



Dissuasão não-nuclear: limites e aplicabilidade¹

*Centro de Estudos
Estratégicos da Escola de Comando
e Estado-Maior do Exército*

RESUMO

O artigo apresenta uma análise da dissuasão baseada em meios convencionais, distinguindo-a da dissuasão nuclear e balizando seus limites. Identifica, ainda, seus componentes essenciais e a relação destes com os interesses nacionais, avalia sua aplicabilidade continental e extra-continental, e propõe ajustes em alguns conceitos contidos no Manual de Estratégia (C 124-1).

PALAVRAS-CHAVE

Dissuasão, retaliação, dissuasão convencional e nuclear.

A Política de Defesa Nacional consagra a dissuasão e a diplomacia como os dois pilares sobre os quais se apoia a defesa do Brasil. A dissuasão, por sua conotação predominantemente militar, tem lugar de destaque na elaboração da estratégia militar decorrente daquela Política. A Estratégia Militar de Defesa e as Estratégias das Forças Singulares, bem como o Manual de Estratégia em vigor no Exército, retratam essa importância.

A dissuasão é, portanto, amplamente difundida no pensamento estratégico brasileiro. Paradoxalmente, é um conceito insuficientemente conhecido.

A impressão que se tem, oriunda da leitura dos escassos estudos específicos sobre o assunto, é que bastaria a definição sumária de seus aspectos mais gerais² para esgotá-la e compreender todo o seu alcance. Essa visão é simplista e pode estar equivocada. Desconhecer sua complexidade pode indu-

¹ Selecionado pelo PADECEME. Texto elaborado pelo Centro de Estudos Estratégicos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

² Existência de forças suficientemente poderosas, aptas ao emprego imediato e capazes de inibir conflitos, pela capacidade de revidar que representam. (C 124-1 Estratégia).

É defensiva quando um Estado dispuser de meios suficientemente potentes para conter e revidar o golpe inicial do inimigo. O objetivo é dissuadir o inimigo de tomar a decisão de empregar seus meios de ataque, diante da incerteza de que alcançará resultados compensadores. É ofensiva quando a existência de meios potentes é um fator de convencimento da inutilidade de o inimigo se opor a uma ação que se pretenda realizar. (C 124-1)

zir a sérios e lamentáveis erros de avaliação, caso o País um dia dependa de sua eficácia.

A dissuasão é empiricamente conhecida desde os tempos mais remotos. Manifestava-se nas tribos primitivas pelas pinturas e máscaras de guerra, que visavam a demonstrar ferocidade e a inspirar o terror nos adversários, na esperança de inibi-los no combate.

Da Antigüidade até os tempos modernos, subsistiu a crença na importância de mostrar a força para não ter de usá-la, segundo a fórmula cunhada pelos romanos *si vis pacem, para bellum*. Mas é forçoso admitir que essa dissuasão arcaica teve importância mais retórica do que prática, tendo em vista a influência apenas marginal que exerceu nos conflitos. Serviu mais para animar as nações a não se descuidarem de suas forças militares do que realmente evitar conflitos ou para constranger adversários a aceitar uma imposição. Pode ter tido, em alguns episódios, valor tático, mas quando tentou constituir-se em instrumento capaz de afetar decisões políticas, e portanto alterar o curso da guerra ou da escalada para a guerra, não foi bem sucedida.

Durante cerca de trezentos anos, até o fim da Primeira Guerra Mundial, a Europa viveu a política de equilíbrio de poder, que era uma forma de as nações mais fracas ou ameaçadas dissuadirem as mais poderosas ou ameaçadoras por meio de alianças militares. O equilíbrio obtido dessa maneira revelou-se, no entanto, instável, tendo sido a guerra o seu resultado. O valor estratégico da dissuasão, por conseguinte, revelou-se extremamente duvidoso.

A História bem demonstra que Estados rivais poderosamente armados produ-

ziram ao longo dos séculos um ininterrupto rol de guerras sem se deixarem dissuadir, por mais forte que fosse o eventual adversário. Se assim não fosse, apenas para exemplificar, simplesmente não teriam ocorrido as I e II Guerras Mundiais.

Essa simples constatação já é suficiente para reconhecer a inconsistência do argumento de que é possível evitar a guerra simplesmente ao se dispor de uma força militar (convencional) que represente sólida capacidade de revidar, ou que faça o adversário não ter certeza do seu sucesso, conforme as definições.

Foi apenas após o advento da arma nuclear que a dissuasão elevou-se à categoria de estratégia independente, abandonando o simples estágio de precaução e de aplicação marginal. Quarenta anos de Guerra Fria demonstraram sobejamente a eficácia dessa nova forma de dissuasão, ao representar, na história moderna e contemporânea, o mais longo período de alta confrontação entre duas potências sem que nenhuma delas se tenha arriscado ao conflito direto com a sua adversária. Evidentemente essa dissuasão não foi absoluta, permitindo que os Estados Unidos e a União Soviética, ao longo desse período, se chocassem indiretamente em áreas periféricas aos seus principais interesses.

À luz da História, é nítida a diferença entre os efeitos das duas formas de dissuasão: a convencional e a nuclear. Cabe bem analisar essa distinção, a fim de não considerar para a primeira, caso brasileiro, características que são específicas da segunda, à qual o País espontaneamente renunciou ao consagrar a rejeição do uso militar do átomo como um princípio constitucional e ao adotar, conseqüentemente, uma

série de compromissos internacionais³ que materializaram essa disposição.

O escopo deste ensaio é analisar com um pouco mais de profundidade a dissuasão baseada em meios convencionais, distinguindo-a da dissuasão nuclear e balizando seus limites; discernir seus componentes essenciais e sua relação com os interesses nacionais; verificar sua aplicabilidade continental e extra continental e propor ajustes em alguns de seus conceitos.

DISSUAÇÃO NUCLEAR

Em 1946, nos Estados Unidos, Bernard Brodie, referindo-se à bomba atômica, afirmava: *até o presente, o objetivo capital de nosso poder militar foi vencer guerras. Daqui em diante será evitá-las. Ela não pode ter outro propósito útil.*⁴

Já o General Beaufre afirmou: *A estratégia antiga, antes da era nuclear, repousava mais ou menos explicitamente sobre uma capacidade positiva, a capacidade de vencer, o que significa não apenas o poder de impor a vontade, mas de atingir esse resultado de uma maneira relativamente pouco onerosa em relação ao benefício da vitória. Com a arma nuclear, aparece um fenômeno inteiramente novo: qualquer que seja o resultado da luta, vencido e vencedor – se essas distinções ainda existirem – devem pagar o preço exorbi-*

*tante das destruições atômicas, porque não há como se proteger delas eficazmente. Em decorrência, busca-se alcançar o objetivo político não mais pela vitória militar, capacidade positiva tornada extremamente perigosa, mas pela ação indireta graças à paralisia do adversário; portanto, graças a uma capacidade negativa que permite evitar a grande prova de força, quer dizer, graças à dissuasão.*⁵

O cerne da dissuasão centra-se, pois, na percepção material e psicológica da ameaça inerente à decisão de empreender determinada ação ou de opor-se a uma ação do adversário. Essa percepção resulta do balanço entre o valor do objetivo visado e o risco envolvido na sua consecução. Na confrontação nuclear, o risco tende sempre a superar os possíveis ganhos. A amplitude assombrosa do poder de destruição das armas atômicas tornou a guerra nuclear uma hipótese praticamente inaceitável. O temor recíproco entre adversários nuclearizados conduz o ambiente estratégico a grande estabilidade, passando-se, com a arma nuclear, *de uma estratégia de guerra a uma estratégia de ameaça potencial, ou de dissuasão.*⁶

Mas a situação não se revela assim tão simples. Não haveria dissuasão se a estabilidade fosse absoluta. Se as forças nucleares adversas se neutralizassem completamente, elas seriam inúteis e as nações se

³ Acordo Brasil-Argentina para uso exclusivamente pacífico da energia nuclear (Ago 1991).

Acordo quadripartite (Brasil, Argentina, Agência Brasileiro-Argentina de contabilidade e controle e

Agência Internacional de Energia Atômica) para aplicação de salvaguardas (Mar 1994).

Tratado de Tlatelolco, adesão à zona livre de armas nucleares na América Latina e Caribe (Mai 1994).

Adesão ao Tratado de não-proliferação nuclear e ao Acordo para a proibição completa dos testes nucleares (13 Jul 1998).

⁴ Citado em Gray, Colin S. *Modern Strategy*. p. 304

⁵ Beaufre, André. *Dissuasion et Stratégie*. p. 20

⁶ *Ibid.*, p. 27

veriam livres para buscar seus objetivos via guerra convencional como no passado. Só há lógica na dissuasão se houver o temor de que um ou outro lado, em determinada situação, se decida pelo emprego de seu arsenal nuclear. Se a possibilidade de um ataque não tiver o mínimo de credibilidade, que inspire alguma incerteza no adversário quanto à disposição de um partido de empregar primeiramente o seu arsenal, todo o edifício da dissuasão desmoronará.

A dissuasão nuclear resulta do confronto entre a capacidade de desencadear um ataque nuclear e a capacidade de o adversário retaliar, chamadas daqui em diante de ataque e retaliação. Um ataque só terá lógica se o país que o promover não sofrer retaliação com todo o peso da capacidade adversária, senão o resultado do ataque significaria suicídio coletivo. Portanto, o ataque deve visar às forças nucleares do inimigo, de modo a eliminar a sua capacidade de retaliação ou reduzi-la a um nível aceitável em relação ao valor do objetivo perseguido. Por sua vez, a retaliação terá como alternativa mais viável provocar a maior destruição possível no agressor, sendo dirigida contra os seus recursos vitais, principalmente suas cidades.

A capacidade de atacar redundante, segundo Beaufre, na dissuasão ofensiva, pois, sendo crível, poderia impedir o adversário de se opor a alguma ação deseja-

da pelo atacante. Depende da disponibilidade de meios dotados de precisão adequada e na quantidade necessária à destruição de alvos fortemente protegidos, ou de um sistema de defesa que assegure a destruição dos mísseis de retaliação, constituindo a chave para a iniciativa nuclear.

A retaliação, por sua vez, depende de tornar a força nuclear o mais invulnerável possível ao ataque (por meio de silos de concreto, lançamento de mísseis a partir de submarinos e de veículos etc.), de modo a preservá-la ao máximo e que seu

poder de destruição seja intolerável para o atacante; dessa forma, a retaliação exerce a dissuasão defensiva, ainda conforme aquele autor.

Os parágrafos anteriores reduzem a problemática envolvendo ataque e retaliação à sua essência mais simples. Foge ao escopo deste ensaio a análise mais profunda da dinâmica dessa dialética, que abarca a possibilidade de ocorrência de ataques / retaliações sucessivos. Nessa eventualidade, a diferenciação entre os objetivos visados pelo ataque e pela retaliação passa a ser menos nítida.

A estabilidade nuclear é resultado do equilíbrio entre a capacidade de ataque e a de retaliação. Esse equilíbrio, no entanto, não pode ser estático. *Na realidade, o elemento decisivo repousa na vontade de desencadear o cataclismo. Fazer crer que*

Na confrontação nuclear, o risco tende sempre a superar os possíveis ganhos. A amplitude assombrosa do poder de destruição das armas atômicas tornou a guerra nuclear uma hipótese praticamente inaceitável. O temor recíproco entre adversários nuclearizados conduz o ambiente estratégico a grande estabilidade, passando-se, com a arma nuclear, de uma estratégia de guerra a uma estratégia de ameaça potencial, ou de dissuasão.

se tem essa vontade é mais importante que todo o resto. Naturalmente blefa-se, mas até que ponto? (...) No final de contas, é a incerteza que constitui o fator essencial da dissuasão".⁷ A busca incessante pelo aprimoramento das capacidades de ataque versus retaliação produziu o grau de incerteza necessário para que a dissuasão tivesse credibilidade durante a Guerra Fria. Mesmo atualmente, quando, encerrada a Guerra Fria, as grandes potências negociam tratados de redução de seus arsenais nucleares, elas buscam preservar vantagens que lhes assegurem a capacidade dissuasória, como bem se comprova, na atualidade, com o debate a respeito da intenção dos EUA de implantar um sistema antimísseis.

O que se nota de antemão, como será exposto mais adiante, é que os conceitos de dissuasão adotados na elaboração estratégica brasileira referem-se mais diretamente às condições do ambiente nuclear.

DISSUAÇÃO CONVENCIONAL

Foram vistas, de maneira bastante sintética, as injunções da dissuasão nuclear e a sua capacidade de produzir um ambiente de alta estabilidade estratégica entre as potências que dispõem desse tipo de armamento. Essa estabilidade resulta mais do efeito psicológico produzido pela ameaça de emprego da arma nuclear do que propriamente da verdadeira intenção de fazê-lo. E é essa a primeira distinção entre o nuclear e o convencional. A possibilidade deste de causar semelhante efei-

to psicológico é duvidosa; logo, a credibilidade do potencial convencional está relacionada diretamente com a sua real possibilidade de emprego. O fator incerteza é, em conseqüência, menos importante no ambiente convencional. A incerteza quanto à reação não dissuadiu o Iraque de anexar o Kuwait em 1990, nem a Argentina de, em 1982, tentar retomar pela força as Ilhas Malvinas.

No entanto, a diferença fundamental reside na disparidade entre a percepção do risco de conflito nuclear ou convencional. No conflito nuclear, conforme visto, há o risco de *destruição imediata, física e mensurável*. No ambiente convencional, o risco que dissuade é menos simples: é o medo de ser vencido, de ver o inimigo arrebatado a vitória. Essa diferença com relação ao nuclear é considerável, porque se a destruição nuclear é inevitavelmente bilateral em graus diversos, a vitória é necessariamente unilateral. É o que fez com que a guerra convencional estivesse em voga ao longo dos séculos: a esperança de sucesso justificava os sacrifícios, porque a vitória os compensaria (...) Devido à expectativa de sucesso, o risco de uma guerra é aceito facilmente. A dissuasão é reduzida ou anulada, e isto para os dois adversários (...), o que quer dizer que o ambiente convencional tende a ser instável desde que as expectativas de vitória deixem de ser mínimas.⁸

A análise da dissuasão convencional deve considerar esse caráter de instabilidade inerente. A conclusão imediata e óbvia é que a dissuasão convencional tem alcance limitado e resultados mais incertos quanto ao objetivo de evitar conflitos armados. Mas parece fora de dúvida

⁷ Beaufre, André. *Introdução à Estratégia*. p. 94.

⁸ Beaufre, André. *Dissuasion et Stratégie*. p. 52 / 53.

que a capacidade dissuasória convencional guarda estreita relação com dois fatores, também válidos para o ambiente nuclear, mas que aqui se manifestam com muito mais intensidade.

O primeiro diz respeito à disparidade entre o poder militar dos contendores. A expectativa de vitória, sendo elevada para o mais forte, e portanto compensadora dos riscos, tenderá a fazê-lo imune à dissuasão defensiva do mais fraco, ao contrário do ambiente nuclear, onde o átomo exerce forte poder equalizador e concede ao mais fraco considerável poder dissuasório defensivo. Por outro lado, é restrita sua possibilidade de exercer a dissuasão ofensiva, pois a História demonstra ser raro um país não reagir a uma agressão armada direta (como exemplo, podem-se citar as intervenções norte-americanas em Granada e no Panamá - é difícil imaginar maior disparidade militar; no entanto, nos dois casos, houve a reação armada). Portanto, quando o mais forte tem a iniciativa estratégica, o mais provável é a ocorrência da não-dissuasão, ou seja, dá-se o conflito armado. Por outro lado, o mais forte tem elevada possibilidade de exercer a dissuasão defensiva.

O segundo refere-se ao valor que cada um dos contendores atribui ao objetivo colimado. A disposição de um país de recorrer à guerra, o que significa não se deixar dissuadir tanto ofensiva como defensivamente, é diretamente proporcional à importância do objetivo para a sua segurança ou para a implementação de sua política nacional, ou seja, a relação entre o objetivo em questão e os interesses nacionais, vitais ou não, dará a medida do em-

penho que os países dedicam à defesa ou conquista desse objetivo.

As combinações entre as diferentes valorações dos objetivos e as posturas ofensiva e defensiva dos oponentes apresentam um quadro diversificado de possibilidades de dissuasão. Se a manutenção de determinado *status quo* é muito importante para um país, e a sua alteração é apenas medianamente ou pouco importante para outro, a possibilidade de o primeiro exercer a dissuasão defensiva é elevada. Invertendo-se a importância dos objetivos, invertem-se igualmente as possibilidades de dissuasão. No caso de o objetivo ser muito importante para ambos, a maior probabilidade seria a não-dissuasão e a escalada para o conflito, enquanto, se for pouco importante para ambos, as possibilidades de dissuasão seriam bilaterais.

Ao contrário do ambiente nuclear, no qual a antevisão da hecatombe possível suplanta qualquer outra consideração, as possibilidades de dissuasão e não-dissuasão são multifacetadas, em virtude das várias combinações mútuas possíveis entre disparidade militar, valoração dos objetivos e as inúmeras nuances de gradação entre esses fatores.

Entretanto, é ainda necessária a análise sob outro enfoque para vislumbrar com mais nitidez a problemática da dissuasão. É preciso distinguir seus dois componentes essenciais, sem os quais é vã a esperança de dissuadir. André Glucksmann afirma que *a ameaça dissuasiva encontra-se dividida entre duas componentes: a componente força e a componente intenção. Transmitir uma ameaça dissuasiva significa ao mesmo tempo manifestar uma capacidade e comunicar uma vontade.*⁹ Corretas na sua

⁹ Glucksmann, André. *Discours de la Guerre*. p. 254.

essencialidade, essas componentes não abrangem, contudo, toda a amplitude da dissuasão. À componente força, somam-se outras condições que a reforçam, e a comunicação da vontade pode não bastar, visto que, como o contendor também é dotado de vontade, pode-se necessitar da materialização dessa vontade, por intermédio da aplicação do poder. Em decorrência, expandindo-se a idéia acima exposta, afirma-se que não haverá possibilidade de dissuasão convencional sem condições dissuasivas e determinação política.

As condições dissuasivas são as componentes passivas. Caracterizam-se por um contexto fisiográfico, econômico, psicossocial, político, diplomático ou militar inibidor das ações agressivas. Não são, porém, determinantes.

Os aspectos fisiográficos podem apresentar condições dissuasivas à medida que causarem sérias restrições às operações militares. Por exemplo: clima extremamente adverso, relevo acidentado, floresta espessa, vastidão geográfica etc.

Os aspectos psicossociais e econômicos, como a coesão nacional, tamanho da população, popularidade da causa em questão, fé religiosa, capacidade industrial, auto-suficiência energética, alimentar e de insumos básicos, são igualmente condições capazes de influenciar a decisão adversária.

Porém, dentre as condições não-militares, principalmente as de natureza diplomática, destaca-se na atualidade a tendên-

cia internacional de repudiar a guerra como forma de solução de conflitos, traduzida pela Carta das Nações Unidas e pelas de outras organizações internacionais.

O recurso à guerra deixou de ser um direito soberano das nações como no passado. Com a aprovação da Carta da ONU,

consolidou-se no Direito Internacional o princípio da solução pacífica dos conflitos, conceito cuja implantação iniciou-se após a Primeira Guerra Mundial com a Liga das Nações. Embora a ilegalidade não seja razão suficientemente forte para eli-

minar a guerra do relacionamento entre as nações, como bem se tem visto, o receio do isolamento político e da imposição de sanções internacionais representa sem dúvida um forte risco, nem sempre aceito facilmente por um provável agressor.

O repúdio à guerra é expresso igualmente pelo sentimento predominante nas sociedades democráticas, que aceitam cada vez com mais dificuldade a morte de seus filhos em conflitos distantes e mal compreendidos.

A ação da ONU e dos demais organismos internacionais, bem como a influência da opinião pública, são condições capazes de causar forte efeito dissuasivo ao restringir a liberdade de ação dos países, vinculando-a ao acatamento das regras do Direito Internacional. O repúdio internacional à guerra constituiu-se, pois, num fator de redução da instabilidade inerente do ambiente convencional. Convém ressaltar

Embora a ilegalidade não seja razão suficientemente forte para eliminar a guerra do relacionamento entre as nações, como bem se tem visto, o receio do isolamento político e da imposição de sanções internacionais representa sem dúvida um forte risco, nem sempre aceito facilmente por um provável agressor.

entretanto que esse fator será reduzido ou neutralizado se o agressor for uma grande potência com poder político de influenciar as decisões internacionais, ou se o conflito situar-se em região periférica aos interesses dessas potências, únicas capazes de realmente implementar sanções internacionais ou de intervir militarmente.

Ademais, como demonstram as ações armadas empreendidas pelos Estados Unidos e pela OTAN após 1990, a falta de endosso formal pela ONU não é fator impeditivo quando os interesses dos centros de poder exigem tal conduta. Em tais casos, aliás, é comum invocar-se, à guisa de justificativa, uma suposta *comunidade internacional*.¹⁰

Cumprе ainda ressaltar que atualmente uma das hipóteses de emprego da força armada é o gerenciamento de crise, no qual se consideram justificadas intervenções por diversos motivos, desde ameaças ao meio ambiente até violações dos direitos humanos. Essa conceituação é tanto mais ameaçadora pelo fato de que a avaliação da existência de tais condições é feita unilateralmente pelos próprios centros de poder.

É evidente, porém, que, entre as condições dissuasivas, destaca-se a capacidade militar. Como a dissuasão não pode basear-se num blefe, a capacidade militar não pode ser representada simplesmente pelos seus termos quantitativos absolutos, seja de efetivo, seja de armamentos diversos. O elemento que possui condições de dissuadir é a parcela da força realmente capaz de ser enquadrada por comandos

operacionais eficientes e que seja compatível com a capacidade logística, tanto militar como nacional. É a fração da força apta a ser deslocada e concentrada estrategicamente com a devida presteza, bem como capaz de manobrar com eficácia. Além disso, o aspecto quantitativo vale menos em termos dissuasórios do que o potencial tecnológico agregado às forças. A expectativa de vitória aumentará para um contendor que possua capacitação superior à de seu adversário, mesmo que este o supere quantitativamente.

A capacidade militar, embora seja necessária, por si só não é suficiente para a dissuasão. A ação dissuasiva de uma força armada convencional está, como já visto, diretamente relacionada com a disposição de empregá-la. Caso a força armada esteja condenada politicamente à inércia, ela não dissuadirá, contrariamente ao que ocorre no ambiente nuclear, justamente porque a incerteza quanto ao seu emprego não se constitui, no convencional, em um fator preponderante. Em consequência, o componente fundamental da dissuasão convencional é a determinação política de aplicar o poder militar da nação.

A ascensão da Alemanha nazista constitui-se num exemplo clássico do caráter fundamental da determinação política na dissuasão. Em meados da década de trinta, a Grã-Bretanha predominava nos mares e a França possuía o exército mais poderoso da Europa, além de serem aliadas da Polônia e da Tchecoslováquia, potências secundárias. A Alemanha, submetida aos termos do Tra-

¹⁰ "(...) É claro que nem o Direito (Internacional) nem a opinião pública mundial podem forçar nações a agir contra seus próprios interesses principais. (...) Obviamente, os acordos não eliminam a necessidade de forças armadas poderosas, capazes de servir como dissuasão (...) - Madeleine Albright, Secretário de Estado norte-americano (Nov 1999).

tado de Versalhes, dispunha de forças armadas reduzidas e controladas externamente.

As condições dissuasivas representadas pelas forças franco-britânicas, largamente superiores às alemãs na época, não foram, no entanto, suficientes para abalar a vontade de Hitler. Motivado pela importância que atribuía aos seus objetivos políticos e sustentado pelo povo alemão, Hitler, numa decidida e ousada estratégia de ações sucessivas, empreendeu o rompimento do Tratado de Versalhes ao anunciar, em 1936, o rearmamento de seu país e a remilitarização da

Renânia, região contígua à fronteira com a França; anexou a Áustria em 1938; anexou a região checa dos sudetos também em 1938 e, posteriormente, toda a Tchecoslováquia em 1939, antes de invadir a Polônia e desencadear a guerra.

A timidez ou a tibieza dos governos francês e britânico, assustados com as lembranças do morticínio da Primeira Guerra Mundial e conseqüentemente imbuídos de intenções apaziguadoras, impediu-os de adotar a única opção capaz de realmente deter a escalada nazista para a guerra como, aliás, temia o Alto Comando das Forças Armadas alemãs: colocar o próprio Hitler diante da ameaça de guerra enquanto a Alemanha ainda se encontrava militarmente fraca, caso persistisse na busca de seus objetivos. Sua expectativa de sucesso, então extremamente restrita, devido à superioridade e à firme-

za franco-britânica, o teria com muita probabilidade dissuadido de prosseguir.

O que se constata é que a dissuasão, para atingir todo o seu alcance, não pode restringir-se à passividade das condições dissuasivas. É preciso, segundo uma lógica de confrontação, decidir-se pela escalada controlada do conflito, por intermédio da ameaça de emprego e, se necessário, pelo emprego progressivo do poder militar, a fim de forçar uma solução negociada vantajosa ou que seja minimamente prejudicial.

Para conduzir essa *manobra de dis-*

suasão faz-se necessária perfeita avaliação do potencial relativo das forças armadas opostas e do mútuo valor atribuído ao objetivo pelos contendores. Esses parâmetros regularão a escalada. Os governos deverão, na medida de seus interesses, elevar e abaxiar com habilidade o nível da tensão, ameaçando ou contemporizando, tendo em vista não a derrota do inimigo, mas o acordo mais vantajoso.

A manobra de dissuasão caracteriza-se como uma manobra de crise com objetivo de obter uma solução negociada a fim de evitar um conflito armado externo ou de reduzi-lo ao mínimo de gravidade por meio da ameaça de emprego ou do emprego progressivo do poder militar.

O método da manobra de dissuasão, de modo geral, seria, segundo Beaufre: *ameaças radicais, ações limitadas para de-*

O que se constata é que a dissuasão, para atingir todo o seu alcance, não pode restringir-se à passividade das condições dissuasivas. É preciso, segundo uma lógica de confrontação, decidir-se pela escalada controlada do conflito, por intermédio da ameaça de emprego e, se necessário, pelo emprego progressivo do poder militar, a fim de forçar uma solução negociada vantajosa ou que seja minimamente prejudicial.

*monstrar a determinação de superar o adversário e busca constante da negociação. Caso não surta efeito, aumento mínimo possível da ameaça, acompanhado de declarações dando a entender o pior.*¹¹

Beaufre¹² apresenta a crise dos mísseis de Cuba como um bom exemplo de manobra de dissuasão. Em julho de 1962, os soviéticos estavam preparando-se para instalar armamentos modernos na ilha. No início de setembro, o presidente Kennedy declara que a situação seria tratada com extrema severidade caso as armas não fossem defensivas. Ao mesmo tempo, determina a realização de levantamentos aerofotográficos e solicita permissão do Congresso para mobilizar cento e cinquenta mil reservistas. A ameaça não foi suficiente. Em 15 de outubro, fotografias comprovam a construção de instalações de mísseis balísticos intercontinentais em Cuba. No dia 16, autoridades soviéticas declaram que os mísseis seriam enviados à ilha ao primeiro sinal de alarme. Em 22, Kennedy anuncia o bloqueio de Cuba e obtém da OEA uma resolução autorizando o uso da força. Cuba mobiliza-se. Em 25, o presidente norte-americano escreve a Krushev, exigindo o desmonte das instalações, sob pena de tomar novas medidas. Paralelamente a essa exigência, Kennedy deixa vazar informações a respeito de planos de desembarque em Cuba. Krushev vacila e interrompe o avanço dos navios soviéticos que transportavam os mísseis. Ele aceita o desmantelamento das bases de mísseis contra a suspensão do bloqueio, o compromisso de não invadir Cuba e a retirada das bases americanas na

Turquia. Kennedy, por sua vez, deixa passar vários navios soviéticos pelo bloqueio, mas, em 27, rejeita as propostas do líder soviético, dando, em contrapartida, garantias contra a invasão da ilha. Apesar disso, no dia seguinte, o Pentágono publica a relação das unidades da reserva mobilizadas, declarando que quarenta mil fuzileiros navais estão prontos para desembarcar. Krushev submete-se à pressão norte-americana e o acordo se faz em torno do desmantelamento das bases soviéticas em troca do compromisso norte-americano de não invadir Cuba.

É importante destacar o fato de que, nessa confrontação de duas superpotências nucleares, em momento algum qualquer das partes incluiu no rol das ameaças o emprego de armas nucleares. Pode-se aliás considerar que, paradoxalmente, eventual ameaça dessa natureza retiraria credibilidade à postura cominatória e desafiadora que vinha sendo adotada.

O que se deve evitar numa manobra de dissuasão é a criação de situações irreversíveis, que possam acarretar a escalada incontrolável da crise, fato que, no passado, levou à Primeira Guerra Mundial. Se o objetivo é um acordo que evite a guerra, é importante, numa situação de força, não exercer demasiada pressão sobre o adversário para que este não seja forçado à radicalização devido à inexistência de uma saída honrosa.

A chave dessa manobra é saber explorar convenientemente todos os trunfos existentes, quaisquer que sejam suas naturezas, bem como demonstrar uma determinação mais firme que a do adversário, sem no entanto aceitar um desafio maior do que o valor do objetivo político em disputa e da própria capacidade militar.

¹¹ Beaufre, André. Op. cit. p. 78

¹² Ibid., p. 76

A manobra de dissuasão é eminentemente política e diplomática, pois se deve constituir em atribuição do mais alto nível do poder nacional; só o seu instrumento é militar, ou predominantemente militar. A manobra deve beneficiar-se do concurso de todos os meios do poder nacional.

Podem-se visualizar genericamente os seguintes degraus militares dessa escalada dissuasória, cada um dos quais podendo, conforme a determinação dos antagonistas, conduzir ao acordo ou à ascensão ao degrau imediatamente superior:

- realização de demonstração de força e de manobras nas proximidades do local da crise;
- ameaça de emprego de meios militares para solucionar a crise;
- concentração de meios adicionais na região;
- realização de golpes de advertência sobre alvos pouco importantes, preferencialmente com meios aéreos ou artilharia;
- ampliação controlada do conflito;
- conflito generalizado, caracterizando o fracasso da dissuasão.

A DISSUAÇÃO E O AMBIENTE ESTRATÉGICO BRASILEIRO

Feitas essas observações teóricas sobre a dissuasão, cabe agora analisar como

enquadrá-la no ambiente político-estratégico sul-americano sob a ótica do Brasil.

Conforme a Política de Defesa Nacional (PDN), a América do Sul encontra-se afastada dos principais focos de tensão

mundiais e é uma das regiões menos militarizadas do mundo. O Brasil já tem um longo passado de convivência pacífica com seus vizinhos – seu último conflito armado na região ocorreu há mais de cem anos. O País não sofre nenhuma reivindicação territorial. Suas fronteiras estão todas fundamentadas, desde o início

do século XX, em tratados mútuos e internacionalmente aceitos. O interesse brasileiro pela maior integração e aproximação com os países sul-americanos é outro fator de estabilidade e de harmonia na região, ao criar um verdadeiro anel de paz em torno do País.

Em decorrência, é de se supor que a possibilidade de crises sérias passíveis de redundar em conflitos armados entre o Brasil e algum vizinho sul-americano é cada vez mais remota e que o eventual surgimento de animosidade muito provavelmente poderá ser superado por meios diplomáticos persuasivos.

No entanto, ainda poderá haver a necessidade de o País exercer a dissuasão como *ultima ratio regis* da ação diplomática, pois, como atesta a PDN, *o País não está inteiramente livre de riscos. Apesar*

O que se deve evitar numa manobra de dissuasão é a criação de situações irreversíveis, que possam acarretar a escalada incontrolável da crise, fato que, no passado, levou à Primeira Guerra Mundial. Se o objetivo é um acordo que evite a guerra, é importante, numa situação de força, não exercer demasiada pressão sobre o adversário para que este não seja forçado à radicalização devido à inexistência de uma saída honrosa.

de conviver pacificamente na comunidade internacional, pode ser compelido a envolver-se em conflitos gerados externamente, como conseqüência de ameaças ao seu patrimônio e aos seus interesses vitais.

Além de interesses *vitais*, a PDN refere-se a outros interesses ao estabelecer os seguintes objetivos:

- a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses *nacionais*;
- a consecução e a manutenção dos interesses *brasileiros*¹³ no exterior.

Vitais, nacionais ou brasileiros, quais são exatamente esses interesses do Brasil? Além da integridade territorial, há um véu de indefinição a esse respeito. Apesar de a Constituição Federal, no seu Título I, dar a entender algo a essa questão, ao apresentar os princípios fundamentais que norteiam as relações internacionais do País, falta uma clara manifestação dos interesses que o Brasil estará disposto a defender, o que somente a PDN pode oferecer.

Se os interesses não são bem conhecidos, como estruturar e dimensionar a capacidade militar para dissuadir ameaças? O próprio País não saberá de antemão o quê, quando e onde defender, tendo de deixar para definir o interesse que estiver sendo ameaçado uma vez estabelecida determinada crise. Nesse caso, a idéia de interesse nacional será aviltada, pois, no calor das tensões, será inútil considerar como interesse nacional o que estiver além da capacidade militar existente na ocasião, por não haver como garanti-lo. A inversão então seria gritante: a capacidade militar definindo os interesses e não o con-

trário. Em outras palavras, o País não deve ambicionar ter interesses que excedam o seu poder nacional, mas se esse poder, especialmente sua expressão militar, não for preparado em função da visualização dos interesses da nação, corre-se o risco de ela ser obrigada a aceitar objetivos tímidos, aquém do verdadeiro potencial do País, em conseqüência de inadequada orientação ou imprevidência no preparo de seus meios de dissuasão.

Além disso, a definição e a divulgação prévias dos interesses que o país está disposto a defender militarmente servem de alerta internacional. A decisão de algum adversário de ameaçá-los, direta ou indiretamente, será tomada com muito maior cuidado, e, uma vez adotada, servirá como medida da sua determinação, aspecto importante para a condução da manobra dissuasiva.

A definição dos interesses abre, portanto, a possibilidade de dissuadir as intenções, ao passo que sua falta permite apenas dissuadir as ameaças propriamente ditas.

Não se pode pretender definir os interesses com detalhada precisão, pois isso seria extremamente complexo e as omissões seriam grandes. Devem ser explicitados em largas linhas, de modo a abranger com facilidade todas as ações que porventura constituam-se em ameaças. A título de exemplo, ver-se-á como os Estados Unidos e a França encaram essa questão.

Os Estados Unidos dividem seus interesses em três categorias:

- *Vitais*: são os de importância preponderante para a sobrevivência, segurança e vitalidade da nação, dentre os quais estão a integridade territorial do país e de seus aliados, a segurança de seus cidadãos,

¹³ Grifos nossos.

o bem-estar econômico da sociedade e a proteção das infra-estruturas críticas contra ataques. Em defesa desses interesses, os EUA recorrerão a todos os recursos, inclusive o emprego unilateral e decisivo do poder militar.

• *Importantes:* são os que, sem afetar a sobrevivência nacional, afetam o bem-estar nacional e o *status* atual do mundo. Abrangem as regiões onde o País tem consideráveis interesses econômicos ou compromissos com aliados, a proteção do meio ambiente contra danos graves, a segurança das redes e sistemas computacionais etc..

• *Periféricos* ou *humanitários:* questões transnacionais capazes de atingir os cidadãos

norte-americanos e de comprometer, por longo tempo, a segurança nacional e os interesses econômicos e humanitários do País no mundo, como epidemias que sobrecarreguem o sistema de saúde e de seguridade social e o desequilíbrio de ecossistemas regionais capazes de provocar instabilidade.

A França, por sua vez, dispõe-se a defender militarmente os seguintes interesses fundamentais:

• *Vitais:* integridade do território e dos seus acessos aéreos e marítimos, livre exercício da soberania e proteção da população.

• *Estratégicos:* manutenção da paz no continente europeu e áreas vizinhas e preservação dos espaços essenciais à atividade econômica.

• *De Potência:* fruto das responsabilidades da França como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

A defesa dos interesses nacionais levanta uma outra questão: o Brasil deve, a partir de determinado grau de seriedade, dissuadir ameaças não-militares aos seus interesses, ou deve, nesse caso, ater-se exclusiva-

mente aos meios diplomáticos persuasivos? A questão, em princípio, ainda não tem resposta, pois não se sabe exatamente quais são os interesses a defender, conforme explicitado anteriormente.

Um país pode, sem recorrer às suas forças armadas, adotar ações ameaçadoras a determinados interesses de outros países por meio de

ações nos campos político, econômico e psicossocial. Nesse caso, considerar-se-ia defensiva uma eventual dissuasão por parte do Brasil - única postura aceita pela Política de Defesa Nacional? A simples ameaça a um interesse, qualquer que seja a sua natureza, a partir de determinado grau de gravidade, justificaria o recurso à dissuasão, ou a postura defensiva vinculase exclusivamente a ameaças militares? O Manual de Estratégia consagra essa última opção, já que estabelece, como única finalidade da dissuasão, evitar o conflito armado. A PDN, por outro lado, não é clara a esse respeito.

Ampliando-se o conceito de dissuasão, pode-se facilmente aceitar o emprego de retaliações ou retorções políticas e eco-

A defesa dos interesses nacionais levanta uma outra questão: o Brasil deve, a partir de determinado grau de seriedade, dissuadir ameaças não-militares aos seus interesses, ou deve, nesse caso, ater-se exclusivamente aos meios diplomáticos persuasivos? A questão, em princípio, ainda não tem resposta, pois não se sabe exatamente quais são os interesses a defender

nômicas como formas de *dissuadir* ameaças não-militares. Não seria equivocado considerar tais atitudes como dissuasivas, pois, inserindo-se num processo de confrontação, elas distinguir-se-iam da simples negociação diplomática persuasiva. Há alguns exemplos históricos, no caso do Brasil, do recurso a formas não-militares de dissuasão. Talvez, o mais importante deles tenha ocorrido ante a reação do governo norte-americano à adoção pelo Brasil do limite de 200 milhas para o mar territorial (março de 1970). Washington pretendeu a revogação do decreto-lei, indicando de modo imperativo várias medidas que seriam aplicadas contra interesses brasileiros. Na época, o governo brasileiro havia previsto com precisão a configuração dessa reação e, em conseqüência, tinha equacionado a maneira de dissuadir o governo norte-americano de concretizar suas ameaças, assinalando contramedida que seria tomada e que afetaria gravemente interesse vital da estratégia militar global dos Estados Unidos. Essa forma de dissuasão, que não implicava emprego ou ameaça de emprego das Forças Armadas brasileiras, foi efetivada no nível diplomático, sem estardalhaço público, e mostrou-se plenamente eficaz.

No entanto, a questão centra-se no emprego do poder militar para dissuadir ameaças não-militares. Dependendo do interesse nacional a defender e da intensidade com a qual ele é atingido, não parece sensato o País se auto-restringir quanto ao emprego do seu poder nacional. A aceitação dessa hipótese redundaria em atribuir à dissuasão defensiva uma finalidade mais genérica, como por exemplo o desencorajamento de ameaças aos interesses nacionais.

Essa é uma questão que merece ser analisada no nível político-estratégico nacional. Não pode ser esquecido no entanto que, para conduzir uma manobra de dissuasão, o País deve saber, de antemão, até que ponto convém elevar o nível da tensão e qual o grau de emprego de poder militar que está disposto a sustentar.

Apesar da falta de ameaças visíveis e do movimento de integração dos países sul-americanos, ainda há necessidade de o País exercer a dissuasão no âmbito regional. Essa contingência pode inclusive decorrer da possibilidade de outro Estado vir a induzir algum país do subcontinente a atentar contra interesse nacional brasileiro, comportamento que normalmente não seria previsível numa análise dos objetivos desse país. No entanto, à medida que as instituições democráticas sul-americanas e a integração regional se aprofundem e se consolidem, aquela necessidade paulatinamente decrescerá, até o ponto de praticamente perder sentido. A partir de então, o Brasil estará diante da necessidade de alargar seu horizonte estratégico-militar em razão do maior peso específico do País no mundo e da integração consolidada do continente. Seus interesses de defesa e os do próprio bloco sul-americano terão de ter alcance extracontinental.

Para exercer o mínimo de dissuasão nessa nova abrangência geoestratégica serão exigidas do Exército Brasileiro capacidades de natureza bem diferentes das atualmente requeridas. As atuais capacidades especificadas para as Forças Armadas orientam-se prioritariamente para o continente sul-americano e consideram a existência de um ambiente marcado pela equivalência tecnológica ou, dependendo do país,

de alguma superioridade do Brasil nesse campo. Portanto, essas capacidades referem-se basicamente a conceitos sem ligação direta com capacitação tecnológica, como eficiência operacional e mobilidade tática e estratégica. Como estas são características intrínsecas e unilaterais da Força, elas podem ser atingidas sem necessariamente exigir maior incremento tecnológico, bastando para isso a existência dos meios de transporte aéreos e terrestres e da realização integral e eficaz do adestramento.

Quanto ao Exército, suas capacidades atuais não se constituem em condições dissuasivas no cenário extracontinental, que envolve interesses de potências do dito Primeiro Mundo, cujas forças armadas dispõem de avançada tecnologia em todos os seus sistemas operacionais. Somente por meio de um significativo incremento da sua modernização tecnológica poderá o Exército exercer algum efeito sobre a expectativa de vitória de um eventual adversário dessa categoria e, desse modo, poder aspirar a dissuadi-lo.

Em função disso, é inadequado, no que se refere à dissuasão, relacionar o dimensionamento do Exército com a vastidão territorial ou populacional do País. O estabelecimento desse vínculo é perigoso porque leva à tendência de priorizar o seu tamanho. Dada a insuficiência orçamentária, essa tendência far-se-á logicamente em de-

trimento da qualidade tecnológica, de maior capacidade dissuasória.

A expressão das novas capacidades exigidas, que não substituem as atuais mas a elas devem somar-se, deve partir do

princípio de que as capacidades de uma força e as de seu eventual oponente interdependem, afetam-se mutuamente. A expressão unilateral das capacidades de uma força, que as isolem do seu oponente, como as atuais, não induz naturalmente à imprescindível e permanente necessidade de aperfeiçoá-las. Por outro lado, a expressão interdependente de uma capacidade obriga que um

lado acompanhe os avanços tecnológicos do opositor, caso contrário, a capacidade deixará de ser atingida. Em suma, as capacidades devem ser a expressão de um poder relativo.

Sem pretender especificar quais seriam as capacidades para essa maior abrangência estratégica militar do Brasil, o que exigiria estudos mais aprofundados, sugere-se a seguir uma caracterização ampla por áreas de capacitação:

- *proteção*: abrange capacidades que garantam grau adequado de segurança para as forças em operações (envolvem, entre outras, a defesa antiaérea e a garantia do uso do espectro eletromagnético);

- *deteção*: envolve capacidades que assegurem à força localizar e identificar ameaças antes que elas lhe possam infligir danos;

É inadequado, no que se refere à dissuasão, relacionar o dimensionamento do Exército com a vastidão territorial ou populacional do País. O estabelecimento desse vínculo é perigoso porque leva à tendência de priorizar o seu tamanho. Dada a insuficiência orçamentária, essa tendência far-se-á logicamente em detrimento da qualidade tecnológica, de maior capacidade dissuasória.

- *comando e controle*: significa capacidades que permitam gerir eficientemente a coleta, a busca e a análise de uma grande quantidade de informações oriundas de diversas fontes, que permitam decisões com elevada possibilidade de acerto e a sua divulgação oportuna, e

- *agressão*: compreende capacidades que permitam à força causar significativos danos materiais e baixas a um oponente de elevada capacitação tecnológica.

É imprescindível que essas capacidades estejam alicerçadas numa confiável estrutura de inteligência estratégica, tanto no nível governamental como no militar, a fim de permitir a antecipação às crises, bem como a sua adequada gestão por meio de permanente e acurada análise do cenário internacional.

É conveniente, ainda, que essa elevação da capacidade militar do Brasil seja acompanhada por um processo semelhante nos demais países da América do Sul, principalmente no âmbito do Mercosul. Esse incremento militar, a ser encabeçado pelos principais países da região, não deverá ocorrer segundo a ótica de corrida armamentista, alimentada por desconfianças e receios mútuos - situação superada pela tomada de consciência, por parte dos países sul-americanos, da crescente tendência ao entrelaçamento dos seus interesses no futuro - embora possam ocorrer percalços ao longo dessa caminhada, sobretudo entre outros países sul-americanos e não entre um ou mais deles e o Brasil. A lógica desse processo de fortalecimento militar, ao contrário, deve ser a busca da consistência estratégica do Mercosul, e posteriormente e o quanto antes possível, de toda a América do Sul, para respaldar

de modo convincente um futuro posicionamento político-econômico comum e independente no âmbito mundial. Esse equilíbrio estratégico-militar, fruto do equânime fortalecimento militar regional, abriria a possibilidade para uma dissuasão conjunta em defesa dos interesses do bloco, pois permitiria que as responsabilidades fossem divididas. De outra forma, dificilmente um país sul-americano teria a capacidade ou o interesse de assumir sozinho encargos de defesa e dissuasão em prol do bloco.

Entretanto, a viabilidade da dissuasão em bloco exigiria que a integração regional extrapolasse o campo econômico, passando a abranger o político-militar, por meio do prévio estabelecimento dos interesses comuns dos países membros e do fechamento de um acordo que consagrasse a união política em torno da defesa desses interesses. A virtual caducidade do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) abre espaço diplomático para um possível acordo no âmbito sul-americano nesse terreno.

Não resta dúvida que tal processo seria de grande complexidade e demandaria delicada e paciente negociação diplomática, com ampla e ativa participação militar, a fim de chegar-se à adequada convergência de interesses que satisfizesse todos os países envolvidos. A falta de ameaça comum claramente identificada representa um obstáculo a superar, pois aumenta a incerteza quanto à vantagem a ser tirada de tal aliança pelos países.

Na eventualidade de que essa dissuasão em bloco venha a concretizar-se, é necessário que se faça a distinção entre os interesses do bloco e os interesses exclusi-

vamente brasileiros, bem como de cada um dos demais países integrantes. Para a dissuasão de ameaças a estes últimos, é imprescindível que o País desenvolva capacidade militar dissuasória própria sem depender da cooperação dos seus parceiros estratégicos, embora ela seja desejável.

AJUSTES CONCEITUAIS

A argumentação apresentada até aqui induz à análise da conceituação vigente no Exército a respeito da dissuasão, estabelecida no Manual de Estratégia (C124-1). Conceitos desse manual aparentemente inspiraram os autores da PDN, além de serem adotados nos planejamentos estratégicos das Forças Armadas. Como já afirmado, alguns desses conceitos referem-se com mais propriedade à dissuasão nuclear do que à convencional, além de gerarem alguma confusão conceitual.

Dessa análise, pretende-se sugerir algumas modificações.

O Manual de Estratégia trata a dissuasão como estratégia de segurança e como forma de resolução de conflito. Como estratégia de segurança, é assim definida: *a manutenção de forças suficientemente poderosas, aptas ao emprego imediato, capazes de se contrapor a qualquer ameaça pela capacidade de revidar que representam*. A primeira observação a fazer é que esse conceito serve apenas e parcialmente para a condição dissuasiva. A capacidade de revidar sugere uma ação sucessiva a uma outra, própria de uma represália nuclear e não de um confronto convencional, caracterizado pela simultaneidade das ações. Somente a capacidade de revidar nuclear (retaliação) é capaz de dissuadir por causa

do risco de destruição mútua, conforme visto. Além disso, a capacidade de se *contrapor a qualquer ameaça* é conceitualmente inócua, pois não significa realmente a capacidade de evitar a concretização de qualquer ameaça, dado o caráter limitado da dissuasão convencional (viu-se a influência dos fatores e dos componentes da dissuasão no estabelecimento dos limites da dissuasão convencional). Por fim, apenas para refutar categoricamente essa sua suposta larga abrangência, basta lembrar sua completa ineficácia diante, por exemplo, de uma ameaça de caráter nuclear. Em suma, a capacidade de dissuadir com meios convencionais não está ligada à idéia de revidar e, sim, à possibilidade de impor a derrota militar ao adversário, ou de anular sua expectativa de sucesso, diferença sutil mas importante.

A estratégia da dissuasão é definida como a capacidade de se contrapor a ameaças. No entanto, ela é subdividida em dissuasão defensiva, que se define praticamente da mesma forma que o conceito que a enquadra, e dissuasão ofensiva, que se concretizaria quando *a existência de meios potentes tornar-se um fator de convencimento da inutilidade de o inimigo se opor a uma ação que se deseja realizar*. Evidentemente, há um grande contra-senso entre a idéia de dissuasão ofensiva e o conceito de dissuasão enquadrante. Se este visa a opor-se a ameaças, já embutindo uma conotação defensiva, como aquele pode pretender constituir-se numa ameaça? Ainda mais, a definição de dissuasão ofensiva é de todo inadequada ao caráter da PDN. A falta de meios não é o motivo da renúncia a essa forma de dissuasão pelo Brasil, mas sim a espontânea vontade política em consonân-

cia com os princípios que regem suas relações internacionais.

O que se percebe nitidamente é que esses conceitos foram apropriados, sem a devida adaptação, da obra do General Beaufre, a qual foi concebida para a lógica da dissuasão nuclear, à época da Guerra Fria.

Quanto à caracterização como forma de resolução de conflito, a dissuasão é definida como uma *forma intermediária entre a persuasão e a coerção, consistindo de medidas de natureza militar que venham a desencorajar o oponente de tomar atitudes que levem a uma escalada da crise*. A coerção, por sua vez, é definida como a forma violenta de solução de conflito. As medidas de dissuasão são a realização de manobras militares e o aumento do poder militar na área onde ocorre a crise. As medidas de coerção são os bloqueios, as ações militares limitadas e a guerra. Há confusão e uma zona cinzenta entre os conceitos. Segundo sua definição, a dissuasão visa a impedir o oponente de escalar a crise. No entanto, suas medidas, já significando elas próprias uma escalada da crise, não poderiam apresentar garantias contra a possibilidade de o oponente fazer o mesmo. Paralelamente, a realização de manobras e o aumento do poder militar na área já representam um grau de coerção e de violência presumidas; por conseguinte, os limites entre a forma dissuasiva e coercitiva de resolver conflitos não são bem definidos, ainda mais porque a caracterização genérica das ações citadas como exemplo esconde uma variedade de matizes.

Verifica-se que o referido manual optou por distinguir a dissuasão da coerção pela intensidade na aplicação dos meios.

Essa opção acarreta a necessidade de, ao longo de um processo coerente e integrado de manobra de crise, identificar o exato momento em que deixa de vigorar a dissuasão e entra em cena a coerção. A identificação exata desse ponto de mutação, além de ser problemática, é absolutamente inútil.

Julga-se mais adequado fazer essa distinção pela finalidade da operação. A dissuasão seria empregada sempre que o objetivo fosse o desencorajamento de ameaças. Nesse contexto, contrariando a conceituação acima, as medidas de dissuasão não devem ser de natureza exclusivamente militar, embora estas possam predominar. Ações nos demais campos do poder, especialmente diplomáticas e econômicas, concorrem juntamente com as militares para o êxito da manobra de dissuasão, podendo inclusive preponderar no caso de aplicação da estratégia indireta, ou mesmo prescindirem da vertente militar na dissuasão a ameaças não-militares. Considerá-las como componentes de processos distintos não é conveniente, pois, conforme já salientado, a manobra de dissuasão deve ser conduzida no mais alto nível da política nacional.

A coerção, ao contrário, seria empregada quando se desejasse impor uma ação a um adversário, possibilidade atualmente teórica para o Brasil, tendo em vista a postura da PDN.

Vê-se que, nessa conceituação, as medidas de dissuasão e de coerção seriam as mesmas, com exceção da guerra, que sempre é coercitiva; as finalidades de seu emprego é que seriam diferentes.

Os conceitos de dissuasão defensiva e ofensiva seriam suprimidos. O primeiro

seria substituído pelo próprio conceito de dissuasão e o segundo pela coerção – uma simplificação que daria maior coerência conceitual ao elenco das ações estratégicas.

Outro aspecto refere-se ao fato de, no âmbito das Forças Armadas, a Estratégia Militar de Defesa considerar a persuasão, a dissuasão e a demonstração de força como formas de resolver conflitos. A coerção não é citada, e, portanto, de acordo com a conceituação vigente no Exército, as ações de dissuasão ficariam extremamente restritas. Quanto à demonstração de força, há um claro equívoco, já que ela não se constitui numa categoria à parte, sendo apenas uma medida de dissuasão.

Finalizando essa análise conceitual, sugere-se que a dissuasão seja considerada como o desencorajamento de ameaças militares (ameaças) aos interesses nacionais, por meio de uma situação caracterizada pelo adequado e integral preparo do poder nacional e pela disposição política de aplicá-lo. A manobra de dissuasão, por sua vez, seria o processo controlado de confrontação, caracterizado pelo emprego progressivo do poder nacional para, diante de uma ameaça militar (ameaça) aos interesses nacionais, forçar o adversário à aceitação de um acordo favorável que evite o conflito armado ou restrinja-o a um mínimo de gravidade (que resguarde estes interesses).¹⁴ Essas conceituações implicam que a dissuasão seja alçada ao nível da estratégia nacional, ao contrário do que pres-

creve o manual de estratégia, que a restringe à estratégia militar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Meios convencionais somente poderão produzir uma versão fraca de dissuasão, tendo em vista o caráter de instabilidade inerente a uma confrontação dessa natureza, embora tal instabilidade não seja tão aguda como no passado, devido à influência da opinião pública e do Direito Internacional, bem como da ação dos organismos internacionais. O limite de seu efeito dissuasório estará condicionado pelo mútuo valor atribuído ao objetivo em disputa, pelo vigor das vontades políticas contrapostas e pelo poder relativo das capacidades militares, além da influência das demais condições dissuasivas que possam estar presentes.

Difícilmente poder-se-á, de antemão, com meios convencionais, ter certeza de dissuadir uma ameaça. Falta-lhes a condição de assegurar a destruição mútua na amplitude e rapidez dos meios nucleares e, com isso, o poder de inspirar o terror pela eclosão de um conflito que supere todas as outras considerações.

O estado de paz duradoura do Brasil com seus vizinhos sul-americanos deixou a dissuasão em um estado de latência, de atividade suspensa¹⁵. Essa situação de convivência pacífica, desejável sob todos os aspectos, pode, no entanto, causar um

¹⁴ Essas definições consideram que tanto as ações militares como as das demais expressões do poder nacional concorrem para a dissuasão. Os termos entre parênteses substituiriam os que os precedem no caso de aceitação do emprego de meios militares para dissuadir ameaças não-militares.

¹⁵ Talvez a última e mais nítida exceção tenha sido o período crítico de tensão entre Brasil e Argentina na década de 70, envolvendo as divergências criadas pela Argentina em torno da construção da usina hidrelétrica de Itaipu.

certo torpor que acarrete uma percepção distorcida do ambiente estratégico. Essa distorção seria julgar como efeito potencial da dissuasão, o que não passaria, na realidade, de absoluta falta de ameaça.

Essa suposta distorção poderia bem explicar a maneira sumária pela qual a dissuasão tem sido tratada – afinal, se ela funciona tão bem, qual seria o sentido de analisá-la com profundidade? Tal postura, se verdadeira, é extremamente perigosa para o futuro.

A dissuasão convencional não é uma panacéia, é um remédio contra conflitos armados que possui algumas contra-indicações. Convém bem conhecer os seus princípios ativos para administrá-la adequadamente nos casos indicados e na posologia correta. Ela também tem seu prazo de validade, além do qual perde seu efeito. A condição dissuasiva do aparelho militar de um país estiola-se com o passar do tempo, se ele não for modernizado e adaptado para as novas exigências do ambiente estratégico e geoestratégico.

A análise dessas novas exigências é uma necessidade fundamental e permanente. Para que as exigências do futuro sejam atendidas, é preciso começar hoje a adotar as medidas necessárias. Forças Armadas não se improvisam. Exigem constante preocupação, caracterizada pelo planejamento e pela adoção das ações estratégicas necessárias ao seu adequado e permanente preparo.

A necessidade de dissuadir no continente sul-americano tende a ser transitória. Persistirá pontualmente enquanto durar o processo de integração e de consolidação institucional dos países da região, processo que cada vez mais lhes interessa e que é um objetivo constitucional do Brasil.

As necessidades dissuasivas do futuro, no entanto, apontam inelutavelmente para fora do continente sul-americano, onde os atores são de primeira linha. É preciso que nos preparemos desde já para contracenar com eles no palco estratégico do mundo, o que recomenda o estabelecimento de um poder dissuasivo em bloco no âmbito do Mercosul ou da América do Sul e exige uma clara prioridade aos aspectos qualitativos, que apenas o incremento da tecnologia aplicada aos meios pode oferecer.

O preparo dessa capacidade dissuasiva extra continental trará a vantagem adicional de propiciar ao País uma dissuasão exponencializada no subcontinente, caso a integração sul-americana seja impedida de concretizar-se em sua plenitude, devido à pressão de países hegemônicos contrários a ela, e interesses difusos no ambiente sul-americano venham a chocar-se com interesses brasileiros. Embora pouco provável, essa é uma eventualidade que não deve ser descartada.

Deve ser salientada a suma importância da vontade nacional como condicionante da determinação política de aplicar o poder numa manobra de dissuasão. É fundamental o esforço de mobilização da consciência da sociedade brasileira a respeito dos legítimos interesses do País, de modo que ela própria, a sociedade, disponha-se a resguardá-los e defendê-los das ameaças que, na maioria das vezes, apresentam-se de forma velada e insidiosa. É preciso anular os efeitos na sociedade de alguns aspectos da insistente propaganda internacional, que, sob a cobertura de valores incontestáveis, como o respeito aos direitos humanos e a defesa do meio am-

biente, muitas vezes escondem interesses político-econômicos subjacentes dos promotores da propaganda. A inatacabilidade dos supostos elevados princípios dessa intensa propaganda internacional ilude a boa-fé da sociedade, impede-a de vislumbrar com nitidez o que realmente é do interesse do País e enfraquece a sua capacidade de apoiar qualquer esforço do Estado de exercer a justa resistência em prol dos interesses brasileiros. O internacionalismo, que representa, na realidade, os interesses das nações hegemônicas e cuja

idéia está embutida nessa propaganda, constitui-se em ameaça à medida que o Brasil a ele adira ingenuamente e desarmado dos meios e da vontade de resguardar seus interesses.

Por fim, deve-se destacar que a dissuasão tem de ter credibilidade externa e, para tê-la, a dissuasão tem de ancorar-se na efetividade e eficácia do poder nacional, bem como numa política externa que seja caracterizada pela coerência com os interesses nacionais e pela constância na sua condução. ☉

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEAUFRE, André. *Dissuasion et Stratégie*. Paris: A. Colin, 1964.
- *Introdução à Estratégia*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.
- BRASIL. *Constituição Federal*.
- BRASIL. *Política de Defesa Nacional*.
- COLLÈGE INTERARMÉES DE DEFENSE. *Concept d'Emploi de Forces*. Paris: 1997.
- COMANDO DO EXÉRCITO. *Diretriz do Comandante do Exército*. Disponível em: <<http://www.eme.eb.mil.br/1ccomsex/Instituicao/CmtEx/Diretriz/Diretriz.htm>> Acesso em setembro de 2000.
- DEFARGES, Philippe Moreau. *Problemas Estratégicos Contemporâneos*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.
- ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. *C 124-1: Estratégia* (2ª edição). Brasília, 1997.
- GLUCKSMANN, André. *Discours de la Guerre*. Éditions de l'Herne, 1967.
- GRAY, Colin S. *Modern Strategy*. Nova Iorque: Universidade de Oxford, 1999.
- GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *A National Security Strategy for a New Century*. Washington: 1999.
- INSTITUTO RIO BRANCO. *Defesa, Diplomacia e o Cenário Estratégico Brasileiro* (palestra proferida pelo Ministro da Defesa em 28 Ago 2000). Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/irbr/cursos/palestra/defesa.htm>> Acesso em setembro de 2000.
- MEIRA MATTOS, Carlos. de *A Estratégia - Seu Desdobramento no Espaço e no Tempo*. Revista da ESG, nº 30, 1995.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas* (com suas posteriores emendas dos anos de 1963 e 1971). Nova Iorque. 1945.
- WRIGHT, Quincy. *A Guerra*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1988.