



# A ESTRATÉGIA E AS RELAÇÕES DE PODER

José Maria do Amaral Oliveira

---

Texto apresentado no seminário "A Segurança Nacional dos Países da América Latina no Marco das Relações Internacionais Contemporâneas" (Querétaro, México, de 6 a 9 de maio de 1987), organizado pelo Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos.

---

**E**m seu *Manual Básico* (edição 1986), a Escola Superior de Guerra do Brasil propõe um conceito para Segurança Nacional:

"A Segurança Nacional é a garantia, em grau variável, proporcionada à Nação, principalmente pelo Estado, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares para, superando os antagonismos e pressões, conquistar e manter os Objetos Nacionais Permanentes."

Preocupa-se a Escola em estabelecer uma delimitação

bem clara quanto aos contextos de *Segurança Nacional Externa* (ou *Segurança Externa*) e *Segurança Nacional Interna* (ou *Segurança Interna*) no sentido de que *antagonismos* e *pressões* são o campo de atuação de ambas as seguranças, considerando formalmente que "seria uma generalização inaceitável a colocação de incidentes menores da vida de uma nação sob a égide da Segurança Nacional". Tal procedimento, dizemos, "pretendendo expandir-lhe a ação, na realidade apequena-lhe as finalidades e a coloca não

mais como a garantia de realizações dos destinos nacionais, mas sim como um símbolo de restrição próprio de regimes autocráticos”.

É nosso entendimento que *antagonismos* são “os óbices internos ou externos, os quais, manifestando atitude deliberada e contestatória, se contrapõem à conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes”.

*Pressões* “são antagonismos em que a vontade contestatória se manifesta com capacidade de se contrapor à conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes”.

Essas conceituações são o fruto de contínuos estudos realizados nas últimas quatro décadas para os quais contribui parcela significativa da elite intelectual brasileira e, o que é importante assinalar, composta em sua maioria de elementos civis das mais distintas atividades de nossa sociedade.

Existiu, pois, e continua existindo, uma dinâmica de avaliação dos conceitos por nós propugnados, a qual, evidentemente, propicia uma contínua atualização doutrinária, *vis-à-vis* a natural evolução das relações entre nações.

Ao propor como tema “A Estratégia e as Relações de Poder”, é minha intenção, através da análise das relações de po-

der em sua evolução no pós-guerra, procurar delinear uma concepção estratégica atualizada que possibilite tornar-se factível a consecução daquilo que entendemos, em meu país, como Segurança Nacional.

No contexto clássico da Política Internacional, as nações procuraram sempre, através do equilíbrio do poder, alcançar dois objetivos: a preservação de sua própria existência e, quando possível, a manutenção da paz no âmbito do sistema internacional.

É evidente que, para determinados cenários, esses dois objetivos são complementares; em outras situações eles podem ser conflitantes.

Ainda que os governos, de maneira geral, aspirem querer uma ambiência de paz, quer a garantia de sua segurança, tradicionalmente eles estarão dispostos a sacrificar a paz em benefício de uma segurança considerada imprescindível.

Parece-me que na era nuclear em que vivemos, os objetivos de paz e segurança se tornaram indistinguíveis e, assim sendo, a guerra caracteriza-se apenas como uma contingência menos favorável em relação às crises ou conflitos que ela tenta decidir.

Por outro lado, o equilíbrio

de poder e à manutenção da segurança continuam dependendo em larga escala dos poderes militares relativos das superpotências, mas esse equilíbrio, nos dias atuais, é obtido pela ameaça de emprego da força total e não por uma aplicação real e efetiva das armas nucleares no campo de batalha.

Isto não significa que as superpotências, ou outras nações que disponham de uma capacidade nuclear, tenham encerrado seus conflitos em busca de uma vantagem política.

Os perigos de uma guerra nuclear continuam sem que tenhamos descoberto um antídoto eficaz. Ainda que um holocausto nuclear possa não resultar de um ataque racionalmente premeditado, outros fatores aleatórios podem dar início a uma sequência trágica: um erro de cálculo resultante de alterações súbitas e desestabilizantes provocadas pelo avanço tecnológico; uma administração de crises deficiente ou, ainda, a escalada de uma guerra limitada.

Uma guerra travada entre as superpotências terminará com a política internacional; na realidade, será o fim da história do gênero humano.

Na era pré-nuclear, qualquer alteração significativa no equilíbrio de poder normalmente provocaria a guerra. Aquela nação que parecesse estar perdendo a

competição armamentista era tentada a adotar uma ação pre-emptiva antes que sua capacidade de deterrence fosse comprometida.

Uma quebra nas relações diplomáticas era seguida pela guerra, isto é, de acordo com o conceito de Clausewitz, "na continuação da política por outros meios".

A tecnologia nuclear, todavia, alterou o significado da aplicação do poder militar no tocante ao estabelecimento de um equilíbrio, ou na prevenção de que uma nação expansionista obtivesse a hegemonia no sistema internacional.

A guerra, particularmente entre nações que possuam uma capacidade nuclear, não poderá mais ser considerada como um método racional para a solução de conflitos ou para a manutenção de um equilíbrio sistêmico. Ainda assim, porém, a guerra não se tornou anacrônica, ou obsoleta. Algo torna-se obsoleto apenas quando é substituído por um método melhor para alcançar determinado resultado.

Até agora, desde que ingressamos na era nuclear, nenhum substituto exequível para a guerra, como árbitro de um conflito entre Estados soberanos, foi inventado.

Assim sendo, o atual sistema internacional vive em uma ambiência de intranqüilidade. O

espectro da aniquilação nuclear inibe, em larga escala, a solução dos conflitos pelo instrumento da guerra. Mesmo assim, as disputas entre os Estados soberanos continuam a existir e ameaçam constantemente a estabilidade do convívio entre nações.

Einstein considerava que "a liberdade do poder do átomo alterou tudo, exceto nosso modo de raciocinar e, assim sendo, caminhamos para catástrofes imprevisíveis".

Como cientistas, técnicos e cidadãos comuns, vivemos em um mundo nuclear no qual entendemos que nossa extinção como espécie é uma ameaça sempre presente.

Como atores políticos, porém, vivemos em uma era pré-nuclear acreditando ainda que o conflito de interesses entre Estados soberanos possa ser resolvido pela violência.

Esta incongruência permanece entre nós desde 1945 e representa, a meu ver, o maior desafio para os homens responsáveis e os que se preocupam com os valores intelectuais e morais.

Outra mudança introduzida pela existência das armas nucleares foi a transformação da conceituação da Defesa Nacional de um propósito militar concreto para um conceito essencialmente psicológico. A função

tradicional do militar tem sido a aplicação da força no campo de batalha. O último teste para um sistema de armas é o seu emprego.

Hoje, a palavra-chave é *deterrence*. A única aplicação 'racional' do poder nuclear é a ameaça de uma devastação incalculável para impedir que um agressor em potencial ataque primeiro. A *deterrence* é, evidentemente, um conceito psicológico que se propõe a afetar as percepções e intenções de um adversário. A sua visão mental, em lugar de suas capacidades para a guerra, é que deve ser influenciada.

É lícito admitir que as técnicas necessárias para a implementação de uma estratégia de *deterrence* não serão aquelas tradicionalmente associadas aos líderes militares.

Existe hoje uma crescente comunidade de 'pensadores', ou 'estrategistas civis', os quais, identificados como analistas de defesa, estabelecem as regras de jogo aplicáveis à estratégia de *deterrence*.

Na era nuclear, a capacidade para destruir totalmente outra nação, assim como a capacidade para negociação são simultaneamente necessárias para a manutenção de um pseudo-ambiente de paz.

Tal fato contrasta com as épocas pré-1945 em que as ne-

gociações antecederiam ou ocorreriam após o conflito armado.

A estratégia militar era então normalmente considerada como uma alternativa para a negociação e não como uma parte do processo.

Devemos reconhecer, todavia, que o Estado-Nação no mundo de hoje continua a enfrentar as mesmas ameaças com que se deparou ao longo da história da humanidade: a existência de outras nações instáveis, predatórias ou agressivas.

Os meios tradicionais de proteção, todavia, deixaram de ser explicitamente válidos no sentido de que a força militar, ainda que seja o principal elemento contra uma agressão externa ou interna, contém, hoje, por sua própria natureza, ameaças e contradições a ela intrínsecas.

Não há dúvida de que as nações da América Latina não pertencem ao clube nuclear e, repetidamente, têm declarado publicamente sua intenção de não ingressar em uma corrida armamentista nuclear.

Não podemos deixar de ignorar, todavia, que a dinâmica do processo no inter-relacionamento entre as superpotências gera cenários e cria modelos de procedimento que produzem inevitáveis reflexos nos processos de relacionamento entre as nações não nucleares.

De maneira curiosa, o advento de um poder total criou, também, a meu ver, uma ambiência de anarquia nas relações internacionais. Independentemente de sua aceitação oficial, ou, até mesmo, de uma validade adquirida pela convivência entre as nações, as atuais leis ou modelos de procedimento têm apenas um significado restrito. Na ausência de um tribunal superior plenamente reconhecido e autônomo, cada nação interpreta de per si seu posicionamento e suas ações no contexto do que é justo e moralmente correto. Inevitavelmente ela irá propugnar por seus próprios interesses no trato com as demais nações. A autodeterminação das nações, conforme entendemos hoje seu significado, contribui até certo ponto, a meu ver, para a situação anárquica em que convivemos.

Na realidade, poderíamos considerar que a soberania total é incapaz de contribuir para a criação de uma ambiência de paz, e, assim sendo, garantir um clima adequado de liberdade. No sentido em que uma nação busca manter sua soberania total e absoluta, visando a alcançar uma condição de segurança ideal e garantir sua liberdade, ela enfraquece a ambas. Em resumo, o Estado soberano absoluto é um abrigo inadequado para os seres humanos em um

mundo em que o poder atingiu níveis absolutos.

Não importa o quanto uma nação soberana tente obter segurança através do poder, pois tal poder nunca terá um valor suficiente, considerando-se que as demais nações estarão, simultaneamente e na mesma medida, ampliando o seu poder.

Parece-me não haver dúvida, também, de que as relações entre nações sempre comportaram um aspecto conflitante, mas que os impulsos de agressividade são influenciados e modificados pelo efeito das interações que permanentemente se verificam, na ambiência internacional.

Interações que decorrem da própria evolução tecnológica da sociedade humana, considerada como um sistema, e que hoje poderiam ser caracterizadas dentre muitos aspectos pela:

1. instantaneidade da transmissão de informações entre os diferentes pontos do sistema;
2. aceleração da velocidade e do volume das comunicações e da circulação de indivíduos;
3. aumento do volume das transações monetárias e comerciais; e
4. o advento de uma rede de instituições internacionais dotadas de permanência, de universalidade e de colegialidade.

Certamente as discordâncias tradicionais de caráter territorial

não desapareceram por completo. Na maioria dos casos, porém, elas concederam precedência a outros objetivos que são principalmente de natureza econômica e ideológica.

O crescimento-para uns, os imperativos de desenvolvimento para outros, por exemplo, são alimentados pelos conflitos sociais e pela pressão demográfica que atuam no interior de cada nação.

Tal fato conduz, inevitavelmente, a uma competição contínua na ambiência externa para o comando dos mercados, como, também, para o controle das trocas, das estruturas de produção e dos sistemas de distribuição.

Os processos de consecução não exigem tão-somente a atuação do poder político como também sofrem muitas vezes a intervenção dos operadores privados e que agem por conta própria (as multinacionais).

Tampouco tais processos se restringem ao nível de relações entre soberanias, uma vez que sua aplicação significa uma penetração no espaço econômico de outras nações. Deste modo, o peso das considerações econômicas não tem o efeito único de alterar a hierarquia das preocupações dos governos; altera, também, as condições nas quais se desenvolve uma competição que ultrapassa, sob todos os

pontos de vista, o quadro topográfico das nações.

Não nos podemos esquecer das ideologias.

Elas surgem, por toda a parte, como um poderoso agente provocador ou acelerador de conflitos. Estabelecem, muitas vezes, tensões locais que encontram novos incentivos nas paixões nacionalistas, religiosas ou raciais; criam, também, na ambiência das expressões militares e econômicas, e igualmente no interesse de cada uma delas, novas linhas de frente, permitindo estabelecer no contexto dos diferentes conflitos ou áreas de tensão um relacionamento que as integra em um esquema global de explicação.

O desfecho dos conflitos que se desenvolvem no palco internacional é decidido, portanto, ainda que não totalmente, a nível das ideologias que desejam instituir estruturas universais de aplicação; não mais, exclusivamente, a nível da relação de forças militares ou econômicas. Tal condição, forçosamente, vem estabelecendo uma perda de definição entre o que chamamos de *paz* e de *guerra*.

Nós estamos vivendo, então, ao mesmo tempo, em dois mundos totalmente diferentes.

O primeiro desses mundos é antigo, familiar, visível e conflitante, mundo no qual jamais foi possível o estabelecimento de

uma organização superior rígida para o trato dos problemas entre nações.

É, portanto, o mundo em que as nações agem como sempre têm agido todas as nações.

A experiência histórica ensinou-nos que estaremos sempre ameaçados por ataques insidioso, e que tudo o que uma nação possui poderá subitamente ser perdido. Daí a tentativa secular de obter *segurança* através do *poder*. É natural que uma nação procure agir no sentido de proteger seus próprios interesses em um mundo de interesses nacionais conflitantes – um mundo em que o conflito pelo poder é real e em que a força tem sido repetidamente usada para impor uma vontade nacional.

O aspecto da moralidade em tal mundo é irrelevante porque a moralidade não pode estar presente quando admitimos a existência de um contínuo entrelaque de interesses e quando a força bruta determina as etapas seguintes da História.

Passamos a conviver, também, a partir de 1946, em um segundo mundo. É um mundo novo, complexo, exigente e difícil; ao mesmo tempo é promissor e perigoso. É um mundo representativo de uma quase modificação total. Ele alterou o relacionamento físico do planeta com o homem. As distâncias perderam seu significado. As

novas fronteiras tecnológicas e o poder à disposição dos seres humanos parecem não ter limites. Mais importante de tudo isso é que, com o aperto de um botão, a existência humana poderá estar encerrada.

Um tal mundo novo estabelece severas exigências. Implica nível elevado de inteligência. Não pode ser submetido a tensões ilimitadas. Ele não é auto-operável. Deve ser conduzido, mas aqueles que o estiverem conduzindo devem saber o que estão fazendo. Neste contexto, ele é tão exigente, tão preciso e tão difícil como a ciência mais avançada.

O principal ponto de tensão nesse mundo novo é, a meu ver, aquilo que mencionei como sendo a soberania nacional absoluta.

É neste ponto que os dois mundos, o velho e o novo, entram em conflito. Ainda que possa parecer lógico e natural que uma nação garanta sua soberania através da força ou da demonstração de forças no contexto do antigo mundo de auto-interesses, do equilíbrio do poder, do planejamento e contraplanejamento, as condicionantes que estruturam o mundo novo fazem com que a soberania nacional absoluta seja impraticável. A vitória militar, que era a conquista máxima da soberania no passado, não é mais

possível. As nações não fazem mais declarações de guerra ou travam uma guerra; elas declaram ou praticam um suicídio mútuo.

O tipo de ação, portanto, que quatro décadas atrás pareceria ser correto e inevitável de ser adotado por uma nação na conquista de seus próprios interesses não faz mais sentido. Na realidade, poderá ser o caminho para o holocausto nuclear.

Nós coexistimos nestes dois mundos distintos, mas pagamos um preço por essa condição. As decisões podem ser tomadas em termos do pensamento do mundo velho, mas as consequências irão ocorrer no novo mundo.

Uma nação que esteja basicamente orientada pelas idéias tradicionais do auto-interesse poderá rapidamente descobrir que no contexto de uma crise ou de um conflito sua capacidade de poder não corresponde às realidades do mundo atual.

A capacidade de aplicação do poder no novo mundo é expressa principalmente pela liderança que uma nação seja capaz de exercer sobre uma grande maioria das nações da sociedade internacional; por seu posicionamento moral; por sua intimidade com as novas realidades; e pelo seu desejo de controlar a força em vez de utilizá-la.

A convivência neste novo mundo não implica que devamos ignorar a existência de ideologias ameaçadoras. Significa apenas que, obrigatoriamente, teremos de conceber novas modalidades de competição com essas ideologias.

No contexto dos dois mundos, a que me refiro, existiriam, então, dois tipos de soberania: uma que é *absoluta* e outra que é *relativa*.

A *soberania absoluta* implica que uma nação não se submeterá à jurisdição compulsória de um órgão mundial em assuntos relativos a problemas e conflitos mundiais; não subordinará sua política militar a um órgão mundial; e não concordará antecipadamente com um conjunto de regras para uma lei universal cujo último recurso seja o de um tribunal mundial. Em resumo, a soberania absoluta significa que um Estado poderá estar disposto a negociar um tratado de aplicação universal, mas insiste no direito de sua revogação unilateral, conforme as circunstâncias assim o indicarem no contexto de seus auto-interesses.

A *soberania relativa* implica que um Estado pode manter ampla jurisdição sobre o seu modo de vida. A força de que dispuser poderá ser aquela adequada para os propósitos de segurança interna e de desenvol-

vimento, mas não para agressão externa ou guerra de conquista.

A natureza das armas nucleares torna possível estabelecer uma fronteira nítida entre esses dois tipos de soberania.

Uma nação não necessita de armas nucleares para manter a lei e a ordem entre os seus habitantes ou, até mesmo, para o enfrentamento de uma ameaça de insurreição armada.

Em um mundo sem a soberania nacional absoluta, seria possível a uma organização mundial garantir a independência nacional e a soberania relativa. Não seria necessário que a nação fosse dissolvida a fim de que obtivéssemos uma ambiência adequada de segurança no globo terrestre. Seria necessário, apenas, para que a segurança nacional fosse significativa, eliminar aqueles atributos a ela intrínsecos, que contribuem para a anarquia mundial, assim como garantir e apoiar aqueles atributos que possam refletir uma responsabilidade nacional plena e consciente.

O que é mais impressionante no mundo de nossos dias é que nós não nos preocupamos, realmente, com as exigências estruturais de uma organização mundial.

A concepção inicial que deu origem à Organização das Nações Unidas previa que iríamos dispor de um código suficiente,

adequado para reger o procedimento das nações além de suas fronteiras. Isto ainda está para acontecer.

Em vez disso, a filosofia prevalente parece ser a de que a Organização das Nações Unidas somente pode ser considerada como uma imagem do mundo em suas condições atuais.

De acordo com o acima exposto, poderíamos concluir que o aspecto predominante nas atividades das nações na ambiência externa é sua diversificação.

As atitudes e ações de uma determinada nação ocorrem da interação de seus interesses nacionais, de sua cultura em termos de vivência mova, assim como de seus problemas de poder.

A formulação dos interesses nacionais e, conseqüentemente, sua cristalização em termos de objetivos vitais, irá produzir, para cada nação, resultados que poderão variar entre o racional e o irracional; demonstrar uma visão estreita ou tão abrangente quanto o significado daquela nação no contexto mundial.

Possuirão um conteúdo egoísta, ou levarão em conta as exigências de uma convivência entre nações.

Tudo o que for decidido, todavia, em termos desses objetivos,

procurará ser mantido ou atingido no trato com as demais nações.

A formulação específica desses objetivos variará em sua estrutura e nos seus detalhes de nação para nação. Sua consecução, todavia, dependerá, exclusivamente, do valor e da intensidade de uma vontade nacional.

Uma análise de política externa de determinada nação deverá, obrigatoriamente, levar em conta a ambivalência das funções exercidas pelo Estado.

A não ser no terreno muito particular da confrontação nuclear, onde o propósito vital daquilo que está em jogo – a hegemonia – obriga os atores a respeitar rigorosamente o código que rege o seu diálogo, a racionalidade dos comportamentos dos governos não pode ser apreciada apenas no contexto de suas atitudes na ambiência externa.

Deveremos reconhecer a importância e influência dos fatores de origem interna e, assim sendo, toda decisão de política externa incorpora uma dupla racionalidade. Muitas vezes a irracionalidade ou a incoerência aparentes de uma atitude ou ação externa poderia ser explicada através da lógica e da coerência de uma política interna.

Entendemos em nossa Escola Superior de Guerra que a *Estratégia é a arte de imposi-*

*ção de uma vontade para a consecução de determinados propósitos.*

Existe, assim, implícito neste entendimento, quando falamos de Estratégia Nacional, o sentido de luta ou esforço continuado para superar obstáculos com o emprego de meios à disposição do Poder Nacional.

Ainda assim, Estratégia não significa apenas a arte do preparo para os conflitos armados em que uma nação possa ser envolvida. Refere-se, também, ao planejamento de emprego de seus recursos e à orientação de suas capacidades visando a atingir resultados satisfatórios em todos os campos de aplicação do Poder Nacional.

Será, também, em um sentido mais amplo, o equivalente moderno daquilo que, nos séculos XVII e XVIII, era intitulado de "Razões de Estado". Abrange o entendimento racional dos interesses vitais da nação; dos vários aspectos que são essenciais para sua segurança; de seus propósitos fundamentais em suas relações com outras nações; e, finalmente, de suas prioridades no tocante a objetivos a alcançar.

Ao mesmo tempo, poderemos conceber a Estratégia, no contexto de um modelo econômico, como uma função da capacidade; parece-me evidente que quando existem recursos ilimi-

tados é desnecessário a aplicação de uma Estratégia.

Este não é o caso em quaisquer dos aspectos da abrangência de uma Segurança Nacional.

Talvez, nos primeiros anos após a II Guerra Mundial, tivéssemos a nosso dispor o que seria o modelo moderno de uma Segurança Nacional absoluta.

A dinâmica da evolução humana, porém, através de influência dos fatores políticos, econômicos, psicossociais e tecnológicos, eliminou tal modelo.

Hoje, em maior ou menor grau, todos nós somos carentes em termos de meios e recursos para que seja obtida uma Segurança Nacional que corresponda, em toda sua magnitude, aos interesses e aspirações nacionais.

O mundo tornou-se pequeno demais para a comunidade humana que o habita. Essa proximidade, em sua multitude de aspectos, exerce influência ponderável na maximização das capacidades.

É através do reconhecimento de tais condições que poderemos entender o verdadeiro significado de uma Segurança Nacional, aceitando sua flexibilidade no contexto de nossas próprias possibilidades. Adaptando-a da melhor forma possí-

vel para resguardar aquilo que denominamos de objetivos vitais.

Este será o campo de ativi-

dade cada vez mais significativo do conceito que, em suas verdadeiras dimensões, entendemos como Estratégia.



**Vice-Alm. JOSÉ MARIA DO AMARAL OLIVEIRA** – *Dentre os diversos cursos em que se diplomou figuram o de Comando e Estado-Maior da Escola de Guerra Naval, o Naval Command Course, SFO, U.S. Naval War College e o Curso Superior de Guerra da ESG. Foi comandante da Força Aeronaval, Diretor de Aeronáutica da Marinha do Brasil, Subcomandante da Escola Superior de Guerra do Estado-Maior das Forças Armadas. Atualmente, representa o Brasil na ONU.*