

# A MISSÃO DAS FORÇAS ARMADAS PARA O SÉCULO XXI\*

(Publicado na *RMB* 4<sup>o</sup>Trim./2004)

ARMANDO AMORIM FERREIRA VIDIGAL  
Vice-Almirante (ReP<sup>o</sup>)

---

## SUMÁRIO

Introdução  
O Conflito Militar Clássico  
As Operações Militares de Não-Combate  
Conclusão

## INTRODUÇÃO

A dissolução da União Soviética, em dezembro de 1991, e os atentados nos Estados Unidos, a 11 de setembro de 2001, representam pontos de inflexão no pensamento estratégico a nível mundial.

O fim da guerra fria encerrou um período em que o planeamento militar se apoiava em ameaças claramente definidas. A guerra subversiva, de inspiração externa, e a guerra global, nuclear ou convencional, envolvendo os dois blocos em que o mundo estava dividido, definiam e orientavam o desenvolvi-

---

\* N.R.: Este texto foi apresentado pelo autor no Simpósio "A missão das Forças Armadas para o século XXI" levado a efeito em 30 de junho de 2004 na Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.

Outros expositores foram: Embaixador Marellio Marques Moreira, ex-ministro da Economia e Embaixador Marcos C. de Azambuja cujos textos estão disponíveis na Página da EGN: <http://www.egn.mar.mil.br/cepa>.

mento do poder militar dos países envolvidos, limitado para cada país em função de certas peculiaridades nacionais e da sua capacidade econômica. Em termos de planejamento, foi uma época de "certezas": sabia-se quem era o inimigo, conhecia-se a sua capacidade militar com bastante aproximação, avaliava-se com certa precisão o grau de ameaça que ele representava.

Com o fim da guerra fria, paulatinamente a situação foi mudando, ficando as ameaças mais difusas, dificilmente podendo ser relacionadas com um espaço geográfico, com um dado Estado. As clássicas hipóteses de guerra perderam todo sentido. Foi a época da "crise existencial" de certos segmentos militares: a guerra parecia uma hipótese impossível e o mundo caminhava para um estado de paz e cooperação que tornaria obsoletas as forças armadas.

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, de novembro de 1991, um mês antes da desagregação do império soviético e pouco depois da Primeira Guerra do Golfo, é um reflexo acurado desse quadro político-estratégico.

A Estratégia definia que a maior ameaça aos Estados Unidos era o tráfico de drogas.

Embora a URSS ainda subsistisse, era evidente sua fraqueza política e no documento o seu arsenal nuclear era lembrado apenas para justificar a manutenção das armas nucleares estratégicas americanas.

As outras "ameaças" aos Estados Unidos identificadas na Estratégia eram as rela-

cionadas com o meio-ambiente, onde a ênfase estava mais na proteção das florestas tropicais do que no efeito estufa, resultante da poluição do ar causada, principalmente, pelos países mais industrializados (destruição da camada de ozônio, chuvas ácidas, etc); com as violações dos direitos humanos de minorias étnicas, culturais ou religiosas, freqüentes, segundo o documento, nos países menos desenvolvidos; com as

migrações ilegais, que ameaçavam a estabilidade dos países de melhor legislação social, pela "invasão" de hordas de desamparados oriundas dos países mais pobres; com a transferência de tecnologia de ponta para Estados "politicamente imaturos", criando a possibilidade da proliferação das armas de destruição em massa e de seus veículos lançadores, o que daria a esses Estados a capacidade de causar catástrofes inimagináveis.

Somente alguns anos mais tarde, o terrorismo foi incluído como ameaça.

O eixo de máxima confrontação estratégica já não era leste-oeste mas nitidamente norte-sul, pondo em confronto desenvolvidos e subdesenvolvidos, ricos e pobres.

Um outro fator não pode deixar de ser considerado: como resultado dos estímulos da guerra fria, o mundo foi palco de um extraordinário desenvolvimento científico-tecnológico, voltado não só para os projetos de prestígio – como a corrida espacial – mas para o aperfeiçoamento de novos e sofisticados sistemas de armas. Teve ini-

---

**As outras "ameaças" aos Estados Unidos identificadas na Estratégia eram as relacionadas com o meio-ambiente, onde a ênfase estava mais na proteção das florestas tropicais do que no efeito estufa, resultante da poluição do ar causada, principalmente, pelos países mais industrializados**

---

cio um processo, que ganhou impulso após a Primeira Guerra do Golfo, conhecido como a Revolução em Assuntos Militares (RAM)\*.

A Resolução não compreende apenas o desenvolvimento de armas mais avançadas tecnologicamente mas, também, o preparo de soldados mais capazes de mantê-las, de modo que elas tenham alta confiabilidade, e de operá-las, fazendo uso de todas as suas capacidades, nas complexas condições da guerra moderna. Ainda mais, o novo soldado deve estar preparado para tomar decisões *ad hoc* no campo de batalha, para aproveitar situações que não foram previstas mas que, se convenientemente exploradas, vão contribuir para a missão do superior.

O conceito de dissuasão, que nasceu em função das consequências previsíveis de uma guerra nuclear – falava-se no risco de um holocausto nuclear – passou a ser usado de forma mais ampla, aplicando-se também para a guerra convencional: países mais fracos, tecnologicamente inferiores, poderiam dissuadir países mais fortes, tecnologicamente superiores, através de uma conjugação de esforços políticos, diplomáticos, psicossociais desde que tivessem uma capacidade militar capaz de infligir ao oponente um dano que ele não esti-

vesse disposto a pagar tendo em vista o ganho visado.

Quando os Presidentes Sarney e Alfonsín estabeleceram a Ata de Iguazu, o embrião do Mercosul, uma mais profunda cooperação na área militar ainda não era possível e, para contornar o problema, foram estabelecidos os Encontros de Estudos Estratégicos Argentino-Brasileiros, cujo principal objetivo era, através de uma discussão, totalmente livre, das divergências entre os dois países, a eliminação das suspeitas recíprocas, o que permitiria a adoção de medidas de confiança mútua que, com o tempo, levariam ao aprofundamento da cooperação militar.

No primeiro Encontro, um dos temas escolhidos de comum acordo para discussão, foi precisamente o da Dissuasão Convencional para Países em Desenvolvimento, um reflexo do espírito da época.

Os atos de terrorismo de setembro de 2001 contra os símbolos do poder americano trouxeram novas variáveis para a situação mundial.

O governo dos Estados Unidos recém-saído de uma eleição muito contestada, com a popularidade baixa (cerca de 50% em início de mandato), parecia fraco para as circunstâncias criadas pelo atentado. Entretanto, os seus principais membros, vindos

---

**Países mais fracos,  
tecnologicamente  
inferiores, poderiam  
dissuadir países mais  
fortes, tecnologicamente  
superiores, através de uma  
conjugação de esforços  
políticos, diplomáticos,  
psicossociais desde que  
tivessem uma capacidade  
militar capaz de infligir ao  
opponente um dano que ele  
não estivesse disposto a  
pagar tendo em vista o  
ganho visado**

---

\* N.R.: RAM – Revolução em Assuntos Militares – ver *RMB* 4º trim/2003, pág. 94.

da ala mais conservadora do Partido Republicano – Dick Cheney, Condoleezza Rice, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, John Ascroft – levaram George W. Bush a reagir de forma surpreendentemente dura, mas que, na opinião de muitos analistas, não era a que melhor atendia aos reais interesses do país. A necessidade de mostrar à opinião pública americana a existência de uma liderança forte, capaz de conduzir a guerra contra o terrorismo com competência, influenciou, incontestavelmente, na definição da postura dos Estados Unidos.

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, de setembro de 2002, representa uma ruptura com a Estratégia de 1991, com os Estados Unidos assumindo sem rodeios sua condição de potência hegemônica, dispostos a agirem isoladamente, mesmo sem o beneplácito do Conselho de Segurança e o apoio de seus aliados sempre que se julgassem ameaçados. Era o fim do que se conveniou chamar de “liderança amena”, em que, usando os organismos multilaterais, onde sua influência é enorme, os Estados Unidos procuravam convencer os participantes da validade de suas teses.<sup>1</sup>

A escolha do tema para esse seminário pressupõe o reconhecimento de que as circunstâncias especiais que caracterizam o panorama político-estratégico no início do século XXI trazem novos desafios e, conseqüentemente, há necessidade de se rever o papel das forças armadas para que elas possam se adaptar e esses novos tempos.

O papel tradicional das forças armadas

sempre foi, e continua sendo, o de enfrentar em combate as forças armadas inimigas. Esse papel clássico das forças armadas ainda é o mais importante elemento orientador do desenvolvimento e preparo do poder militar. É verdade, porém, que, apesar disso, a revolução tecnológica em curso torna necessário uma revisão dos conceitos do emprego do poder militar na atualidade.

Por outro lado, não é difícil visualizar que o contexto atual indica a necessidade de ampliação do emprego das forças armadas do país em inúmeras situações antes não previstas ou em que as forças armadas

eram empregadas aleatoriamente, sem o alicerce de um sistema metodológico que permitisse o emprego mais racional e mais efetivo da força. É o que estamos aqui identificando como “operações militares de não-combate”.

---

**A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, de setembro de 2002, representa uma ruptura com a Estratégia de 1991, com os Estados Unidos assumindo sem rodeios sua condição de potência hegemônica, dispostos a agirem isoladamente, mesmo sem o beneplácito do Conselho de Segurança e o apoio de seus aliados sempre que se julgassem ameaçados**

---

<sup>1</sup> Na verdade, as idéias apresentadas na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos não foram uma consequência direta dos atentados. Eles já faziam parte do ideário conservador americano; os atentados apenas criaram as condições políticas para apresentação de conceitos como o unilateralismo, a preempção, etc. Ver “11 de setembro de 2001”, livro de A. Vidigal.

## CONFLITO MILITAR CLÁSSICO

A Revolução Tecnológica em Assuntos Militares (RAM) veio aumentar a vantagem dos países industrialmente mais avançados sobre aqueles em estágio inferior de tecnologia. A etapa militar dos conflitos – a Segunda Guerra do Iraque é um exemplo notável – é decidida de forma extremamente rápida em favor do país de tecnologia muito superior.

As possibilidades criadas pela RAM são extraordinárias:

*“Graças [à RAM], os Estados Unidos agora podem estacionar suas forças no ar e no mar além do alcance do seu oponente e, com excepcional grau de precisão, destruir suas formações militares, seus centros de comando e controle, suas redes de comunicação e transporte – em síntese, sua capacidade de fazer a guerra. Apesar de que a morte de civis inocentes (asépticamente chamada de ‘dano colateral’) é ainda inevitável, a nova precisão reduz a morte de civis enormemente. E porque os ataques podem ser desferidos de longe, a perda de vidas de militares americanos é também mínima.”*<sup>2</sup>

Sem dúvida, a perda de vidas de soldados é extremamente reduzida; com relação à morte de civis, a meu ver, nem as armas são tão precisas como pensa o jornalista, nem as informações disponíveis são acuradas a ponto de impedir o ataque a alvos errados.

Prossigue o analista na sua análise sobre a RAM:

*“A Revolução dá também às forças americanas uma visão em tempo real de todo o campo de batalha. O outro lado não pode movimentar uma coluna de tanques ou lançar uma aeronave sem que os*

*comandos americanos saibam. Entretanto, o bloqueio eletrônico e o estabelecimento de total superioridade aérea tornam impossível ao adversário plotar o movimento de nossas forças. Nós vemos tudo, eles não vêem nada. Nós podemos atacar à vontade, quando quisermos e onde quisermos.”*<sup>3</sup>

Embora a análise feita seja específica para o caso em que os Estados Unidos são um dos intervenientes no conflito, situações semelhantes poderão vir a ocorrer envolvendo outros países, desde que haja grande defasagem tecnológica entre eles.

Os israelenses foram os primeiros a tirar toda a vantagem possível de um grande diferencial tecnológico. O ataque, em junho de 1982, ao vale de Bekaa, onde estavam instaladas as baterias de mísseis sírios, é um exemplo impar da influência da superioridade tecnológica no combate: além de destruírem todas as baterias de mísseis superfície-ar sírias e os seus radares de direção de tiro, os israelenses destruíram 86 aviões de combate inimigos sem a perda de um único avião.

A estratégia militar dos Estados Unidos, a partir das premissas estabelecidas pelos israelenses desde a Guerra dos Seis Dias, em 1967, e os sucessivos conflitos contra os árabes que a sucederam, evoluiu rapidamente.

A Segunda Guerra do Golfo, em 2003, evidenciou o que alguns analistas, não com muita propriedade, chamaram de **Doutrina Rumsfeld**, caracterizada pelo emprego maciço da aviação para garantir o domínio absoluto do espaço aéreo; pela redução considerável dos efetivos militares envolvidos diretamente na ação, valorizando o emprego de tropas especiais – na Primeira Guerra do Golfo, o efetivo das forças da coalizão chegou a 550 mil homens, enquan-

2 “Modern War’s Hidden Face”, Rajan Menon, “The New York Times”, July 27, 2003.

3 Ibidem.

to que na Segunda esse efetivo não ultrapassou 170 mil; pela pressão contínua exercida pelas forças atacantes contra a força inimiga, não dando tempo para ela se reorganizar e tentar uma resistência organizada ou contra-atacar; pelo uso intensivo de forças locais que se opõem ao regime dominante, dando-lhes apoio logístico e ampla cobertura aérea (no Afeganistão, as forças rebeldes anti-talibã da Aliança do Norte; no Iraque, os curdos).

Esses pontos deverão ser levados em conta no planejamento das forças militares dos países que podem se ver numa situação de grande inferioridade tecnológica no campo militar.

Os dois exemplos mais recentes mostram, porém, que embora a derrota militar possa ser rápida e decisiva, o pós-guerra só trará a vitória se a ação política-diplomática criar as condições necessárias.

Em certa medida, isso sempre foi verdadeiro mas, na atualidade, um novo elemento deve ser considerado: o emprego de combatentes decididos a se imolar por uma causa dá ao problema uma dimensão nunca antes vista. O Iraque, e em menor escala o Afeganistão, é um exemplo de que, nessas circunstâncias, a RAM perde quase completamente o seu significado.

Países em desenvolvimento não podem, porém, ignorar que existe sempre a possibilidade de se verem envolvidos em conflitos com outras potências de nível equivalente de tecnologia. Embora a probabilidade da ocorrência desse tipo de conflito seja baixa, ele não pode ser ignorado no planejamento militar: uma simples mudança de governo por processo não-democrático pode criar condições antes inimagináveis

que levem ao conflito. Esses conflitos, de baixa intensidade, tendem a ser de curta duração, em função não só do rápido esgotamento dos meios de fazer a guerra mas, principalmente, pelas pressões internacionais que se farão presentes.

O conflito recente envolvendo o Peru e o Equador é um exemplo representativo desse tipo de ocorrência.

Num contexto de ameaças difusas, onde não há mais "certezas", é indispensável que se identifiquem novos parâmetros que possam orientar o preparo e o desenvolvimento do poder militar da nação. A dissuasão é apenas uma postura estratégica, que tenta impedir a eclosão do conflito;

depois que ela falha – e isso é mais freqüente do que pensam alguns analistas – perde totalmente sua função, e não contribui para as ações de combate que terão lugar.

Pelo contrário, se a dissuasão não se apoiar numa real capacidade militar ela, ao falhar,

leva à derrota. Veja-se a esquadra italiana na época da Segunda Guerra Mundial: antes da guerra, ela foi um importante dissuasor, garantindo aos italianos fazer do Mediterrâneo o "mare nostrum"; quando veio a guerra, ela mostrou as suas fraquezas, não resistindo ao teste da batalha, contribuindo para a derrota da Itália.

Esse é um risco do uso da dissuasão que tem de ser considerado.

O fato de considerarmos difusas as ameaças não significa que elas não sejam concretas, objetivas; o que queremos assinalar é que essas ameaças podem vir de muitas possíveis direções, sendo um risco desnecessário relacioná-las a um inimigo específico, a um determinado Estado. O

---

**Embora a derrota militar  
possa ser rápida e decisiva,  
o pós-guerra só trará a  
vitória se a ação política-  
diplomática criar as  
condições necessárias**

---

inimigo é qualquer um que possa concretizar as ameaças identificadas. A questão, portanto, está em estabelecer critérios para a concreta identificação dessas ameaças. A afirmativa de que o inimigo precisa ser claramente estabelecido é uma reminiscência da época em que as hipóteses de guerra eram o marco orientador do planejamento estratégico.

Desde cerca de 1989, temos proposto um parâmetro para orientação dos planejadores da estratégia de segurança nacional: a identificação das nossas “vulnerabilidades estratégicas”, isto é, de tudo aquilo que nos vulnerabiliza diante dos outros; os nossos pontos fracos, onde mais facilmente poderemos ser ameaçados. É a partir dessas “vulnerabilidades” que poderemos definir os meios necessários para diminuí-las ou eliminá-las.

Alguns poucos exemplos esclarecem o ponto: o fato de sermos importadores de energia constitui-se numa vulnerabilidade significativa; a enorme extensão e variedade de nossas fronteiras terrestres, a vastidão e a imensa riqueza das águas sob nossa jurisdição (águas territoriais e ZEE) são vulnerabilidades importantes; a posse da maior parte da Amazônia, com suas riquezas e desafios (exploração racional sem destruição da floresta), talvez seja hoje a nossa maior vulnerabilidade; etc, etc.

É fundamental assinalar que essas “vulnerabilidades” devem ser estabelecidas por um grupo multidisciplinar e não

apenas por militares. Na verdade, as “vulnerabilidades”, após uma ampla discussão, permitem o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento e preparo do poder militar, mas, também, e principalmente, para a elaboração de uma Política de Desenvolvimento, não nos moldes rígidos do planejamento centralizado dos regimes fechados, mas flexível e democrática.

Para Donald Rumsfeld, poderoso Secretário de Defesa dos Estados Unidos,

*“Nosso desafio neste novo século é difícil: temos que defender nossa reação contra o desconhecido, o incerto, o invisível e o inesperado. Pode parecer uma tarefa impossível. Não é. Mas para realizá-la, precisamos abandonar as formas confiáveis de pensar e planejar, assumir riscos e experimentar coisas novas, para que possamos conter e derrotar adversários que ainda não apareceram para nos desafiar.”*<sup>4</sup>

E Rumsfeld prossegue:

*“Também decidimos abandonar a antiga estratégia ‘de ameaças’ que dominou o planejamento da defesa de nosso país por quase meio século, e adotar uma nova abordagem, ‘de capacidades’, que se concentra menos em quem pode nos ameaçar, ou onde, e mais em como podemos ser ameaçados e o que é necessário para impedir e para nos defender contra tais ameaças.*

*É como lidar com ladrões: você não tem como saber quem quer invadir sua*

---

**Num contexto de ameaças difusas, onde não há mais “certezas”, é indispensável que se identifiquem novos parâmetros que possam orientar o preparo e o desenvolvimento do poder militar da nação**

---

4 “Transformando as forças armadas”, Donald Rumsfeld, p.12-22, in Política Externa, vol. II, n° 2, set-out-nov 2002.

*casa ou quando. Mas você sabe como eles podem tentar entrar. Sabe que eles podem tentar arrombar a sua fechadura, então você precisa de uma boa tranca, sólida e impenetrável, na sua porta da frente. Sabe que eles podem querer quebrar uma janela, então precisa de um bom alarme. Sabe que é melhor que eles sejam presos antes de entrar na sua casa, então precisa de uma força policial para patrulhar a vizinhança e manter os marginais longe das ruas. E sabe que um bom pastor-alemão também não faz mal nenhum.”<sup>5</sup>*

Finalmente, ele conclui:

*“A mesma lógica funciona para defesa nacional.*

*Em vez de construir nossas Forças Armadas com base em planos para se lutar contra tais e tais países, devemos examinar nossas vulnerabilidades e, então, projetar nossas forças de acordo com o que for necessário para conter e derrotar a ameaça.”<sup>6</sup>*

Nesta altura, algumas reflexões se impõem. Elas são válidas qualquer que seja o ponto de partida para a definição da estratégia militar do país.

(1) o primado cada vez maior da **tecnologia no campo de batalha** permite o estabelecimento de algumas prioridades na seleção dos programas militares, mormente quando as restrições orçamentárias são grandes. Em linhas gerais, todos os projetos em curso que representam avanços tecnológicos devem ser priorizados em relação a outros: o programa nuclear brasileiro; a construção no país de submarinos, fragatas, corvetas, de aeronaves e de car-

ros de combate; satélites artificiais e suas múltiplas aplicações; o projeto do veículo lançador de satélites (VLS); o desenvolvimento de sofisticados equipamentos que compõem os sistemas de armas; a pesquisa nas áreas de eletrônica e de informática – enfim, todos os projetos que podem diminuir o “gap” tecnológico entre nós e os mais desenvolvidos ou, pelo menos, impedir que ele se alargue.

A valorização dos setores de pesquisa nas forças armadas é indispensável, assim como a supervisão do Ministério da Defesa para que não haja sobreposições mas complementaridade. Não se pode ignorar a importância de ações em conjunto, sempre

que essa somação de esforços permita a criação da massa crítica, tanto em termos de pessoal como de dinheiro, capaz de deslanchar o projeto. A criação da NASA, durante a administração de Kennedy, mudou o

cenário da corrida espacial até então desfavorável aos Estados Unidos; acabando com a dispersão de esforços entre as três forças armadas, os americanos logo ultrapassaram os soviéticos e venceram a corrida para a conquista da lua.

As possibilidades do desenvolvimento de projetos conjuntos com os demais países da América do Sul devem ser exploradas ao máximo.

(2) A rapidez e o alcance do desenvolvimento tecnológico voltado para a guerra leva à necessidade de uma profunda **reformulação da formação do pessoal militar** de todos os níveis. Essa reformulação não deve se dirigir apenas para elevar a

---

## Pelo contrário, se a dissuasão não se apoiar numa real capacidade militar ela, ao falhar, leva à derrota

---

5 Ibidem.

6 Ibidem.

capacidade tecnológica do homem mas, principalmente, para prepará-lo a tomar decisões difíceis em situações de grande incerteza.

(3) o desenvolvimento e fortalecimento da **indústria militar no Brasil** é um requisito essencial. Se, por um lado, sua existência contribui para a dissuasão, por outro, a inexistência de uma indústria militar de defesa deixa o país sujeito a boicotes nas horas de crise, exatamente no pior momento. Durante o conflito Falklands/Malvinas, a Argentina enfrentou muitas dificuldades por sua dependência ao exterior em itens militares críticos.

O princípio é fácil de enunciar mas extremamente difícil de implementar. Devido à escassez de recursos, as encomendas militares não permitem a economia de escala necessária para a manutenção e o desenvolvimento da indústria.

A integração da América do Sul, através da integração de suas indústrias de defesa, em-

bora difícil e delicada, me parece um imperativo. A Argentina e o Chile, em contatos informais, têm mostrado interesse em aprofundar o tema. Os Ministérios da Defesa dos diversos países deveriam tomar para si essa tarefa. Afinal, estaríamos trocando uma total dependência ao exterior, onde predominam exclusivamente interesses comerciais, por uma interdependência regional, onde o interesse dominante é mais de natureza política do que meramente financeira e representa a decisão de compartilharmos um destino comum.

Não se pode ainda deixar de considerar que a mobilização industrial só é possível quando se dispõe de uma indústria militar eficaz. Não se pode mobilizar o que não se produz. Acreditar que uma fábrica de automóveis, de caminhões ou de tratores pode

ser rápida e facilmente transformada para produzir carros de combate é um grave engano se não existirem no país, em produção, fábricas desses carros de combate.

(4) a concepção estratégica de um país, que decorre da identificação e avaliação de suas “vulnerabilidades” estratégicas, não pode, na fase de elaboração, considerar as **restrições orçamentárias**, pois as conseqüências, neste caso, são sempre prejudiciais: o conceito da “jeune école”, do Almirante Aube, foi baseado nas dificuldades financeiras da França após a sua derrota para a Prússia em 1870, não correspondendo às necessidades estratégicas do país naquele momento e nos que se seguiriam; os Livros Brancos de Defesa

do Reino Unido, de 1966 e 1981, definiram uma concepção estratégica, em função das dificuldades econômicas do país, que tornava a Royal Navy um apêndice da força naval americana; esse processo estava em

curso em 1982 quando o Reino Unido teve de enfrentar a questão das Falklands/Malvinas, mas, felizmente para os britânicos, não estava ainda concluído. Se os argentinos tivessem esperado mais um ano, os britânicos não poderiam responder à ação argentina por não disporem de um poder naval para aquela situação. As restrições financeiras impuseram ao país a perda da flexibilidade estratégica, fundamental numa época de incertezas.

É essencial que a avaliação estratégica reflita as reais necessidades do país; estabelecida essa necessidade – pela avaliação das “vulnerabilidades estratégicas” e de determinados objetivos nacionais definidos em termos concretos – deverá ser usado o “reductor” orçamentário. É o método que

---

## É a partir dessas “vulnerabilidades” que poderemos definir os meios necessários para diminuí- las ou eliminá-las

---

Clausewitz, de formação filosófica, usou para descrever o fenômeno da guerra, elevando-a inicialmente ao extremo – a guerra total, absoluta – para então reduzi-la à realidade – a guerra verdadeira, limitada, contingenciada.

Diante da realidade do orçamento, o melhor caminho parece ser a da **criação de núcleos de força militar**, pequenos mas, tanto quanto possível, no estado da arte, cada núcleo correspondendo a uma das funções identificadas como básicas das forças armadas. Assim, a Marinha manteria núcleos para guerra anti-submarino, para guerra de minas, para patrulhamento da ZEE, para projeção limitada de poder, etc.

Com a manutenção desses núcleos, altamente adestrados, será possível, logo que novas condições orçamentárias o permitam, ou quando a realidade de uma grave crise o impuser, a expansão desses núcleos, com a rapidez possível (lamentavelmente, nem sempre a necessária já que muitos dos elementos necessários levam tempo para a sua concretização).

## OPERAÇÕES MILITARES DE NÃO-COMBATE

Aqui trataremos apenas das operações que, embora fazendo uso do poder militar, não envolvem o combate propriamente dito, exceto em certas circunstâncias espe-

ciais, onde este poder é usado de forma limitada, tanto em relação aos objetivos visados, como aos efetivos empregados e ao tempo gasto na operação.

Conscientes desta nova realidade, os americanos estabeleceram as Operações Militares de Não-Guerra – “Military Operations Other Than War (MOOTW)” – abrangendo uma série de operações em que os militares

são empregados, embora, em muitos casos, não exercendo necessariamente o papel principal.<sup>7</sup>

O foco principal das Operações Não-Guerra é impedir a guerra e promover a paz. São, portanto, mais sensíveis às considerações políticas.

São 16 operações classificadas como tal:

(a) Controle de Armas – verificação do cumprimento por outro país de qualquer acordo sobre controle de armas;

(b) Combate ao Terrorismo

antiterrorismo –

medidas defensivas

contraterrorismo – medidas ofensivas

(c) Apoio do Ministério da Defesa às Operações Anti-Droga

“The National Defense Authorization Act de 1989”

Impedir a entrada de drogas no país.

(d) Imposição de Sanções/Operações de Interceptação Marítima

Durante a Operação “Escudo do Deserto”, o boicote ao Iraque impôs blo-

---

**Em vez de construir nossas Forças Armadas com base em planos para se lutar contra tais e tais países, devemos examinar nossas vulnerabilidades e, então, projetar nossas forças de acordo com o que for necessário para conter e derrotar a ameaça.**

*Donald Rumsfeld*

Secretário de Defesa dos Estados Unidos

---

<sup>7</sup> Os elementos para a discussão do MOOTOW foram tirados de 2 publicações:

– “Military Operations Other Than War”, J-7 Operation Plans and Interoperability Directorate, Joint Doctrine, Joint Force Employment

– “Joint Doctrine For Military Operations Other Than War”, Joint Pub 3-07, 16 June 1995.

queio naval e interdição aérea. Quarentena de Cuba em 1952 durante a crise dos mísseis.

(e) Imposição de Zonas de Exclusão  
Conflito Falklands/Malvinas

(f) Garantia de Liberdade de Navegação e Sobrevôo

Fazer respeitar a Lei Internacional  
Operações contra a Líbia, em 1986 (para garantir liberdade marítima e aérea no Golfo de Sidra).

(g) Assistência Humanitária

Refere-se à operações humanitárias realizadas no exterior apenas.

(h) Apoio Militar às Autoridades Cíveis

Quando as medidas necessárias estão além da capacidade das autoridades cíveis. Regulamentadas por lei.

(i) Assistência à Nação/Apoio à Contrainsurgência

Prestação de assistência a uma nação durante crises não classificadas como humanitárias.

Operações contra rebeldes que se opõem ao governo.

(j) Operações de Evacuação de Não-Combatentes

Retirada de brasileiros da Bolívia e do Haiti.

(k) Operações de Paz

Manutenção da Paz (Peacekeeping)

Imposição da Paz (Peace Enforcement)

Há algumas variantes: diplomacia preventiva, realização da paz (peacemaking) e construção da paz (peace building).

(l) Proteção à Navegação

Para proteger os navios de bandeira, nacionais embarcados nesses navios ou em navios de outras bandeiras, ou propriedade pública ou privada nacional.

*Caso do Achile Lauro.*

As emendas à Convenção SOLAS de dezembro de 2002 – Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code).

(m) Operações de Resgate

Trazer de volta pessoal, ou despojos ou equipamentos sensíveis.

Operação Entebe.

(n) Operações de Demonstração de Força

Projeção da Força – Dá credibilidade – Determinação de usar a força.

(o) Operações de Ataque (*strike*) e Incursão (*raid*)

Operações de Ataque

Para danificar, capturar ou destruir um obje-

tivo. Como punição.

Operações de Incursão

De menor monta; em geral para obtenção de informações, confundir o inimigo ou destruir instalações. Termina com retirada planejada.

(p) Apoio à Insurgência

Apoio a rebeldes que querem derrubar governo que nos é hostil.

Apoio aos talibãs durante a ocupação soviética do Afeganistão.

Também os chineses<sup>8</sup> identificam três tipos de operações, sendo que duas delas envolvem o emprego das forças armadas:

---

**Acabando com a dispersão de esforços entre as três forças armadas, os americanos com a criação da NASA logo ultrapassaram os soviéticos e venceram a corrida para a conquista da lua**

---

<sup>8</sup> "Unrestricted Warfare", Qiao Liang and Wang Xiangsui, PLA Literature and Arts Publishing House, Beijing, February 1999, 228p.

- Operações militares de combate
- Operações militares de não-combate

além de um terceiro tipo de operação que classificamos como “não-militar de não-combate”, algo como operações desencadeadas por agentes civis em território inimigo ou operações feitas à longa distância, com o uso da internet (hackers); manobras financeiras, como a movimentação para fora de um país de grandes somas de dinheiro, destruindo sua economia, etc.

No Brasil, já há algum tempo defendemos o conceito de “emprego político do poder militar”, isto é, o emprego do poder militar aquém do nível da violência, para atender aos interesses do Estado.

Já nos referimos que, para as nações fracas, a dissuasão é uma resposta evidente devido à grande diferença de poder entre

elas e as nações mais poderosas. Entretanto, a dissuasão é um conceito limitado e, no nosso entendimento, deve ser vista apenas como um dos muitos aspectos do “emprego político do poder militar”.

O poder militar da nação pode ser usado como um instrumento permanente da política e compreende uma série de ações como a influência, a dissuasão, a persuasão, a coação e a coerção. A “mostra de bandeira” certamente se inclui na primeira delas; o “ataque” e a “incursão”, na última.

Assim, muitas das ações incluídas nas MOOTW estão incluídas no “emprego político do poder militar”, outras dizem respeito apenas a uma grande potência como os Estados Unidos, tais como controle de armas, imposição de sanções, imposição de zonas de exclusão, etc, e algumas não se incluem no conceito de emprego político,

como, por exemplo, as operações de paz, ajuda humanitária, etc.

Dentro da nossa visão, distinguiremos na Doutrina Militar Brasileira as seguintes operações:

- Operações Militares Clássicas
- Operações Militares de Não-Combate:
  - Emprego Político do Poder Militar
  - Operações de Paz
  - Operação de Resgate (compreendendo a Evacuação de Não-Combatentes)
  - Operações Humanitárias (no país ou fora dele)
  - Apoio Militar às Operações Cívicas Não-Humanitárias (sempre regulamentada através de Lei).

Nesta última categoria estamos consi-

derando as operações de combate ao terrorismo. Nas circunstâncias atuais, o Brasil não é alvo preferencial do terrorismo internacional como os Estados Unidos, alguns países europeus e países com grande população muçulmana. Entretanto, é

---

### **As restrições financeiras impuseram ao país a perda da flexibilidade estratégica, fundamental numa época de incertezas**

---

necessário que haja instrumentos para a proteção de propriedade e pessoal estrangeiros no Brasil, ou para evitar que propriedade nacional – aviões, navios, contêineres, etc – possa ser usada contra alvos situados fora do território nacional (as emendas à Convenção para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar – SOLAS – de dezembro de 2002, criaram *inter alia* o Código para Proteção de Navios e Instalações Portuárias – Código ISPS – cujo propósito é exatamente esse; as legislações norte-americanas como a Lei do Bioterrorismo e a Iniciativa para Proteção de Contêineres (CSI) também têm o mesmo objetivo).

Embora esse seja um problema tipicamente policial, em alguns casos extremos pode envolver a intervenção das forças armadas que, assim, devem dispor de batalhões anti-terror para essa eventualidade. O CFN já dispõe, desde a administração Chagasteles, uma unidade desse tipo.

Há outro assunto que reputamos de grande importância dentro da temática em discussão, que se refere especificamente à Marinha e que incluímos também no Apoio Militar às Operações Civis Não Humanitárias: o **gerenciamento do mar**.

Desde a Lei do Mar, considerando-se a Zona Econômica Exclusiva, uma gigantesca área marítima passa a ser do interesse do Brasil. A responsabilidade do Comando da Marinha como Autoridade Marítima é inalienável mas, inúmeros ministérios têm ingerência sobre a área marítima, e torna-se indispensável o estabelecimento de um gerenciamento que coordene essas atividades, evite interferências e omissões.

Estamos propondo um grande colegiado com a responsabilidade de exercer, através de uma secretaria-executiva, a coordenação de todas as atividades ligadas ao mar

- o conhecimento do mar,
  - a sua proteção no sentido ambiental;
  - a proteção dos que trabalham no mar,
- sob o aspecto de segurança do trabalho, saúde e lazer;
- o uso do mar como veículo para o transporte e o lazer;
  - a exploração dos recursos vivos e não-vivos do mar; e, finalmente,
  - a defesa do mar.

A presença da Marinha em todos esses segmentos, que juntos definem o nosso interesse pelo mar, representa um novo desafio para ela e para o país.

Ao final, não podemos deixar de apontar os problemas que podem decorrer da crescente **"privatização" do papel das forças armadas**. Hoje, no Iraque, para cada 10 soldados americanos há 2 civis empregados não só nas tarefas logísticas mas em atividades antes reservadas exclusivamente aos militares, como operação de sistema de armas, prestação de serviços de segurança de instalações e de autoridades, etc.<sup>9</sup>

Certamente, a ocupação do Iraque não funcionaria sem a participação de firmas contratadas: firmas gigantescas como a Bechtel Inc, a Fluor Corp, a Parsons Corp e a Perini Corp estão trabalhando na reconstrução da infraestrutura do país, o que, obviamente, nada tem de extraordinário. Na verdade, há muito tempo empresas privadas têm se envolvido com militares durante os períodos de guerra, mas suas atividades limitavam-se à logística, não havendo nenhum envolvimento com operações de combate.

Atualmente, porém, o Pentágono está dando às empresas responsabilidades em áreas tipicamente militares, como proteção de segurança, fornecimento de tradutores e de "serviços de inteligência", um termo genérico que inclui qualquer coisa que diga respeito à coleta e à análise de dados (interrogatório de prisioneiros, por exemplo). Firms como a Blackwater Security Consulting e a Eriny, cujos funcionários são ex-membros das Forças Especiais, dão pessoal para os serviços de proteção; a General Dynamics Corp, e a KBR, subsidiária da Haliburton Inc, dão apoio aos militares numa série de áreas que vão desde o reparo de carros de combate até a prestação de serviços de cozinha. A CACI International Inc., de Arlington, tem um contrato para fornecer técnicos de interro-

<sup>9</sup> "Line Increasingly Blurred Between Soldiers and Civilian Contractors", Ariana Eunjung Cha and Renae Merle - <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/admin/emailfriend?contentId=A22547-2004May12&sent=no&referrer=emailarticle>

gatório; a Titan Corp, de São Diego, fornece intérpretes.

Muitas empresas operam e mantêm sistemas de armas a bordo de navios e aeronaves.

O primeiro problema decorrente da "terceirização" é de natureza política: a acusação de que os contratos mais lucrativos estão sendo dados a aliados da administração Bush. Tratando-se de contratos feitos em momento de crise, a licitação é dispensada, dando margem a interpretações polêmicas sobre a escolha das firmas que deverão prestar o serviço.

A morte de alguns desses contratados em missões de combate – na escolta de comboios militares americanos, por exemplo – está chamando a atenção para a falta de regras e regulamentos que cubram as atividades desses verdadeiros exércitos particulares.

Outra questão fundamental é a independência com que os contratados operam, pois, a linha divisória entre militares e civis está cada vez mais difícil de definir e, aparentemente, os militares estão ficando excessivamente dependentes de contratados que já não conseguem controlar: o caso dos interrogatórios na prisão de Abu Ghraib, onde estavam especialistas em interrogatório e tradutores contratados além de militares, levanta o problema da responsabilidade pelos abusos. É evidente que os contratados não têm autoridade formal sobre o pessoal militar, e muitos se consideram apenas parceiros ou assessores; na prática, porém, eles têm enorme influência, principalmente mas não exclusivamente, sobre as praças, devido ao seu conhecimento técnico e porque, trabalhando junto com os oficiais de alta patente, a sua influência é grande sobre os homens que tomam as decisões. Nesses casos, o "aconselhamento" é frequente.

Há dúvidas quanto à lealdade desses civis; ela pode estar dividida: eles segui-

rão as ordens de seus chefes civis e dos acionistas das firmas ou de seus chefes militares? Haverá ocasiões em que os interesses não coincidirão.

Os melhores elementos das forças armadas poderão se sentir atraídos pelos altos salários e vantagens oferecidos pelas empresas para esse tipo de serviço, deixando o pessoal menos qualificado ligado à instituição militar, o que é preocupante.

A expansão do serviço prestado pelas firmas civis começou no início de 1999, o apogeu da tecnologia "ponto.com", quando parecia que a alta-velocidade de inovação das empresas privadas poderia levar os militares a um nível tecnológico superior na arte da guerra. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, o fenômeno se intensificou.

O debate sobre essa questão é urgente pelas suas possíveis conseqüências e, sem dúvida, interfere com a missão das forças armadas neste novo século.

Embora a tendência maior da "terceirização" decorra de certas circunstâncias do sistema militar americano, o fato é que a generalização desse processo noutros países poderá acarretar muitas dificuldades.

## CONCLUSÕES

– **A guerra clássica**, envolvendo choque entre forças armadas rivais, é ainda o mais importante elemento definidor da estratégia de segurança nacional.

– No ambiente de incertezas, característico da época atual, a identificação e exploração das "**vulnerabilidades estratégicas**" é um excelente veículo para orientar o desenvolvimento e o preparo das forças armadas do país, além de contribuir para o estabelecimento de uma Política de Desenvolvimento.

– A concepção estratégica não pode ficar condicionada às **restrições orçamentárias** decorrentes de uma conjuntura desfavorável. A perda de flexibilidade estraté-

gica resultante é, inaceitável. A realidade dos recursos realmente disponíveis imporá, porém, a limitação dos meios definidos na concepção estratégica.

– A **manutenção de núcleo de força**, tanto quanto possível no estado da arte – correspondente a cada uma das funções atribuídas às forças armadas – permitirá que, cessada a restrição orçamentária ou ocorrendo uma grave crise, os núcleos seja expandidos. Tal procedimento implica, porém, em alto risco, devendo ser considerado transitório.

– A **Revolução em Assuntos Militares (RAM)** fez com que as guerras modernas envolvam alta tecnologia. As forças armadas devem privilegiar os projetos que mais agregam tecnologia avançada.

– Há necessidade de uma profunda reformulação **da formação militar** em todos os níveis, não só em termos da preparação tecnológica mas, principalmente, da maior capacitação para agir de forma independente no campo de batalha mas em conformidade com a missão do superior.

– A existência de uma **indústria militar nacional**, além de trazer uma contribuição importante para a dissuasão, diminui a de-

pendência ao exterior numa área sensível como a militar. A necessidade de economia de escala sugere que a integração militar regional se faça através da integração das indústrias de defesa.

– Não há **mobilização industrial** se não há indústria militar nacional.

– A participação das forças armadas em **“operações de não-combate”** – muitas chamadas anteriormente de “subsidiárias” – é cada vez mais freqüente. O “emprego político do poder militar” – que engloba ações como influência, dissuasão, persuasão, coação e coerção – todas situadas aquém do nível de violência – é um conceito extremamente útil. Outros “empregos de não-combate” – operações de paz, de resgate, humanitárias e de apoio às autoridades civis – já são parte integrante das responsabilidades do Poder Militar da nação.

– Há necessidade de um amplo debate sobre a **“terceirização”** das forças armadas.

– **O gerenciamento do mar** é uma necessidade para o país. A Marinha de Guerra tem um papel fundamental, reconhecido nesse admirável documento que é “A Amazônia Azul”.



## Serviço de Documentação da Marinha



*O SDM é o órgão responsável pela memória da Marinha. O Serviço de Documentação tem como atribuição estudar, pesquisar e divulgar a história marítima brasileira e conservar o patrimônio histórico e artístico da Marinha do Brasil.*

Criado em 1943, o SDM reúne atualmente sete departamentos, distribuídos em cinco prédios históricos:

- na Sede Ilha das Cobras funcionam os Departamentos de Arquivo, de História Marítima, de Publicações e Divulgação e de Administração;
- na Rua Dom Manuel (Praça XV) fica o Museu Naval;
- no Espaço Cultural da Marinha estão atracados o Navio-Museu *Bauru*, o Submarino-Museu *Riachuelo* e o Rebocador-Museu *Laurindo Pitta*;
- na Rua Mayrink Veiga está a Biblioteca da Marinha;
- o SDM abrange ainda a Ilha Fiscal – local onde foi realizado o Último Baile do Império.

Empenhado nesta árdua tarefa, o SDM tem desenvolvido, a cada ano, novos projetos, buscando maior interação entre a Marinha e a sociedade. Como resultado deste trabalho, cerca de 300 mil pessoas visitaram o Complexo Cultural da Marinha (SDM) em 2001.