

Estratégia da aliança*

Reinaldo Nonato de Oliveira Lima**

As relações internacionais são pautadas por um complexo jogo de atores, interesses e normas que estimulam ou limitam o poder e o prestígio das nações. Nesse contexto de múltiplas influências e de interdependência, os países buscam realizar seus interesses nacionais, podendo gerar associações ou conflitos de variadas intensidades”.

Política de Defesa Nacional – 2005

Neste mundo reconhecidamente *globalizado*, em que, cada vez mais, as relações entre países se ampliam ou se estreitam (em alguns casos, se reorientam) e em que se manifestam interesses de poderosos por patrimônios naturais dos menos desenvolvidos, aflora a necessidade de se atribuir significado mais proeminente à estratégia da aliança.

Embora, muitas vezes, entendida mais como *coalizão de forças militares* de diferentes Estados em prol da conquista de objetivos comuns, na realidade a estratégia da aliança ultrapassa o limiar dos teatros de operações, para se consolidar em todas ou quase todas as expressões do poder desses Estados. Até porque a sua implementação máxima em cenários de guerra normalmente se verifica em decorrência de estreitos relacionamentos anteriores ao conflito, ou seja, durante a paz.

Via de regra, a formulação de uma estratégia implica acurada análise conjuntural, identificação de ameaças (reais e potenciais), determinação de vulnerabilidades e avaliação isenta da capacidade de superar os óbices identificados. Cabe ressaltar que uma estratégia, qual quer que seja ela, não deve ser construída à mar-

gem do contexto em que será implementada, pois, assim, cairia no vazio e conduziria a nada.

Como se pode depreender, tais atividades demandam tempo, constância e a atuação de especialistas (estrategistas, analistas), de modo que todos os aspectos envolvidos na sistemática de formulação estratégica sejam arrolados e que o maior número possível de ações estratégicas seja considerado. Tudo isso não se implementa da noite para o dia. É algo que se erige sobre os alicerces do tempo, da convivência, da credibilidade e da confiança mútua dos atores.

Feitas essas considerações, é interessante refletir sobre ações que devem ser observadas pelo Estado quando da elaboração de estratégias que envolvam o concurso de parceiros dos mais variados matizes político-ideológicos.

Um relance histórico

Desde a Antigüidade até aos dias atuais, verifica-se a celebração de alianças “de oportunidade” entre civilizações e povos, com o intuito de se concretizar interesses, como também com o mesmo propósito, a ruptura de acordos para facultar novas celebrações, porém, sempre no campo da parceria, em que pesem ser, muitas das vezes, insubistentes.

Vários exemplos podem ilustrar essa realidade histórica, como as alianças de tribos nô-

* Colaboração da ECEME.

** O autor é Coronel de Infantaria e de Estado-Maior.

mades na Mesopotâmia (região entre os rios Tigre e Eufrates, no atual Iraque); no Vale do Rio Nilo (Egito); no Cáucaso, com os persas mesclando-se aos medos; a civilização grega, que congregou povos de origem indo-européia entre os mares Jônico, Egeu e Mediterrâneo; a civilização helenística, resultado da fusão de gregos, persas e egípcios; o Império Romano, resultante do encontro de etruscos, gregos e itálicas que habitavam a Península Itálica; o Império Turco-otomano, no século XIII; o Império Austro-húngaro, na primeira metade do século XIX; a Liga Balcânica, nas guerras contra o Império Turco-otomano em 1912 e 1913; a Tríplice Aliança (liderada pela Alemanha) *versus* a Tríplice Entente (encabeçada pela Inglaterra), na Primeira Guerra Mundial (1914-18); o Eixo (pacto entre Alemanha, Itália e Japão) contra os aliados (França, Reino Unido, EUA, URSS e China), na Segunda Guerra Mundial; a bipolaridade global estabelecida por ocasião da Guerra Fria, em que dois blocos de países aliados disputavam a hegemonia mundial, com desdobramento na área militar: Pacto de Varsóvia x OTAN; a ampliação da União Européia, atualmente congregando 25 nações; a coalizão de EUA, Reino Unido, França, Egito, Síria e Arábia Saudita contra o Iraque na Guerra do Golfo (1990-91); o Plano Colômbia (2000) – aliança entre EUA e Colômbia para o combate ao narcotráfico e à narcoguerrilha; e, mais recente (2003), a guerra liderada pelos Estados Unidos, com a adesão de cerca de trinta países, contra o Governo iraquiano de Saddam Hussein.

Um exemplo clássico e oportuno de estratégia da aliança foi o esforço da Alemanha, derrotada na Primeira Guerra Mundial, para se recuperar militarmente “fora das vistas” dos signatários do Tratado de Versalhes. Em meados da década de 1920, a Alemanha concertou um tratado com a então União Soviética, aproveitando-se de que os russos demonstravam interesse por receber assessoramento militar exter-

no. Assim, ambos encetaram a produção conjunta de material bélico a par do envio de instrutores germânicos à Rússia. Nessa ocasião, deuse, inclusive, a fabricação de aviões alemães na URSS, em fábrica gerenciada por técnicos alemães, com mão-de-obra e matérias-primas russas. Tal cooperação foi ampliada com a inclusão, nos acordos, de cursos técnicos germânicos para aviadores soviéticos e funções para oficiais alemães no estado-maior do Exército Vermelho.

Especificamente em relação ao nosso País, podemos citar algumas iniciativas que encerram potencial catalisador de alianças, como: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), celebrado em 1947, para a defesa mútua dos países americanos; a Organização dos Estados Americanos (OEA), instituída em 1948 e congregando 34 países; o Grupo do Rio (G-Rio), criado em 1986 e contando com 19 membros; o Tratado de Cooperação Amazônica, celebrado em 1978 entre Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela; o empreendimento hidrelétrico de Itaipu Binacional (1966), associando Brasil e Paraguai; o Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991 e reunindo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; e, mais recentemente, a ampliação de parcerias comerciais.

Diante dos exemplos ora citados, pode-se afirmar que a história da humanidade vem sendo construída com base em alianças, o que ratifica a importância dessa estratégia, particularmente quando estão em jogo interesses nacionais.

Aspectos relevantes

Dentre as estratégias de emprego das Forças Armadas preconizadas pela nossa Doutrina Militar de Defesa (DMD) – *presença, dissuasão, projeção de poder, ação independente, resistência, ofensiva, defensiva e aliança* –, esta última estará sendo objeto de considerações na presente abordagem.

O que se pretende demonstrar aqui é exatamente a importância de se atribuir concepção

bem mais abrangente ao mero conceito militar de estratégia da aliança: *efetuada pelo emprego do poder nacional, com preponderância da expressão militar, em conjugação com a expressão militar de um ou mais países, constituindo uma aliança ou coalizão de Estados, cujos objetivos coincidam com os respectivos interesses.* (DMD/2001)

Conforme abordado há pouco, no complexo relacionamento entre Estados ou povos, há de existir “algo mais”, capaz de cimentar esse relacionamento, de lhe conferir consistência, confiabilidade.

Tal pressuposto reclama o cultivo antecipado de aspectos outros, mais duradouros e especificamente capazes de produzir o amálgama para uma aliança militar, além da simples coalizão militar normalmente encetada em cenários de conflito armado.

Maurice Matloff,¹ abordando a estratégia aliada na Europa por ocasião da Segunda Guerra Mundial, salientou: *Qual a natureza da Grande Aliança e o que cada parceiro trouxe para ela? É importante reconhecer que a Grande Aliança foi forjada na guerra e para os propósitos dessa guerra; foi um casamento de conveniência. Um vínculo comum de perigo uniu os três parceiros em 1941 – Reino Unido, União Soviética e Estados Unidos –, mas a aliança resultante contemplou níveis diferentes de relacionamento.*

No encontro sobre a temática de Defesa Nacional, levado a efeito pelo Ministério da Defesa em Itaipava no ano de 2003, o professor Hélio Jaguaribe² – um dos muitos ilustres palestrantes – foi taxativo ao afirmar, referindo-se a um sistema conjunto de defesa: *Trata-se, em última análise, da necessidade de maximizar, no âmbito internacional, condições e fatores inibidores da possibilidade de agressões por grandes po-*

tências e, concomitantemente, de mobilizar apoios significativos para a perseguição pelo Brasil, nesse mesmo âmbito internacional, de seus interesses nacionais. (...) Paralelamente, o estreitamento, pelo Brasil, de relações de cooperação com os países europeus e, bem assim, com países emergentes que ostentam, como o Brasil, características semicontinentais, como nos casos de China, Índia e Rússia, constitui um decisivo fortalecimento da capacidade brasileira de negociação internacional.

Como se pode inferir dessas citações, a estratégia da aliança precisa ser arquitetada muito antes do surgimento da necessidade de apoio diante de um conflito bélico, erigida sobre alicerces de confiabilidade, de estreito relacionamento diplomático e comercial, de solidariedade e de efetiva participação do Estado como ator internacional.

Em outras palavras, a estratégia da aliança, mal comparando, como a amizade, não se constrói da noite para o dia, na iminência das ameaças aos interesses nacionais. Ela é resultado de uma simbiose anterior de fatores positivos, geradores de empatias, de confiança, de mútuo conhecimento, e, por que não, de interesses comuns, que irão, certamente, transformar-se na síntese de uma coalizão militar. E vários aspectos podem concorrer para o despontar desses fatores.

Assim, podem-se destacar como capazes de gerar condições favoráveis à implementação da estratégia da aliança, dentre tantos, fatores ou aços como:

- *Política externa proativa*, envolvendo os segmentos diplomático e militar – a diversificação de parceiros, a par de permitir a ampliação do leque de “simpatizantes”, proporciona que a nação seja mais conhecida tanto sobre a

¹ Maurice Matloff, ex-historiador-chefe do Centro de História Militar do Departamento do Exército dos EUA; autor de *Strategic Planning for Coalition Warfare, 1943-1944*, e co-autor do livro anterior da série, *Strategic Planning for Coalition Warfare, 1941-1942*; editor do *American Military History*.

² Sociólogo, membro do Instituto de Estudos Políticos e Sociais e professor emérito da ECEME.

índole do povo quanto sobre o potencial nacional; da mesma forma, é fundamental nesse relacionamento que se conheça com profundidade o caráter nacional dos parceiros, de modo a compatibilizar interesses e a não incorrer na falha imperdoável de ferir suscetibilidades; é preciso ressaltar que constitui fator de insucesso a adoção de posturas radicais quando de negociações; outro aspecto importante para a implementação da estratégia da aliança é encetar aproximação com nações de menor peso específico no concerto internacional, posto que esse gesto pode traduzir-se em apoio em momentos de crise, além de contribuir para outro tipo de estratégia, a da *projeção de poder*.

• *Relacionamento comercial e cultural intenso com o exterior* – a ampliação de mercados e de acordos culturais é uma ação estratégica que poderá implicar sensíveis ganhos quando da formulação da estratégia da aliança; nesse particular, a participação em blocos econômicos tem expressivo significado; por outro lado, a ampliação de acordos comerciais não deve redundar em afastamento de parceiros tradicionais, já que oscilações ou indefinições em relacionamentos internacionais comprometem a confiabilidade. É oportuno ressaltar que a nossa Política de Defesa Nacional (2005), muito apropriadamente, estabelece o seguinte:

4.11 – O Brasil tem laços de cooperação com países e blocos tradicionalmente aliados que possibilitem a troca de conhecimento em diversos campos. Concomitantemente, busca novas parcerias estratégicas com nações desenvolvidas ou emergentes para ampliar esses intercâmbios;

6.11 – Além dos países e blocos tradicionalmente aliados, o Brasil deverá buscar outras parcerias estratégicas, visando a ampliar as oportunidades de intercâmbio e a geração de confiança na área de defesa.

Neste tópico, é válido trazer também à consideração as palavras do presidente da Confederação Nacional da Indústria, Armando

Monteiro Neto: *No mundo globalizado, o aumento da participação no comércio internacional não depende apenas de políticas e investimentos que melhorem a qualidade e a competitividade dos produtos e estimulem as exportações. É fundamental, também, que se tenha estratégias definidas para a integração econômica. (...) o Brasil precisa contar com um forte sistema multilateral de comércio. Por isso, a Organização Mundial do Comércio, que reúne 148 países e permite a construção de alianças variadas nos diversos setores de atividade, constituiu-se atualmente no fórum negociador mais importante para o país. Mas o país precisa ter clareza dos objetivos e dos compromissos gerados pelos acordos internacionais.*

• *Divulgação de valores nacionais* – enquadrando-se na ação de dar-se a conhecer, é fundamental que outros povos conheçam valores da nossa nacionalidade capazes de angariar simpatias. Assim, a cordialidade do povo, o espírito de preservação ambiental, a postura de solidariedade internacional, o caráter pacifista da sociedade, o repúdio a intervenções estrangeiras são aspectos sociais que podem servir de suporte para a arquitetura da estratégia da aliança.

• *Fidelidade aos acordos internacionais* – este aspecto gera confiabilidade e contribui para conquistar aliados, refletindo-se na implementação da estratégia da aliança.

• *Respeito explícito à autodeterminação dos povos e às soberanias nacionais* – a cada cultura devem corresponder ações estratégicas condizentes, o que equivale a dizer que ações que podem induzir ao êxito em uma aliança podem, por outro lado, gerar efeito contrário em outras; aqui, mais uma vez, ressalta-se a importância de se conhecerem os aspectos culturais e os interesses nacionais do parceiro.

• *Estabilidade política, econômica e social* – um país que não disponha dessa condição certamente encontrará sérias dificuldades para formar alianças; a inexistência (ou o combate contumaz)

de flagrantes desníveis sociais, de focos generalizados de miséria, de crime organizado, de atividades de narcotráfico tem considerável peso no perfil do país que se propõe a implementar estratégias de aliança. Outro ponto importante é a solidez e a credibilidade das instituições nacionais, destacando-se aqui o desempenho dos dirigentes nacionais na condução da coisa pública.

- *Atuação relevante no contexto internacional* – o exercício de papel protagonista no concerto das nações contribui em muito para o propósito de se conquistar aliados com vistas à implementação da estratégia da aliança. Essa atuação participativa nos temas da pauta internacional dá proeminência ao país e conduz a aproximações mais estreitas; em outras palavras, o peso específico da nação, se considerável, contribui para atrair aliados.

- *Identidade cultural* – este constitui um aspecto que facilita bastante a cimentação de alianças, particularmente se houver espaço para complementações nos diversos setores da área cultural a par da identidade de costumes nacionais.

- *Atração turística* – esta é uma atividade que, além dos dividendos econômicos, desponta como fator de aproximação entre povos; entretanto, para realmente servir como coadjuvante na concretização da estratégia da aliança, é preciso que o Estado ofereça infra-estrutura adequada e que o povo seja orientado a propiciar ambiente acolhedor aos turistas, ressaltando-se o aspecto segurança. E por falar em infra-estrutura, é sabido que o investimento nessa área redundará em maior crescimento econômico, geração de emprego, saúde pública e competitividade no mercado internacional, todos fatores que ampliam o peso específico do país e, por conseqüência, facilitam a aproximação de parceiros.

- *Forças Armadas profissionais* (no sentido de se apresentarem eminentemente voltadas para suas atribuições constitucionais) – Forças Armadas detentoras de credibilidade nacional consti-

tuem fator imprescindível para o exercício da estratégia da aliança. Aqui se ressalta o enfoque militar da estratégia da aliança nos casos de necessidade do emprego do poder armado na defesa de interesses nacionais; para tal, além da citada credibilidade, é de todo conveniente que atividades anteriores sejam desenvolvidas normalmente, como, por exemplo, participação em exercícios militares de forças amigas, conhecimento das doutrinas militares dos parceiros, realização de intercâmbios sobre atividades e temas militares, troca de adidos e alunos militares, participação em missões internacionais de paz etc.

É claro que muitos outros fatores ou ações podem vir a contribuir para a elaboração de estratégias aliadas, mas, por óbvio, sua seleção e seu desenvolvimento devem estar condicionados à criatividade dos estrategistas e às circunstâncias do momento.

Um exemplo atual

Com o intuito de reforçar a importância que se deve atribuir à estratégia da aliança, é oportuno transcrever extratos da nova Estratégia de Defesa Nacional dos Estados Unidos da América (2005), na qual uma das expressões mais utilizadas é “os Estados Unidos e seus parceiros”. Senão vejamos (tradução livre e grifos nossos):

- *Desde que a Revisão Quadrienal de Defesa foi lançada, eventos têm confirmado a importância de assegurar aliados e amigos, desencorajando inimigos potenciais, desanimando a agressão e a coerção e derrotando adversários. A guerra ao terrorismo revelou novos desafios, mas também oportunidades estratégicas nunca vistas antes para trabalhar dentro dos EUA e com aliados e parceiros no exterior para criar condições favoráveis para uma ordem internacional segura.*

- *Esta estratégia (a de Defesa Nacional) promove cooperação íntima com outros (países) ao redor do mundo (...).*

- *FORTALECER ALIANÇAS E PARCERIAS. Nós expandimos a comunidade de nações que divi-*

dem princípios e interesses conosco. Nós ajudaremos parceiros a aumentar suas capacidades de defender a si mesmos e enfrentar desafios coletivamente para nossos interesses comuns.

• **ASSEGURAR ALIADOS E AMIGOS.** Nós proveremos garantias pela demonstração de nossa determinação de cumprir nossas alianças e outros compromissos de defesa e ajudar a proteger interesses comuns.

• **PARCERIAS INTERNACIONAIS.** Parcerias internacionais continuam sendo uma fonte principal de nossa força. Princípios compartilhados, uma visão comum de ameaças e compromisso para cooperação forneem maior segurança do que nós poderíamos alcançar sozinhos.

• **NOSSAS FORÇAS.** Os Estados Unidos continuarão desfrutando de várias vantagens: nós reteremos uma cadeia elástica de alianças e parcerias; (...)

• **NOSSAS VULNERABILIDADES.** Não obstante, nós temos vulnerabilidades: nossa capacidade de abordar sozinhos os desafios de segurança global será insuficiente; alguns aliados e parceiros decidirão não agir conosco ou não terão capacidade para agir conosco; nós e nossos aliados seremos os alvos principais do extremismo e do terrorismo; (...)

• **NOSSAS OPORTUNIDADES.** O futuro também oferece oportunidades: muitos de nossos parceiros-chave querem aprofundar nossas relações de segurança com eles; parceiros internacionais novos estão buscando integração em nosso sistema de alianças e parcerias.

• **FORTALECER ALIANÇAS E PARCEIRAS.** Um sistema internacional seguro requer ação coletiva. Os Estados Unidos têm um grande interesse em alianças amplas e capazes com Estados de pensamentos parecidos. Então, nós estamos fortalecendo relações de segurança com os aliados tradicionais e amigos, desenvolvendo parcerias internacionais novas e trabalhando para aumentar as capacidades de nossos aliados para combater desafios comuns.

• **DEFESA ATIVA E SECCIONADA.** Os Estados não podem alcançar seus objetivos de defesa sozinhos. Nosso conceito de defesa ativa e seccionada

inclui os parceiros internacionais. Assim, entre as metas-chave da Estratégia de Segurança Nacional, está trabalhar com outras para solucionar crises regionais e conflitos.

• **AUMENTANDO AS CAPACIDADES DE PARCEIROS.** Nossos objetivos estratégicos não são atingíveis sem o apoio e a ajuda de parceiros capazes domésticos e no exterior. No exterior, os Estados Unidos estão transformando suas relações de segurança e desenvolvendo novas parcerias. Nós queremos aumentar as capacidades de nossos parceiros e as suas habilidades para operar junto com forças dos EUA.

• **POSTURA DE DEFESA GLOBAL.** Para melhor enfrentar novas circunstâncias estratégicas, estamos transformando nossa rede de alianças e parcerias (...). Nossa segurança é ligada indissoluvelmente à de nossos parceiros (...). Mudanças na postura global buscam fortalecer nossas relações com parceiros ao redor do mundo e cultivar novas relações baseadas em interesses de segurança comuns (...). Nós estamos transformando muitas de nossas alianças para combater nessas novas circunstâncias.

Conclusão

Conforme é do conhecimento dos estudiosos da matéria, a formulação de uma estratégia implica a atividade fundamental de explicitar os pressupostos que irão condicioná-la. Relembrando, tais pressupostos resumem-se nos objetivos pretendidos, na conjuntura em que a estratégia será desenvolvida, nos óbices reais e potenciais a serem superados e nas diretrizes emanadas de escalões superiores. Somente após tais considerações deve-se partir para a arquitetura da estratégia, qual seja, a especificação e a consecução das ações concretas (correntes ou emergenciais) que irão permitir sua implementação.

A par dessa sistemática e reportando-se especificamente à estratégia da aliança, objeto da presente abordagem, foi possível demonstrar que os pressupostos, no caso, referem-se às mais óbvias e inusitadas variáveis, com des-

taque para as medidas de confiança mútua e os interesses nacionais, todas elas contribuindo para ratificar a amplitude da conceituação dessa estratégia. Considera-se, assim, que ela não pode ou não deve ser arquitetada apenas com base em aspectos eminentemente milita-

res, ainda que visualizada, doutrinariamente, para emprego das Forças Armadas em operações. Se assim for, corre-se o risco de se construir uma mera "expectativa de estratégia", um imprevisto, que a nada levará quando ela for demandada pelo Estado. ☉

Bibliografia

Almanaque ABRIL – Mundo. 2005.

Estratégia de Defesa dos Estados Unidos da América. Departamento de Defesa. Março 2005.

Ministério da Defesa. Doutrina Militar de Defesa. 2001. Brasília. DF.

—. Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. v 1. Brasília. DF. 2004.

—. Política de Defesa Nacional. 2005. Brasília. DF.

PARET, Peter. *Construtores da Estratégia Moderna*. Tomos 1 e 2. Bibliex. 2001.

BIBLIOTECA DO EXÉRCITO EDITORA

Coleção General Benício



A Arte de Governar

Margaret Thatcher

A autora estuda e conclui sobre a obtenção de diferentes caminhos para desenvolver a arte de bem governar. Ela analisa os fatos políticos mundiais desde a chamada Guerra Fria, passando pelo continente eurasiático e seus diferentes conflitos sociais e religiosos e concluindo sobre a participação socioeconômica da Grã-Bretanha no mundo europeu.