2010) identifica como maior delas a limitação da marinha mercante por conta da ausência de navios mercantes de longo curso, que por um lado diminui a demanda por uma Marinha de águas azuis, e por outro deixa defasada a capacidade de apoio logístico da MB. Além disso, nossas principais reservas de petróleo e gás são *offshore*, tornando-as vulneráveis ao que chamou de “presenças hostis” (VIDIGAL, 2010, pp. 13), sem, entretanto, especificar que presenças seriam essas. Por fim, Vidigal (2010) se refere às novas ameaças, em especial o narcotráfico, a pesca ilegal e a poluição ambiental, pois fazem parte da realidade das AJB, enquanto o terrorismo e a pirataria são tidos como ameaças potenciais, que podem se tornar reais a qualquer momento.

Por fim, há de se convir que existe ainda uma última distinção entre o contexto brasileiro e o norte americano que chama atenção. Nos referimos à condição relativamente pacífica que os países da América do Sul conservam entre si. Para Oscar Filho (2014), esse contexto pacífico na América do Sul não é resultado de uma estratégia deliberada, mas de uma combinação de fatores políticos, históricos e geográficos, a saber, i) a localização periférica em relação aos centros de conflito de poder no mundo; ii) o baixo poder bélico dos países da região; iii) a presença dos EUA como elemento promotor de estabilidade; iv) a priorização de problemas domésticos e; v) normas internacionais bem enraizadas no comportamento dos países da região.

Em todo caso, o fato é que o Brasil é um país que se orgulha de suas tradições pacíficas, buscando em conjunto com seus vizinhos sul-americanos “ganhos que não poderiam ser auferidos por meio de ações isoladas” (AMORIM, 2012, pp. 8) ao mesmo tempo em que promove um ambiente no qual “a guerra se torna um expediente impensável” (AMORIM, 2012, pp. 8).

Mas a tradição pacífica, ou em outras palavras, Soft Power, não é suficiente para satisfazer as necessidades de defesa de um país de dimensões continentais, e com grande projeção no Atlântico Sul, caso do Brasil. Como bem observa Celso Amorim, então Ministro da Defesa, “o poder brando não é suficiente para garantir que o Brasil tenha sempre sua voz ouvida e respeitada e faça frente a eventuais ameaças, atuais ou potenciais” (AMORIM, 2012, pp. 11). Isto por sua vez torna a capacidade de dissuadir uma necessidade, não uma escolha, pois sua ausência tem potencial para funcionar como uma fonte de instabilidades, ao invés de promover a paz (AMORIM, 2012).

Faz-se, portanto, conveniente repetir aqui mais uma das sentenças de Celso Amorim (2012, pp. 12): “a baixa percepção de ameaças imediatas não nos exige de seguir os conselhos da prudência”. Aproveitamos o ensejo desta precisa assertiva para sugerir um complemento, nomeadamente, o de que devemos nos policiar para que essa mesma baixa percepção de ameaças imediatas não nos torna propensos a importar agendas de segurança de atores externos, com questões de segurança que não nos são de fato prioritários, seja por pressão internacional, seja para justificar os gastos de defesa, ou qualquer outro motivo. Relembrando e reafirmando a referência feita ao Almirante Vidigal (2010) no início desta pesquisa, a formulação das estratégias adequadas, bem como a definição das capacidades necessárias devem ser baseadas na identificação de nossas próprias aspirações e vulnerabilidades, não na de terceiros.

Feita esta breve análise do contexto estratégico no qual o Brasil está inserido, podemos nos fazer a questão que irá nortear a análise proposta neste capítulo: quais seriam as potenciais demandas feitas à Marinha de um país tido como uma potência média, de alcance regional, com

tradições pacíficas, baixa percepção de ameaças imediatas e propensão à cooperação? E posteriormente, qual seria o papel da CSM e das funções constabulares neste contexto?

Partindo destas questões, bem como das compreensões proporcionadas pela análise dos documentos estratégicos dos EUA feita no capítulo anterior, buscaremos indícios destas respostas através da análise dos documentos estratégicos para a defesa brasileira nas seções a seguir.

3.2. Política Nacional de Defesa

A PND é o documento de mais alto nível da Defesa Nacional, atuando em conjunto com a END e o LBDN. Conta atualmente com quatro versões, a última delas aprovada recentemente, em dezembro de 2018 – apesar de ter sido elaborada em 2016. A Lei brasileira determina que este documento seja atualizado a cada quatro anos, de modo que se espera a próxima atualização para o ano de 2020. No geral as PND são documentos curtos e objetivos que estabelecem os objetivos da Defesa nacional e as Diretrizes a serem seguidas.

Voltada primordialmente para ameaças externas, a PND “estabelece objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017b).

A primeira publicação deste documento ocorreu em 1996, quando foi designada como Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996). Pode-se perceber que, assim como as NDS e as NSS do imediato pós-Guerra Fria, prevalecia na PDN 1996 a percepção de um contexto internacional inteiramente novo, uma “fase de transição” (BRASIL, 1996, pp. 05), caracterizada por muitas incertezas, baixa previsibilidade, ausência de paradigmas claros e pela ascensão de atores não-governamentais (BRASIL, 1996).

Era este o contexto ao qual o Brasil deveria se adaptar caso pretendesse levar a cabo os objetivos de defesa descritos no documento, dentre os quais figuram aqueles que estabelecem uma maior inserção no processo decisório internacional, a garantia da soberania, a preservação do patrimônio e interesse nacionais, e a salvaguarda os bens e recursos sob jurisdição brasileira. Vale lembrar que a essa altura a CNUDM já estava em vigor – desde 1994 –, de modo que, por “salvaguarda dos recursos sob jurisdição brasileira”, entende-se tanto aqueles em terra quanto aqueles no perímetro marítimo que hoje conhecemos por Amazônia Azul (Ver Figura 5).

Apesar das aspirações internacionais, a PDN 1996 deixava claro que o foco brasileiro era primordialmente doméstico e regional. Em consonância com a já referida tradição pacífica brasileira, almejava-se construir um “verdadeiro anel de paz em torno do País” (BRASIL, 1996,

pp. 06), o que por sua vez viabilizava “a concentração de esforços com vistas à consecução de projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades sociais” (BRASIL, 1996, pp. 06).

A construção deste anel de Paz, por sua vez, considerava tanto a aproximação com os vizinhos continentais quanto com os vizinhos africanos, através do Atlântico Sul, destacando-se para tal tarefa o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a ZOPACAS.

Sendo assim, é possível perceber que, em algum grau, a PDN 1996 demanda uma projeção internacional que só pode ser alcançada por meio do Poder Marítimo brasileiro, personificado na MB. Resta saber através de que funções o Poder Marítimo deveria buscar estes objetivos, isto é, através das funções militares, diplomáticas ou constabulares. Quanto a isto, a PDN 1996 é relativamente explícita. Sem fazer distinção entre as Forças Singulares, a PDN 1996 declara que “a capacidade militar e diplomática são expressões da soberania e da dignidade nacionais” (BRASIL, 1996, pp. 06, destaque nosso), de modo que a obrigação de prover segurança à Nação, em tempo de paz ou de conflito, “é centrada em uma ativa diplomacia, voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo, [...] com uso da força somente como recurso de autodefesa” (BRASIL, 1996, pp. 08). Portanto, fica claro na PDN 1996 a relevância das funções militares e diplomáticas para a política de defesa brasileira.

Em todo caso, de uma maneira menos direta, a PDN 1996 também faz menção a tarefas reconhecidamente constabulares, tanto nos termos de Booth (1977) quanto nos termos de Grove (1990). A constante preocupação em ter na Defesa um instrumento de desenvolvimento socioeconômico se relaciona com o que Booth (1977) se referiu como construção da nação (ver Figura 2). Já a constante preocupação com a garantia da soberania e dos recursos naturais estão dentro das tarefas constabulares que Grove (1990) delineou (ver Figura 3). Isto sugere que, no caso brasileiro, as três funções das Marinhas coexistem em relativo equilíbrio. Pode-se desde já adiantar que todos os documentos subsequentes compartilham desta mesma perspectiva.

A próxima PDN somente veio a ser publicada nove anos após a primeira, em 2005 (BRASIL, 2005). Este tempo demonstrou ser suficiente para que fossem incorporadas no teor da PDN as mudanças decorrentes do fim da Guerra Fria que, de acordo com Buzan, Wæver e Wilde (1997), foram sentidas de uma maneira geral pelo sistema internacional, resumidamente, o alargamento do leque de potenciais fontes de ameaça e conseqüentemente do próprio conceito de segurança, a transição para um sistema multipolar, e a tendência de regionalização das relações interestatais.

Destaca-se a atenção dada ao conceito de segurança. Tratado de maneira superficial na primeira versão do documento, o conceito agora dispunha de uma abordagem mais aprofundada, que deixa claro não apenas sua amplitude, mas sua relevância para o desenvolvimento socioeconômico do país. Deixa-se de interpretar o conceito apenas pelo ângulo da necessidade de defesa contra ameaças externas, expandindo-o para novos setores além do militar – político, econômico, social e ambiental –, bem como para novos objetos além do Estado – indivíduo e sociedade (BRASIL, 2005). Também passa a considerar, além de questões externas, algumas questões domésticas como defesa civil, segurança pública, política econômica, de saúde, de educação e ambiental (BRASIL, 2005).

Com efeito, a PDN 2005 define o conceito de segurança da seguinte maneira: a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais (BRASIL, 2005, n.p.). Com isso, pode-se perceber que o foco principal da PDN 2005 continua a ser o desenvolvimento interno, em contraste com a aspiração expansionista verificada nos documentos norte-americanos.

Esta nova interpretação do conceito de segurança também permite identificar, em primeiro lugar, que a PDN 2005 demonstra ter como foco a proteção [*security*] e, em segundo, que a percepção brasileira do conceito de segurança se aproxima do conceito delineado pelas teorias abrangentes elaboradas pela Escola de Copenhague (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1997; BUZAN; HANSEN, 2012; BUZAN, 2016).

Após esta breve reflexão sobre a ampliação do conceito de segurança, o documento se dedica a fazer uma análise do ambiente no qual o Brasil está inserido a partir de diferentes perspectivas. Primeiramente da internacional, posteriormente da regional e, por fim, da doméstica.

No que tange à perspectiva internacional, a PDN 2005 pontua as principais fontes potenciais de instabilidade. Estados excluídos dos processos da globalização, presença crescente de atores não-estatais, incidência crescente de delitos de caráter transnacional como terrorismo, tráfico e migração ilegal, cobiça de atores externos em áreas de grande diversidade biológica e reservas de recursos naturais e vulnerabilidade decorrente da defasagem tecnológica em relação aos países desenvolvidos. Mantém-se a percepção de alta incerteza e baixa previsibilidade, admitindo-se, contudo, que um conflito generalizado entre Estados é pouco provável, ao mesmo tempo em que conflitos de cunho religioso, étnico, nacionalista e de fragmentação do Estado se avultam (BRASIL, 2005).

Quanto à perspectiva regional e o entorno estratégico, a PDN 2005 delimita este espaço de maneira mais explícita do que o documento anterior. Segundo o documento (BRASIL, 2005) o entorno estratégico brasileiro extrapola o continente Sul Americano, e inclui, além dele próprio, a projeção através das fronteiras do Atlântico Sul até os países limítrofes da África. Recai sobre este ambiente as seguintes condições: relativa distância dos principais focos de tensão; desnuclearizado e relativamente pacífico; constituído de países de tendência cooperativa e harmônica e; que passa por um forte processo de integração, de onde resultam iniciativas como o Mercosul, a ZOPACAS, a Organização do Tratado de cooperação Amazônica (OTCA), a Comunidade Andina e a União das Nações Sul Americanas (UNASUL). Admite-se ainda a existência de focos de instabilidade e ilícitos transnacionais, com potencial para transbordar para outros Estados da América do Sul.

Por fim, com relação à perspectiva doméstica, prioridade é dada às áreas da Amazônia e da Amazônia Azul, devido à grande biodiversidade e estoque de recursos naturais, o que pode despertar a cobiça de atores externos. No caso específico da Amazônia, soma-se a baixa densidade demográfica e a dificuldade de acesso, características estas que facilitam a prática de delitos transnacionais e a concentração de grupos nocivos aos interesses dos países da região. Já no caso da Amazônia Azul, soma-se a preocupação com o fluxo de cargas, que movimenta a quase totalidade do comércio exterior brasileiro (BRASIL, 2005).

Assim como fez quando abordou o conceito de segurança, a PDN 2005 aborda cada um destes tópicos de maneira detalhada, contudo, seria supérfluo para o propósito desta pesquisa, pormenorizar cada um deles. O que de fato cabe ressaltar é a postura que a PDN 2005 exige do Brasil perante cada um dos desafios apresentados. Do mesmo modo que se observou na PDN 1996, a diplomacia e a dissuasão continuam a ser abordados de maneira objetiva, enquanto tarefas de cunho constabular são referidas de maneira menos direta, mas que ainda sim sugerem a relevância da função constabular para o Poder Marítimo brasileiro. Além de interpretar a defesa como indispensável para o desenvolvimento doméstico, bem como estar permeado, do início ao fim, de uma constante preocupação com a defesa dos recursos naturais e da soberania brasileira em seu território, soma-se à lista de tarefas de cunho constabular a disposição de intensificar atividades de ajuda humanitária e manutenção da paz (BRASIL, 2005), tarefas também consideradas por Grove (1990).

Não há na PDN 2005 nenhuma menção ao conceito de CSM, em todo caso, destacam-se as orientações 6.14 e 6.15 que evocam a capacidade de exercer vigilância e controle no ambiente marítimo e em outros, atividades no geral podem ser associadas a diversos fins, inclusive a aquisição de CSM.

Para finalizar a análise da PDN 2005, a Diretriz XI chama pontualmente atenção, pois demonstra a disposição brasileira em incorporar em sua agenda de segurança o combate ao terrorismo levado a cabo pelos EUA, mesmo estando reconhecida e declaradamente longe dos focos de tensão e disputas de poder mundiais. A citada Diretriz estabelece que o país deve “dispor de estrutura capaz de contribuir para a prevenção de atos terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo” (BRASIL, 2005, n.p.).

De uma maneira geral, a análise da PDN 2005 permite identificar tanto a dependência do Poder Marítimo quanto a relevância das funções constabulares para a concepção dos objetivos estratégicos delineados no documento. Isto pode ser observado, por um lado, na ênfase objetiva às funções diplomáticas e militares como instrumento para cooperação, integração regional, maior inserção no processo decisório global e, em última instância, a defesa propriamente dita. Por outro, na clara demanda por atividades de cunho constabular, notadamente a garantia da soberania brasileira nas AJB, a defesa dos recursos naturais existentes em território nacional e a participação ativa no gerenciamento de crises humanitárias. (BRASIL, 2005)

Em 2012 foi publicada a nova Política de Defesa, agora referida como Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2012a). A PND 2012 segue a mesma linha do documento anterior (BRASIL, 2005), inclusive no que tange às funções demandadas da MB. Permanece também a interpretação da defesa como indissociável do desenvolvimento nacional. Algumas alterações pontuais foram introduzidas no texto que, de um modo geral, permaneceu praticamente inalterado. Dentre estas alterações destacam-se uma descrição ampliada do entorno estratégico, agora abrangendo a Antártica ao sul e o mar do caribe ao norte; as recém descobertas áreas de pré-sal como objeto de preocupação e; uma breve declaração de repúdio ao terrorismo internacional.

As mudanças mais acentuadas ocorreram nas seções que tratam dos objetivos e orientações estratégicas da Política de Defesa. A reformulação do texto manteve as diretrizes já observadas na PDN 2005, ao mesmo tempo que adicionava outras questões mais atuais, sem que houvesse modificação no teor das diretrizes, que contemplam a defesa de uma multipolaridade menos assimétrica, a não-intervenção, solução pacífica de controvérsias e defesa da soberania brasileira. Dentre as novidades, destacam-se a inserção dos setores espacial, nuclear e cibernético como estratégicos para a defesa do Brasil, e o incentivo à integração da indústria sul-americana, à busca de parcerias estratégicas, e à integração governo-indústria-academia para a diminuição da dependência tecnológica em defesa.

Assim como na PDN 2005, não se observa na PND 2012 nenhuma menção direta ao conceito de CSM, havendo apenas referência a atividades afins ao conceito, como nas orientações 7.15 e 7.19 que determinam, respectivamente, “O País deve dispor de meios com capacidade de exercer vigilância, controle e defesa [...]. Deve, ainda, manter a segurança das linhas de comunicações marítimas e das linhas de navegação aérea, especialmente no Atlântico Sul” (BRASIL, 2012a, pp. 31) e “Deverá ser buscado o constante aperfeiçoamento da capacidade de comando, controle, monitoramento e do sistema de inteligência dos órgãos envolvidos na Defesa Nacional” (BRASIL, 2012a, pp. 34)

Finalizando a análise da PND 2012, cabe novamente ressaltar a postura brasileira diante do tema do terrorismo internacional. Apesar de o documento considerar claramente que o Brasil está longe dos focos mundiais de conflito e disputa de poder, a PND 2012 mantém a disposição de incorporar em sua agenda de segurança o combate ao terrorismo, declarando imprescindível uma estrutura ágil, capaz de fazer frente a esta ameaça. Tal característica não chamaria atenção, não fosse o fato de outras ameaças consideravelmente mais próximas da realidade brasileira não terem sido enfatizadas de maneira proporcional à sua relevância para a região.

Comparativamente falando, a necessidade de defender-se do terrorismo internacional, tema presente no Brasil mais na retórica do que na prática, e até dotado de certo misticismo (SILVA; CHAVES, 2010, pp. 11), é abordada de forma mais incisiva – ainda que breve – do que a defesa contra problemas muito mais próximos da realidade brasileira e da América do Sul, como o tráfico de ilícitos transfronteiriço, a exploração ilegal da biodiversidade amazônica, a pesca ilegal ou a degradação ambiental. Tendo em vista esta percepção, parece plausível pressupor, a priori, que a disposição brasileira em incorporar o terrorismo internacional em sua agenda de segurança possa ser, em algum grau, a incorporação de uma agenda de segurança exportada pelos EUA.

Por fim, a última e mais recente PND foi apresentada ao Congresso Nacional para apreciação em 2016, quatro anos após a PND 2012 conforme exigido em lei, entretanto, foi apenas em dezembro de 2018 que seu texto foi aprovado.

Desde o princípio a PND 2016 (BRASIL, 2017b) demonstra ter passado por uma reformulação. O texto claramente se distingue dos anteriores, estes que no geral eram bem parecidos. Logo nas primeiras páginas, chama atenção o alargamento da área de interesse para a atuação da Política Externa Brasileira, além do Entorno estratégico, a PND 2016 considera que

em função das tradicionais relações, a América do Norte e a Europa também constituem áreas de interesse e, ainda, em face dos laços históricos e afinidades culturais com o Brasil, os países de língua portuguesa merecem especial atenção aos esforços de cooperação no campo da Defesa. Igualmente, ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção àquela região. (BRASIL, 2017b)

No que tange à análise do ambiente no qual o Brasil se insere, a PND 2016 se limita a descrever o ambiente internacional e internacional, em contraste como as PND anteriores, que consideravam o nível intermediário, nomeadamente, o regional. Contudo, o conteúdo do documento mantém o mesmo teor.

No ambiente internacional apresentam-se, como fontes de instabilidade, a globalização, as assimetrias de poder, a ampliação da demanda por recursos naturais, a sustentabilidade e as mudanças climáticas. Identificam-se também algumas tendências, a saber, o incremento em relevância dos instrumentos diplomáticos em detrimento dos militares, pois, dada a maior interdependência entre os Estados, estes se sentirão instados a evitar o conflito; o aumento da demanda por ajuda humanitária e operações de manutenção da paz; o aumento da guerra de informação, a nível cibernético, com vistas a dificultar ações de comando, controle e inteligência; eventual militarização do Atlântico Sul para proteção de recursos naturais. (BRASIL, 2017b).

No que tange ao ambiente nacional não houveram grandes mudanças, destacando-se a maior preocupação com a defesa cibernética e com a mitigação da obsolescência nas Forças Armadas. Observa-se a continuidade da busca pela garantia da soberania, promoção de um multilateralismo menos assimétrico, da cooperação e da resolução pacífica de controvérsias, apoiando-se no princípio de que “nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte” (BRASIL, 2017, pp. 197b). Também são mantidas as aspirações de maior inserção nos processos decisórios internacionais, diminuição da dependência tecnológica e garantia das condições necessárias para o desenvolvimento socioeconômico.

Com relação às diretrizes, a PND 2016 (BRASIL, 2017b) estabelece três pilares fundamentais – desenvolvimento, diplomacia e defesa – e a partir destes pilares estabelece as orientações estratégicas que, em consonância com os documentos anteriores, enfatizam a convivência pacífica, a cooperação, o multilateralismo, a não intervenção, o desarmamento e o uso sustentável dos recursos naturais. E por fim, o documento mantém a mesma demanda por atividades de cunho constabular, apesar de não se referir a elas como tal de maneira direta, a saber, a defesa da soberania, participação em missões de paz, e defesa dos recursos naturais presentes no território.

Considerando todas as PND publicadas até o presente momento, percebe-se a continuidade dos princípios e dos objetivos de defesa no Brasil. Em primeiro, da constante preocupação da defesa como um instrumento para o desenvolvimento socioeconômico livre de pressões externas. É verdade que existe também uma constante aspiração de maior inserção em âmbito internacional, entretanto, é patente que essa aspiração é apoiada no princípio de um multilateralismo mais democrático e menos assimétrico. Comparativamente, uma inserção internacional perceptivelmente distinta da inserção expansionista descrita nos documentos estratégicos dos EUA.

Em segundo, são alicerces presentes em todas as PND, por um lado, o multilateralismo, a cooperação, a solução pacífica e a integração, enfatizando a vertente diplomática das Forças, e por outro, a capacidade dissuasória e, em último caso, de enfrentamento direto, enfatizando a vertente militar.

Por último, é patente que a PND demanda de suas Forças Armadas atividades de cunho constabular. Ainda que o termo não seja referido de maneira direta – como são as funções militares e diplomáticas – é possível observar a preocupação com tarefas que, nos termos de Booth (1977) e Grove (1990), compõem esta vertente das funções das Marinhas, nomeadamente, a construção da nação, a garantia da soberania e dos recursos naturais existentes no território e a participação em missões humanitárias. Chama atenção, contudo, a ausência de referência à tarefas de obtenção de CSM, principalmente levando-se em conta sua relevância para o controle e a vigilância das AJB.

Em suma, a análise das publicações da PND sugere alguns pontos relevantes, e que estão relacionados entre si. Primeiro, que o contexto no qual o Brasil se insere, somado à sua tendência pacífica, tem ensejado a demanda à MB de todas as três funções das Marinhas de maneira relativamente equilibrada, isto é, sem evidenciar uma em detrimento das outras; segundo, que este equilíbrio tem demonstrado continuidade e estabilidade, visto que o discurso da PND mantém o mesmo tom ao se referir a cada uma delas, desde a primeira publicação até a mais recente. Em decorrência destes dois pontos observa-se, em terceiro, que as capacidades constabulares estiveram presentes na estrutura do Poder Marítimo brasileiro pelo menos a partir de 1996, quando foi publicada a primeira PDN; em quarto, que o comportamento brasileiro em relação às atividades de defesa é dotado de relativa previsibilidade, evidenciada pela já referida continuidade de objetivos e tarefas delineadas no discurso das PND.

Partindo destas percepções adquiridas pela análise das publicações da PND, a seção seguinte dedica sua atenção à análise das publicações da END, onde serão buscadas

informações complementares e outros indícios sobre de que modo as funções das Marinhas constituem a estrutura do Poder Marítimo brasileiro.

3.3.Estratégia Nacional de Defesa

Em compasso com os objetivos descritos na PND, as publicações da END buscam delinear as diretrizes para a preparação e capacitação das Forças Armadas. O documento foca em “ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva modernizar a estrutura nacional de defesa” (BRASIL, 2008, pp. 05). Para isso, atua em três eixos estruturantes, a saber, a reorganização das Forças Armadas, a reestruturação da indústria de defesa do Brasil e a política de composição dos efetivos das Forças Armadas. Até o presente momento o END teve três publicações, a primeira de 2008, a segunda de 2012 e a terceira de 2016 que, assim como a PND 2016, foi aprovada recentemente, em dezembro de 2018.

A começar pela primeira END (BRASIL, 2008), é patente no documento as implicações daquilo que foi delineado nas publicações da PND, nomeadamente, a tradição pacífica, a indissociabilidade entre defesa e desenvolvimento e o estímulo à cooperação. Contudo, não é o objetivo da END aprofundar estes temas, mas sim, desenvolver uma estratégia para alcançá-los. Como á foi citado, a estratégia para tal orbita três eixos estratégicos. O primeiro, a reestruturação das Forças Armadas, diz respeito a como estas “devem se organizar e se orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra” (BRASIL, 2008, pp. 10). Este primeiro eixo é particularmente relevante para o que este trabalho se propõe pois nele foram encontradas as diretrizes que orientam a atuação das Forças Armadas. Os outros dois eixos estruturantes, a reestruturação da indústria de defesa e a política de composição dos efetivos das forças abordam, respectivamente, “que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional” (BRASIL, 2008, pp. 10) e “a composição dos efetivos das Forças Armadas e, consequentemente, sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório” (BRASIL, 2008, pp. 10).

No que tange ao caráter das diretrizes elaboradas pela END 2008, é possível perceber uma tendência fiscalizadora, defensiva e reativa, em contraste com o comportamento projetivo/expansivo e proativo da estratégia norte americana. Se há uma frase que resume esta característica na END 2008, esta é a que diz “que o Brasil se engrandeça sem imperar” (Brasil, 2008, pp. 08)

As diretrizes gerais, elaboradas para as Forças Armadas como um todo, giram em torno de uma série de conceitos relativos aos eixos estruturantes. Dentre eles destaca-se o trinômio

monitoramento/controle, mobilidade e presença. Dada a vastidão do território brasileiro – na terra, no mar e no ar –, deve-se utilizar da tecnologia para o fim de monitoramento e controle. Dada a escassez de meios e recursos humanos para defender tão vasto espaço, é preciso desenvolver a mobilidade estratégica, isto é, a capacidade de chegar rapidamente ao local demandado. A mobilidade estratégica também tem sua importância quando o assunto é o esforço de presença, principalmente nas fronteiras, onde as Forças têm, sobretudo, tarefas de vigilância. Destaque ainda, dentre as diretrizes gerais, para o estímulo à integração da América do sul e a disposição crescente em participar de operações de manutenção da paz (BRASIL, 2008)

Outro ponto que convém ressaltar é a diretriz 16, que resalta a conveniência de “organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos” (BRASIL, 2008, pp. 16). Isto explica porque não é possível encontrar, tanto na END quanto na PND, a indicação objetiva de um inimigo específico, em contraste com os documentos dos EUA que, independente do contexto, sempre apresenta um inimigo prioritário ao redor do qual orbita sua política de defesa.

Após delinear as diretrizes gerais para as Forças, a END 2008 passa a abordar diretrizes específicas para cada Força. No que tange às diretrizes específicas da MB, a END 2008 passa a dar maior enfoque em situações que envolvam a interação direta com forças inimigas. Conseqüentemente, o foco é voltado às funções de cunho militar, mais precisamente as chamadas tarefas básicas da MB, já abordadas anteriormente ao tratar-se da DMN (BRASIL, 2017a), nomeadamente, a negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder, tendo como objetivo prioritário a dissuasão.

Cabe ressaltar que, de acordo com Booth (1977) e Grove (1990), estas tarefas constituem Funções Militares das Marinhas. Cabe, contudo, ressaltar também que, apesar de um enfoque deliberado em atividades de características militares, estas são impregnadas de um significado constabular, na medida em que seus objetivos principais são os de preservar, dentro das AJB, os recursos naturais, a boa ordem do ambiente marítimo, bem como a capacidade de participar de operações de manutenção da paz, todas estas tarefas constituintes das Funções Constabulares das Marinhas (BOOTH, 1972; GROVE 1990).

a END 2008, ao delinear as diretrizes específicas da MB, declara:

A negação do uso do mar, o controle das áreas marítimas e a projeção de poder devem ter por foco, sem hierarquização de objetivos e de acordo com as circunstâncias:

- (a) Defesa pró-ativa das plataformas petrolíferas;
- (b) defesa pró-ativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras

- (c) prontidão para responder à qualquer ameaça, por Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio;
- (d) 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. (BRASIL, 2008, pp. 20)

Sendo assim, a análise da primeira END publicada já demonstra indícios que complementam aquela percepção já alcançada anteriormente, quando da análise dos documentos estratégicos dos EUA, a saber, a de que existe certa flexibilidade entre as Funções desempenhadas pelas Marinhas. Se no caso dos EUA as atividades de obtenção de CSM – associadas a priori com funções constabulares – eram utilizadas com intuítos militares, no Brasil, atividades primariamente militares são interpretadas como ferramentas de objetivos constabulares.

A segunda versão da END foi publicada quatro anos depois, em 2012 (BRASIL, 2012a). O documento continua a se pautar por aqueles mesmos três eixos estruturantes, a reorganização das Forças armadas, a reestruturação da Base Industrial de Defesa (BID) e a composição dos efetivos. Com relação à END do ano de 2008, a de 2012 não apresenta modificação profundas. Na verdade, a essência do documento é a mesma, com apenas alguns poucos pontos novos incluídos. Deste modo, é possível estender as considerações da END 2008 para a END 2012 e, conseqüentemente, inferir que o pensamento estratégico brasileiro permaneceu o mesmo durante o período decorrido, ao menos com relação ao que se trata neste trabalho.

Por fim, a última e mais recente versão da END, foi elaborada em 2016 e aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2018 (BRASIL, 2017b). A primeira grande diferença notada é a extensão do documento. Das cerca de 70 páginas das END anteriores, o documento foi reduzido para pouco menos de 30. Isto, o que por si só, induz à interpretação de que a nova versão do documento considerou que muito do que estava exposto nos documentos anteriores agora é visto como acessório.

Contudo, uma análise mais atenta da END 2016 (BRASIL, 2017b) leva a perceber que nada havia de acessório. O texto da END 2016 apenas descreve, em um texto completamente reestruturado e mais objetivo, tudo aquilo que já era possível observar nos documentos anteriores, a saber, a tradição pacífica, a pretensão de inserção internacional, uma política de segurança indissociável da política de desenvolvimento, a defesa da soberania e dos interesses nacionais. Em comparação com os documentos anteriores, alguns temas ganham maior ou menor destaque, de acordo com a percepção de sua relevância para o atual momento.

A mudança mais evidente pode ser observada na maior atenção que o documento dedica aos três eixos estruturantes – reorganização das forças, reestruturação da BID e composição dos efetivos. No que tange à reestruturação das Forças, há grande ênfase em fundamentá-las em

torno de capacidades. Esta concepção já estava presente nas END anteriores, contudo, não recebia o mesmo grau de aprofundamento. As referidas capacidades são as de Proteção, dissuasão, pronta-resposta, coordenação e controle, gestão, mobilidade estratégica e mobilização.

A análise destes eixos estruturais, bem como do documento como um todo, permite identificar uma continuidade no discurso já presente nas END de 2008 e 2012. Nota-se uma concepção de defesa na qual prevalece a atividade diplomática, enquanto a força militar é resguardada para casos extremos, nos quais as possibilidades de negociação se mostrem inviáveis. Nota-se ainda o pouco intento expansionista, sendo sua maior preocupação a defesa da soberania e dos recursos disponíveis no território (BRASIL, 2017b).

Em suma, uma postura proativa quanto às funções diplomáticas, e mais restritiva quanto ao uso das funções militares. Soma-se a isso atividades que, de acordo com Booth (1977) e Grove (1990), são de cunho constabular, a saber, a defesa da soberania e dos recursos disponíveis no território (BRASIL, 2017b). Pode-se observar, por exemplo, que a tarefa de garantir a soberania, o patrimônio e a integridade do território é referida como o “mais relevante objetivo nacional” (BRASIL, 2017b, pp. 208).

Além do já tradicional discurso da tradição pacífica, este comportamento primordialmente diplomático passa a ser justificado, na END 2016, também pela a percepção de interdependência crescente entre os Estados.

Tratando especificamente das atribuições da MB, a END 2016 enfatiza a intensificação dos ilícitos classificados como novas ameaças. Para combatê-los, o documento especifica a demanda pela presença do Estado nos mares e vias navegáveis. Isto por sua vez demanda a capacidade de monitoramento, inclusive do espaço, indo de encontro com o que afirma Till (2018), a saber, que quando a área marítima a ser fiscalizada é demasiadamente grande, a tecnologia deve ser utilizada como um aliado. A propósito, esta é uma das características que indicam continuidade do discurso, pois é possível percebê-la também na END 2008.

Além das capacidades de monitoramento, END 2016 também recorre às tarefas básicas da MB como instrumento para detectar, identificar e neutralizar estas ameaças. Como já notado, o conjunto das tarefas básicas da MB se aproxima conceitualmente daquilo que Booth (1977) e Grove (1990) consideram funções Militares das Marinhas, contudo, no caso do Brasil, tais atividades se mostram de finalidades constabulares ou diplomáticas, visto que as tarefas básicas da MB têm como objetivos, resumidamente, manter a boa ordem no mar e dar apoio à política externa, e não o de projetar poder ou engajar em conflitos.

Ademais, a END 2016 se refere, pela primeira vez de maneira direta, às atividades de emprego limitado da força. Tais atividades estão descritas na DMN (BRASIL, 2017a), e abrangem tarefas que podem ser associadas às funções de caráter constabular (ver Apêndice A), pois incluem a manutenção da soberania e da boa ordem no mar. De acordo com a END, “o Poder Naval deve explorar suas características intrínsecas” pois isto proporciona seu emprego “em largo espectro de atividades, desde o apoio às ações de diplomacia, o emprego limitado da força, até as operações de guerra naval” (BRASIL, 2017b). Esta é não apenas a primeira vez que a END se refere diretamente ao emprego limitado da força, mas também a primeira vez que o emprego limitado da força aparece lado a lado com as atividades diplomáticas e às operações de guerra naval como se fossem partes de uma mesma tríade, aos moldes dos triângulos de Booth (1977) e Grove (1990), que podem ser observados, respectivamente, nas figuras 2 e 3.

Considerando o conjunto das END analisadas até o momento, a situação que se configura é a seguinte: apesar de as tarefas relativas à aquisição de CSM, bem como as funções constabulares da MB não serem diretamente referidas, pode-se perceber a preocupação com tais tarefas principalmente quando a END recorre às tarefas básicas da MB como instrumento de ação. Ainda que as tarefas básicas da MB se aproximem conceitualmente das funções Militares, estas se demonstram perseguir objetivos que na prática são vistos como de caráter constabular. Esta situação pode ser verificada em todas as três END publicadas até o momento, contudo, nota-se que na mais atual, a de 2016, as funções constabulares passam a ser referidas de maneira direta e objetiva, nomeadamente, como atividades de emprego limitado da força.

Tal situação induz a crer que as tarefas de caráter constabular têm sido percebidas com crescente relevância no ambiente político brasileiro. Neste sentido, parece plausível interpretar tal situação como um indício de que a crescente interdependência entre os Estados enseja um aumento em importância das funções constabulares das Marinhas. Isto, por sua vez, vai de encontro não apenas à percepção inicial deste trabalho, mas também à perspectiva que Grove (1990) expôs a respeito do futuro das funções das Marinhas. Contudo, é preciso frisar que esta percepção é muito particular, pois diz respeito apenas à análise da perspectiva da política brasileira sobre segurança e defesa.

Dito isto, finda a análise das publicações da END. Na seção que se segue será feita uma síntese daquilo que foi vislumbrado neste terceiro capítulo.

3.4. Considerações Finais Sobre os Documentos Estratégicos Brasileiros

Como pode ser observado até aqui, tanto o contexto brasileiro quanto os documentos estratégicos de defesa diferem, em grande medida, daquilo que pode ser observado nos durante a análise dos documentos estratégicos dos EUA. Sem a pretensão de ser um estudo comparativo, a contraposição dos dois modelos ajuda a evidenciar alguns pontos relevantes no que tange ao modo como as funções constabulares e a CSM compõem a estrutura do poder marítimo brasileiro.

Em primeiro lugar, destaca-se a divergência entre os contextos que permeiam a elaboração dos objetivos de defesa estadunidenses e brasileiros, e o impacto que essa divergência causa no modo como a CSM é interpretada. Notadamente, a postura expansionista e conflituosa descrita nos documentos estratégicos dos EUA demanda uma CSM utilizada basicamente com objetivos militares. Em contraste, no Brasil, a tradição pacífica e a postura mais reativa demanda uma CSM que tem por finalidade dar apoio às tarefas tidas como constabulares.

Em segundo, nota-se uma diferença quanto às intenções da política de defesa dos dois Estados. Enquanto nos EUA, em decorrência de sua postura expansionista, a política de defesa tem um claro objetivo de influenciar o sistema internacional para fora de suas fronteiras, a política brasileira tem um claro objetivo de fornecer o escudo e as condições para o desenvolvimento doméstico. Isso não significa dizer que o Brasil não demonstra disposição em atuar no ambiente internacional, mas sim que essa atuação está, na maioria das vezes, condicionada ao objetivo de desenvolvimento político e socioeconômico do Brasil. A atuação do Brasil em seu entorno estratégico é um exemplo de sua participação no sistema internacional. A presença em iniciativas internacionais como a ZOPACAS, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), além do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), são um indício da presença e influência brasileira além de suas fronteiras, e em consonância com seu objetivo de desenvolvimento interno. Há ainda a disposição manifesta de participar de missões de ajuda humanitária e de engendrar missões de caráter expedicionário em casos de necessidade.

Em terceiro, a END permitiu identificar, de maneira mais clara que na PND, que o estrato político brasileiro, em suas tratativas sobre defesa nacional, tem percebido os objetivos constabulares e diplomáticas com crescente relevância, resultante de uma também crescente interdependência entre os Estados do sistema internacional.

Por fim, nota-se a continuidade do discurso nos documentos estratégicos brasileiros. Em contraste com os documentos norte-americanos, que em diferentes contextos apontaram diferentes interesses e ameaças, os documentos brasileiros demonstram relativa previsibilidade, pois o teor de seu discurso se manteve contínuo ao longo de suas atualizações. Provavelmente um resultado da relativa estabilidade do contexto regional no qual o Brasil se insere. Se for levado em conta que os EUA percebem a totalidade do globo como seu entorno estratégico, é de se esperar que ele seja mais suscetível a mudanças bruscas, o que por sua vez exige mudanças na postura com relação à defesa. Já no caso brasileiro, o seu entorno estratégico de amplitude regional é relativamente estável, contribuindo para uma relativa estabilidade dos seus objetivos de defesa.

No geral, a observância de dois modelos distintos de políticas de defesa permitiu vislumbrar peculiaridades, não apenas das políticas de defesa em si, mas também do modo como as funções das Marinhas e a CSM são interpretadas em diferentes contextos. A contribuição que estes vislumbres tiveram para o objetivo desta pesquisa serão comentados a seguir, no capítulo dedicado às conclusões.

CONCLUSÕES

O presente trabalho teve como intuito o de identificar de que modo as funções das Marinhas e a CSM se inseriam na concepção de Poder Marítimo. Partiu-se de alguns pressupostos: o primeiro, de que a interpretação do conceito de Segurança passou por modificações com o passar dos anos, conseqüentemente, modificando também o modo como os Estados organizam as atividades de suas Marinhas – e, portanto, a estrutura do Poder Marítimo. O segundo, balizado pela concepção de Eric Grove, que as mudanças ocorridas no modo como os Estados interagem modificaram o equilíbrio entre as funções das Marinhas, em vantagem das funções constabulares. Ainda, considerou-se, *a priori*, que as atividades de CSM, por sua natureza, se aproximam mais das atividades de cunho constabular.

Sendo assim, a primeira seção deste trabalho abordou os conceitos de Poder Marítimo, Segurança e Ameaças, CSM e as Funções das Marinhas, buscando esclarecer e delimitar melhor o âmbito do trabalho.

A respeito do conceito de Poder Marítimo, buscou-se demonstrar como se deu sua construção ao longo dos séculos. Iniciando pelos autores clássicos Alfred T. Mahan e Sir Herbert Richmond, chegando ao contemporâneo Geoffrey Till. Antes de mais nada, é possível perceber que não há uma única definição para o termo. Ainda que alguns elementos notadamente facilitem a construção do Poder Marítimo, como a posição geográfica e a vontade do governo, muito de seu significado decorre do contexto no qual este é aplicado. Neste sentido, o reflexo das mudanças ocorridas no modo como os Estados interagem podem ser percebidas nas concepções de Poder Marítimo destes três autores, dado que escrevem em tempos diferentes. Se em 1660, ano em que Mahan iniciou sua análise, a essência do Poder Marítimo consistia na capacidade de utilizar as linhas de comunicação marítimas em favor próprio, estando a existência do Poder Naval condicionada à proteção destas linhas, Till, em 2018, descreve uma vasta gama de atividades que o Poder Naval deve desempenhar em prol do fortalecimento do Poder Marítimo.

Em compasso com esta percepção, já em 1977, Ken Booth identificou que as Marinhas desempenhavam três diferentes funções, nomeadamente, as diplomáticas, as militares e as de policiamento. Alguns anos mais tarde, em 1990, Eric Grove identificou uma divisão semelhante, descrevendo as funções diplomáticas, militares e constabulares. Esta concepção de que as Marinhas desempenham diferentes funções também reflete no posicionamento do Brasil a respeito da concepção do Poder Marítimo. Isso pode ser observado na Doutrina Militar Naval,

pelo menos desde sua versão de 2014, quando ainda era denominada Doutrina Básica da Marinha. Nela já se distinguia três diferentes funções para o Poder Naval que seguem a mesma linha de raciocínio de Booth e Grove, a saber, Atividades Benignas, Atividades de Guerra Naval e Atividades de Emprego Limitado da Força.

Ainda, as mudanças ocorridas no modo como as interações entre os Estados ocorrem no ambiente marítimo ensejou, no início do século XXI, o aparecimento do conceito de Consciência Situacional Marítima. Citado pela primeira vez em 2005, em um documento estratégico dos EUA, a elaboração do conceito de Consciência do Domínio Marítimo (do inglês *Maritime Domain Awareness*) foi um reflexo do esforço para a segurança marítima, frente à ameaça terrorista, evidenciada de maneira enfática com os ataques ao WTC. Contudo, o conceito de MDA refletia uma realidade própria dos EUA e, com isso, veio a ser aprimorado em 2006, durante a cúpula da OTAN de RIGA, tornando-se mais universal. No Brasil, foi apenas em 2014 que o conceito foi incorporado, sendo referido na segunda versão da DMN como a capacidade de compreender as interações que ocorrem no ambiente marítimo e que tem potencial para impactar a segurança.

A análise feita no primeiro capítulo já permitiu confirmar um dos pressupostos. A análise bibliográfica de autores que trataram de conflitos, desde a época de Clausewitz, passando pelas Guerras Mundiais, até o fim da Guerra Fria, permitiu vislumbrar que é plausível considerar que o conceito de Segurança sofreu modificações, o que, por sua vez, influenciou também o modo como os Estados interagem entre si e organizam suas Forças. Ainda, permitiu vislumbrar a teoria Abrangente desenvolvida na Escola de Copenhague como a mais adequada para descrever a vasta gama de temas que o conceito de Segurança pode englobar no contexto internacional atual.

Dando continuidade ao trabalho, agora embasado pela confirmação de um dos pressupostos e pelo arcabouço conceitual construído com a análise dos conceitos afeitos a este trabalho, buscou-se elucidar os pressupostos restantes, nomeadamente, a concepção exposta por Eric Grove de que as mudanças ocorridas no modo como os Estados interagem modificaram o equilíbrio entre as funções das Marinhas, em vantagem das funções constabulares. Recordase ainda que este trabalho considerou, *a priori*, que as atividades de CSM, pela sua natureza de aquisição de informação e monitoramento de área marítima, se aproximam mais das atividades de cunho constabular.

Para verificar tal pressuposto, o trabalho prosseguiu com a análise dos documentos estratégicos de Segurança e Defesa, desenvolvidos em âmbito político, dos EUA e do Brasil. Sem a pretensão de ser um trabalho comparativo, a análise de documentos de dois estados

inseridos em contextos distintos permitiu vislumbrar diferentes perspectivas sobre a concepção do Poder Marítimo e seus componentes, evidenciando as peculiaridades de cada um.

A análise dos referidos documentos jogou luz sobre algumas questões relativas aos pressupostos deste trabalho, permitindo vislumbrar as seguintes conclusões.

Em primeiro lugar, foi possível perceber que a interpretação do conceito de segurança não é o único fator que influencia na mudança da organização das Forças Armadas dos Estados. A análise dos documentos aqui abordados permitiu verificar que, como alegou Eric Grove, a crescente interdependência entre os Estados contribui para um aumento das atividades diplomáticas e Constabulares. Este comportamento é evidente nos documentos, e muitas vezes é referido nos documentos estratégicos de maneira direta e objetiva.

Em segundo, sobre o conceito de CSM, foi possível compreender como este é mais flexível do que se supunha inicialmente. A análise dos documentos estratégicos demonstrou que a percepção de que as atividades de CSM são mais afeitas às funções Constabulares das Marinhas é uma interpretação que, de fato, condiz com o contexto brasileiro, mas não se pode afirmar o mesmo de outros contextos. Os EUA, por exemplo, demonstram associar as atividades de aquisição de CSM às funções Militares mais do que às Constabulares.

Em terceiro, ainda sobre a CSM, foi possível perceber que este conceito ainda é pouco abordado no Brasil, tanto nos documentos políticos quanto em trabalhos acadêmicos. Após identificar tal característica, não se preocupou este trabalho em identificar suas possíveis implicações, contudo, partindo da flexibilidade do conceito de CSM identificada, pressupõe-se que maiores estudos sobre o conceito e suas utilizações tem potencial para induzir a aplicações mais efetivas e eficientes da CSM pela MB.

Em quarto, foi possível vislumbrar que, assim como a CSM, as Funções das Marinhas também se mostram mais flexíveis do que as descrições de Ken Booth e Eric Grove fazem parecer. No caso dos EUA, é possível perceber que as Funções Constabulares são interpretadas como instrumentos dos objetivos de cunho militar. No Brasil, em contraste, as funções militares são interpretadas como instrumentos para alcançar objetivos de cunho constabular. Desse modo, percebe-se a terminologia “Funções das Marinhas” como não sendo suficiente para abarcar a ampla gama de possibilidades que as atividades das Marinhas em suas águas territoriais podem adquirir. Sugere-se, portanto, que as “Funções das Marinhas” sejam abordadas em conjunto com os “Objetivos das Marinhas”, dado que a mesma “Função” pode ser utilizada para alcançar diferentes “Objetivos”.

Tendo em vista estas conclusões, parece plausível sugerir que tanto o conceito de CSM quanto a interpretação das funções das Marinhas merecem uma revisão, e possivelmente uma

ampliação, pois, a análise feita nesta pesquisa demonstrou que os significados aos quais têm sido atribuídos atualmente não se mostram suficientes para contemplar a diversa gama de possibilidades que o ambiente marítimo contemporâneo apresenta. Uma das principais características observada nas atividades descritas nos documentos estratégicos, mas que não pode ser observada no arcabouço conceitual sobre estes termos, é a flexibilidade.

Dentre as possíveis implicações de uma atualização dos referidos conceitos, destaca-se o impacto direto nas formulações da DMN. Parte das conclusões desta pesquisa já estão incorporadas na DMN, nomeadamente, a que diz respeito à flexibilidade das Funções das Marinhas, segundo a qual determinada atividade pode contribuir para as três Funções. Contudo, a flexibilidade também do conceito de CSM não aparece de forma tão clara, sendo primariamente associada às atividades de fiscalização e policiamento. Outra sugestão seria a adoção do termo “objetivos das Marinhas” em conjunto com funções, deixando mais claro que a mesma atividade pode ser empregada de acordo tanto com as Funções quanto com as Finalidades almejadas.

Por fim, é preciso recordar que o recorte metodológico deste trabalho impôs limitações que, por sua vez, também ensejam pontos de partida para pesquisas futuras, além daqueles já expostos até o momento – revisão do conceito de CSM, das Funções das Marinhas, e as possíveis implicações disso para a DMN.

Primeiramente, recorda-se que este trabalho debruçou seus esforços apenas sobre os documentos de Segurança e Defesa no elaborados em âmbito político. Documentos que tratam da segurança marítima e em algum grau da CSM também são elaborados no âmbito militar. Estender a análise para estes documentos pode tanto corroborar este ponto de vista quanto fornecer um novo.

Em segundo lugar, esta pesquisa constitui-se de uma revisão bibliográfica e conceitual. Uma verificação empírica possivelmente demonstre outras percepções que uma interpretação estritamente conceitual não possibilite compreender.

Por fim, esta pesquisa se limitou a apenas dois países, representantes de contextos diferentes. Apesar de a análise dos documentos estratégicos destes dois países ter sido suficiente para ensejar a percepção de possíveis melhorias na para a concepção do Poder Marítimo, ampliar o escopo para outros atores possivelmente contribua para ampliar a percepção a que se chegou nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Nival Nunes de *et al.* **A Estratégia de CT&I da Marinha do Brasil e sua Concatenação com a Legislação e os Documentos Estratégicos de Alto Nível da Defesa Nacional.** In: Anais eletrônicos do X Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. USP, São Paulo, 3 a 5 de setembro de 2018. Disponível em: < https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1534810684_ARQUIVO_artigoEMA415XENABEDversaofinal.pdf > Acesso em: 10 jan. 2019.

ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. **Os Gigantes da Estratégia Naval: Alfred Thayer Mahan e Herbert William Richmond.** Curitiba: Prismas. 2015.

_____; LEÃO, Karl Schurster de Sousa; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Atlântico: A história de um Oceano.** Civilização Brasileira: Rio de Janeiro. 2013.

AMORIM, Celso. **A Política de Defesa de um País Pacífico.** Aula Magna do Ministro da defesa, Celso Amorim, para os cursos de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra, proferida na Escola de Guerra Naval, em 9 de março de 2012. In: Revista da Escola de Guerra Naval, v. 18, n. 1, junho de 2012. Pp. 07-15.

BEIRÃO, André Panno. **“Segurança no mar”:** que segurança? In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (orgs.). Reflexões Sobre a Convenção do Direito do Mar. Brasília: FUNAG. 2014

BOOTH, Ken. **Navies and Foreign Policy.** London: Croom Helm. 1977.

BRASIL. **DECRETO Nº 1.530, DE 22 DE JUNHO DE 1995.** Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Brasília. 22 de Junho de 1995.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional.** Brasília: Presidência da República. 1996. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf> > Acesso em 12 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.484, de 30 de Junho de 2005.** Aprova a Política de defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2005.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília: Ministério da defesa. 2008. Disponível em: < https://www2.gwu.edu/~clai/recent_events/2010/Brazil_Defense/Estrat%20E9gia_Nacional_de_Defesa.pdf > Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa e Política Nacional de Defesa.** Brasília: Ministério da Defesa. 2012a. Disponível em: < https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf > Acesso em: 21 jun. 2018.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Ministério da Defesa: Brasília. 2012b. Disponível em: <

https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf > Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. **Doutrina Militar Naval**. EMA-305. Comando da Marinha. Estado Maior da Armada. 2014. (Atualizado pelo EMA-305 – DMN de 2017).

BRASIL. **Doutrina Militar Naval**. EMA-305. Comando da Marinha. Estado Maior da Armada. 2017a.

BRASIL. **Mensagem do Congresso Nacional nº 2, de 2017**. Encaminha, para apreciação, os textos da proposta da Política Nacional de defesa, da Estratégia Nacional de defesa e o Livro Branco de defesa Nacional. Brasília: Presidência da República. 2017b. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7264247&ts=1545840219961&disposition=inline> > Acesso em: 12 jan. 2019.

BUZAN, Barry. **People States and Fear**. Colchester: ECPR Press. 25th anniversary edition. 2016.

_____; HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Editora Unesp. 2012.

_____; WÆVER, Ole; WILDE Jaap de. **Security: A new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers. 1997.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. Tradução de Michael Howard e Peter Paret. New Jersey: Princeton University Press. 1984.

CORBETT, Julian Stafford. **Some Principles of Maritime Strategy**. London: Longmans, Green and Co. 1911.

FARIA, João Afonso Prado Maia de. **A Consciência Situacional Marítima (CSM) e a Marinha do Brasil**. Aula inaugural dos cursos de altos estudos da Escola de Guerra Naval. In: Revista da Escola de Guerra Naval, vol 18, nº 1, Jan/Jun 2012. pp. 213-229. Rio de Janeiro. 2012.

FERNANDES, Luiz Philippe da Costa (coord.). **O Brasil e o Mar no Século XXI: Relatório aos tomadores de decisão do país**. 2º ed. rev. E ampl. Niterói: BHMN. 2012. Disponível em: < <http://www.terrabilis.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/O%20Brasil%20e%20o%20mar%20no%20sculo%20XXI-%20Relatrio%20aos%20tomadores%20de%20deciso%20do%20Pas.pdf> > Acesso em: 12 dez. 2019.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima; MONTEIRO, Alvaro Augusto Dias. **O Papel do Brasil na Segurança Marítima no Atlântico Sul**. In: Revista da Escola de Guerra Naval, v. 21, n. 2, dezembro de 2015. Pp. 25-62.

FILHO, Oscar Medeiros. **Breve Panorama de Segurança na América do Sul**. In: NASSER, Reginaldo Matar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (organizadores). O Brasil e a Segurança

no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_seguranca.pdf>
 Acesso em: 15 jan. 2019.

GROVE, Eric. **The Future of Sea Power**. Annapolis: Naval Institute Press. 1990.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: O breve século XX - 1914-1991**. Tradução de: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras. 2º edição, 24º reimpressão. 1995.

KALDOR, Mary. **New & Old Wars: Organized violence in a global era**. Third Edition. California: Stanford University press. 2012.

MAHAN, Alfred Thayer. **The Influence of Sea Power Upon History**. New York: Dover Publications. 1987.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Livro Branco de defesa Nacional**. [sítio eletrônico]. Brasília. 2017a. Disponível em: < <https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa> > Acesso em: 19 jan 2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa**. [sítio eletrônico]. Brasília. 2017b. Disponível em: < <https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa> > Acesso em: 19 jan 2019.

MOREIRA, William de Sousa. **A Segurança e a defesa no Atlântico Sul: perspectiva Brasileira**. Aula ministrada no XV Curso Nacional de Extensão em Defesa Nacional. 2017. Disponível em <
https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/xv_cedn/william_de_sousa_seguranca_e_a_defesa_do_atlantico_sul.pdf> Acesso em 26 Jul. 2018.

NETO, Hélio Franchini. **As Novas Ameaças e os Mecanismos de Segurança Hemisférica no Âmbito da OEA: uma avaliação**. Carta Internacional. Setembro de 2009. Disponível em: < <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/viewFile/517/269> > Acesso em: 15 jan. 2019.

OLIVEIRA, Cleber Almeida de; ROBERTO, Marcus Vinícius da Silva; LEIPNER, Yuri. **Processos de Avaliação em Sistemas Complexos de Defesa: Estudo de Caso do SisGAAz**. 2017. Disponível em <http://www.ezute.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Processo-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-em-Sistemas-Complexos-de-Defesa_-Estudo-de-Caso-SisGAAz_integral.pdf> Acesso em: 28 Jul. 2018.

PEREIRA, Ricardo Jorge. **A Sociedade civil no Estudo da Paz Democrática Monádica: contributos da experiência russa pós-soviética**. In: Revista Relações Internacionais. Nº 16, dezembro de 2007. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais. pp. 061-074. 2007. Disponível em:
 <http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri16/RI16_05RJPereira.pdf > Acesso em 21 out. 2018.

RICHMOND, Herbert. **Sea Power in the Moderns World**. London: G. Bell & Sons. 1934.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da; CHAVES, Daniel Santiago. **Introdução**. In: SILVA, Francisco Carlos Teixeira da; CHAVES, Daniel Santiago (org.). *Terrorismo na América do Sul: uma ótica brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Multifoco. 1º ed. pp. 09-16. 2010.

SIPRI. **SIPRI Military Expenditure Database**. Signalistgatan: Stockholm International Peace Research Institute. 2019. Disponível em: < <https://www.sipri.org/databases/milex> > Acesso em: 14 jan. 2019.

SMITH, Bem; THORP, Arabella. **The Legal Basis for the Invasion of Afghanistan**. United Kingdom: The house of Commons Library. International Affairs and Defence Section. 2010. Disponível em: < www.parliament.uk/briefing-papers/SN05340.pdf > Acesso em: 14 dez. 2018.

SOUSA, Carlos Augusto de. **O Entorno Estratégico Brasileiro e as Perspectivas de Cooperação da MB**. Aula inaugural dos cursos de altos estudos militares da Escola de Guerra Naval no ano de 2014. In: *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 19, n. 2, dezembro de 2013. Pp. 523-538.

TALEB, Nassim Nicholas. **A lógica do Cisne Negro: o impacto do altamente improvável**. Rio de Janeiro: Bestseller. 2015.

TILL, Geoffrey. **Seapower: A guide for the twentieth-first century**. Fourth Edition. London and New York: Routledge. 2018.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. **Creation of the Department of homeland Security**. Official website of the Department of Homeland Security. Last published in September, 2015. Disponível em: <<https://www.dhs.gov/creation-department-homeland-security>> Acesso em: 17 out. 2018.

USA. **National Security Strategy of the United States**. The White House. 1990. Disponível em: < <http://nssarchive.us/NSSR/1990.pdf> > Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **National Security Strategy of the United States**. The White House. 1991. Disponível em: < <http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf> > Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **National Military Strategy**. Joint Chiefs of Staff. 1992. Disponível em: < <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nms/nms1992.pdf?ver=2014-06-25-123420-723> > Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy of the United States**. The White House. 1993. Disponível em: < <http://nssarchive.us/NSSR/1993.pdf> > Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. The White House. 1994. Disponível em: < <http://nssarchive.us/NSSR/1994.pdf> > Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. The White House. 1995. Disponível em: < <http://nssarchive.us/NSSR/1995.pdf> > Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement.** The White House. 1996. Disponível em: < <http://nssarchive.us/NSSR/1996.pdf>> Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **A National Security Strategy for A New Century.** The White House. 1997. Disponível em: < <http://nssarchive.us/NSSR/1997.pdf>> Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **A National Security Strategy for A New Century.** The White House. 1998. Disponível em: < <http://nssarchive.us/NSSR/1998.pdf>> Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **A National Security Strategy for A New Century.** The White House. 1999. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2000.pdf>>Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **A National Security Strategy for A Global Age.** The White House. 2000. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2001.pdf>>Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **The National Security Strategy of the United States of America.** The White House. 2002. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>>Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **The National Strategy for Maritime Security.** U.S. Department of State. 2005a. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/255380.pdf>> Acesso em: 08 Jul. 2018.

_____. **National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness.** U.S. Department of Homeland Security, 2005b. Disponível em: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/HSPD_MDAPlan_0.pdf> Acesso em: 08 Jul 2018.

_____. **The National Defense Strategy of the United States.** Department of Defense. 2005c. Disponível em: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nds/nds2005.pdf>> Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **The National Security Strategy of the United States of America.** The White House. 2006. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf>>Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **The National Defense Strategy.** Department of Defense. 2008. Disponível em: < <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf> > Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **The National Security Strategy.** The White House. 2010. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>>Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **The National Security Strategy.** The White House. 2015a. Disponível em: <<http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>> Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **National Military Strategy.** Joint Chiefs of Staff. 2015b. Disponível em: < <http://nssarchive.us/NMS/2015.pdf> > Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower.** 2015c. Disponível em: < <https://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf> > Acesso em: 16 jan. 2019.

_____. **The National Security Strategy of the United States of America**. The White House. 2017. Disponível em: < <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> > Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Summary of the National Defense Strategy of the United States**. Department of Defense. 2018. Disponível em: < <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> > Acesso em: 15 set. 2018.

VAN CREVELD, Martin. **The Transformation of War**. New York: The Free Press. 1991.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **Consequências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons**. In: Revista da Escola de Guerra Naval. N° 16, pp. 7-20, Rio de Janeiro, 2010.

APÊNDICE A – LISTA DE TAREFAS ESPECÍFICAS DAS FUNÇÕES DA MB

Tarefas básicas da MB	<ol style="list-style-type: none"> 1. Negação do uso do mar; 2. Controle de área marítima; 3. Projeção de poder sobre terra; 4. Dissuasão.
Tarefas relativas à Guerra Naval	<ol style="list-style-type: none"> 1. Operações de Guerra Naval <ol style="list-style-type: none"> a. Operação de ataque; b. Operação antissubmarino; c. Operação anfíbia; d. Minagem e contramedidas de minagem; e. Esclarecimento; f. Bloqueio; g. Apoio logístico móvel; h. Operações especiais; i. Operações de defesa de porto ou área marítima restrita; j. Defesa de tráfego marítimo; k. Operação de Informação; l. Interdição marítima; m. Operação psicológica; n. Busca e Resgate em combate ou combate SAR; o. Operação ribeirinha; p. Operação terrestre de caráter naval; q. Operação civil-militar; r. Operação de inteligência; s. Defesa de ilhas e arquipélagos. 2. Ações de Guerra Naval <ol style="list-style-type: none"> a. Ação de defesa aeroespacial; b. Ações de guerra eletrônica; c. Ações de guerra cibernética; d. Ações de guerra acústica; e. Ações de defesa nuclear, biológica, química, radiológica e artefatos explosivos; f. Ações de despistamento; g. Ações de submarinos; h. Ações de superfície; i. Ações aeronavais; j. Ações aéreas; k. Ações terrestres.
Tarefas relativas às atividades de emprego limitado da força	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantia dos Poderes Constitucionais 2. Garantia da Lei e da ordem <ol style="list-style-type: none"> a. Segurança de autoridades estrangeiras b. Garantia da votação e da apuração 3. Segurança durante viagens presidenciais em território nacional, ou em eventos na capital Federal 4. Ações contra delitos transfronteiriços e ambientais 5. Patrulha Naval

	<ul style="list-style-type: none"> a. Pirataria b. Terrorismo 6. Outras atividades ilícitas, quando praticadas nas AJB 7. Inspeção Naval 8. Cooperação com órgão Federais 9. Operações de retomada e resgate 10. Segurança das instalações navais 11. Segurança do Tráfego Marítimo 12. Operações de paz <ul style="list-style-type: none"> a. Operação de Paz de caráter Naval b. Operação de paz de caráter terrestre 13. Operação de evacuação de não combatentes <ul style="list-style-type: none"> a. Ambiente permissivo b. Ambiente incerto c. Ambiente hostil 14. Segurança de representações diplomáticas
Tarefas relativas atividades benignas	<ul style="list-style-type: none"> 1. Apoio à política externa 2. Operação humanitária 3. Ação cívico-social 4. Operação de socorro 5. Operação de salvamento 6. Desativação de artefatos explosivos 7. Cooperação com o desenvolvimento nacional 8. Cooperação com a defesa civil 9. Participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou interesse social 10. Orientação e controle da Marinha Mercante e de suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional 11. Segurança da navegação aquaviária 12. Contribuição para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar 13. Apoio ao sistema de proteção ao Programa Nuclear Brasileiro 14. Programas sociais de defesa

**APÊNDICE B – LISTA DE GASTOS COM DEFESA DOS PAÍSES DO ENTORNO
ESTRATÉGICO BRASILEIRO NO ANO DE 2017**

País	Gastos Militares (em US\$ Milhões)	
África		11.345,3
África do Sul	3.618	
Angola	3.063	
Benin	116,1	
Cabo Verde	9,4	
Camarões	408	
Congo	484	
Costa do Marfim	496	
Gabão	299	
Gana	189	
Guiné	172	
Libéria	13,7	
Namíbia	434	
Nigéria	1.621	
Senegal	305	
Serra Leoa	28,7	
Togo	88,4	
América do Sul		36.728,3
Argentina	5.681	
Brasil	29.283	
Guiana	57,3	
Uruguai	1.242	
Venezuela	465	
Caribe		11.96,9
Costa Rica	0	
Guatemala	284	
Jamaica	131	
Nicarágua	83,9	
Panamá	0	
República Dominicana	496	
Trindade e Tobago	202	
Total		49.270,5
EUA		609.758

Fonte: SIPRI, 2019

Alguns Estados encontram-se ausentes nesta lista. Isto ocorre pois não há dados relativos a estes Estados na base de dados da SIPRI.