



## A DEFESA NACIONAL

# Conflitos de Baixa Intensidade\*

Luiz Felipe Kraemer Carbonell\*\*

*Matéria extraída de monografia elaborada pelo autor, como exigência curricular para a obtenção de diploma da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Ocupa-se do estudo de um dos instrumentos de ação utilizado em defesa da "nova ordem internacional" imaginada para o mundo pós-Guerra Fria. Examina a doutrina norte-americana sobre o assunto e sua adequação e adaptabilidade às condições brasileiras.*

### CONCEITOS E PRINCÍPIOS DOUTRINÁRIOS, CARACTERÍSTICAS

A doutrina para conflitos de baixa intensidade (CBI) é uma doutrina militar adotada pelas Forças Armadas dos Estados Unidos da América do Norte (EUA).

Seu conceito básico surgiu no início da década de 60. Entretanto, devido a falta de

compreensão exata de sua aplicação, não foi incorporada, naquela época, no conjunto doutrinário das Forças Armadas norte-americanas. Considerada apenas como mais um tipo de operação militar, passou, então, a receber vários nomes: contra-revolução, contra-insurgência ou operações estabilizadoras, e outros.

A partir de 1970, os estudiosos de assuntos militares nos EUA identificaram várias características e peculiaridades comuns a todos eles, tais como: o grande valor dado ao suporte popular, o enorme peso específico dos aspectos políticos envolvidos e o papel secundário da violência.

---

\*\* Major de Cavalaria QEMA.

---

\* Selecionado pelo PADECEME — A monografia, origem do artigo está arquivada na ECEME sob o título: "Conflitos de Baixa Intensidade: doutrina norte-americana — adequação e adaptabilidade às condições brasileiras".

Nessa mesma época, consolidou-se o emprego da expressão **conflito de baixa intensidade**, abrangendo toda a doutrina que estava sendo redefinida e estruturada. Como consequência, em dezembro de 1989, foi editado o US Army Fiel Manual (FM) 100-20/Air Force Pamphlet (AF Pam) 3-20, *Military Operations in Low — Intensity Conflict* (Operações Militares em Conflitos de Baixa Intensidade), reconhecendo que os teatros onde tais conflitos viessem a ocorrer seriam considerados de maior prioridade para os Estados Unidos no futuro próximo.

Assim é que, além de ser uma doutrina relativamente nova, a própria expressão que a define — conflito de baixa intensidade — é uma criação dos Estados Unidos. O seu estudo por parte dos exércitos de outros países ainda provoca interpretações variadas de seus conceitos e por vezes contraditórias, dependendo do ponto de vista adotado.

Quanto ao Brasil, a expressão conflito de baixa intensidade não faz parte da terminologia militar oficialmente adotada por suas Forças Armadas, ou mesmo consta em algum dicionário de termos militares brasileiros. Além disso, até o momento, o Brasil não adota nenhuma doutrina que seja similar, ou mesmo se aproxime, da doutrina norte-americana para CBI.

O presente trabalho reflete o ponto de vista do autor que procura, muito antes de esgotar o tema, apresentar um enfoque dos conceitos e princípios da doutrina dos EUA.

Na conclusão, ele propõe um novo conceito que pode ser adotado pelas Forças Armadas brasileiras com o intuito de absorver, da doutrina norte-americana, aquilo que pode ser utilizado pelo Brasil para emprego em ações no interior do território nacional.

## O conceito de CBI

O atual conceito de conflito de baixa intensidade (CBI) adotado pelos Estados Unidos é extremamente abrangente.

A publicação da Junta de Chefes de Estado-Maior dos EUA (JCS Pub 1-02) conceitua-o como sendo: "uma confrontação político-militar de menor intensidade que a guerra convencional e de maior intensidade que a competição pacífica entre países ou grupos contendores. Frequentemente, compreende lutas prolongadas entre princípios e ideologias rivais. Os CBI abrangem tanto a subversão como o uso da Força Armada e são travados por meios diversos, utilizando instrumentos políticos, econômicos, informativos e militares. Os CBI são localizados, geralmente, no Terceiro Mundo, mas contêm implicações de segurança regional e global".

O primeiro ponto importante a ser observado nesse conceito é que ele não está vinculado a efetivos militares, tecnologia aplicada, tipos de armamentos ou estratégias de guerra. Em suma, a caracterização de um CBI não é feita segundo os parâmetros militares convencionais.

Em segundo lugar, não há uma declaração de guerra formal entre as partes em conflito e, muitas vezes, nem mesmo o reconhecimento de confrontação entre dois exércitos regularmente constituídos, na área ou país em que ocorre o conflito.

Finalmente, o que caracteriza fundamentalmente o conflito de baixa intensidade é a existência de um componente político, o qual estabelecerá as finalidades da operação militar desencadeada. Isso conduz à subordinação do emprego de forças militares aos interesses políticos, mais amplos e prioritários que as ações de força e os objetivos militares estabelecidos.

Cabe ressaltar que o sentido político aqui estabelecido é o mais abrangente possível compreendendo, inclusive, os interesses econômicos e de segurança de um Estado.

Um aspecto interessante sobre a visualização norte-americana de CBI é que seus estrategistas não levantam a possibilidade de que tal tipo de conflito possa ocorrer em território norte-americano. Embora ocorram, por exemplo, choques raciais, narcotráfico e imigração ilegal em seu território, os EUA consideram o CBI uma doutrina de emprego eminentemente externo, na qual seus alvos principais, conforme se destaca em seu conceito, são os países do Terceiro Mundo.

Visualizando que o ambiente de um CBI não chega a configurar uma guerra declarada, mas também não caracteriza uma disputa pacífica, os EUA prevêm o emprego de seu pessoal militar, nas áreas de seu interesse, proporcionando assistência de segurança. Isso é operacionalizado através de treinamento militar das forças locais, auxílio em equipamentos, apoio logístico e apoio ao combate. Os instrumentos dos demais campos do poder, em especial da área política e econômica, são aplicados através de diversas agências governamentais norte-americanas<sup>1</sup> — tais como a CIA, a Agência para o Desenvolvimento Internacional, a Agência de Informações dos EUA, a Agência de Controle de Armas e Desarmamento — e, até mesmo, através de agências privadas.

### Aspectos gerais do conflito

As inúmeras situações englobadas pelo CBI e a vasta gama de implicações que

produz, desde políticas até o tipo de liderança da tropa a ser empregada, torna difícil caracterizar claramente a sua abrangência e aspectos particulares.

O Manual FM 100-20/AFM 2-20 das Forças Armadas dos EUA relaciona os seguintes aspectos gerais de um conflito de baixa intensidade: o ambiente de CBI está acima da rotina de paz e abaixo da guerra; as operações em CBI normalmente envolvem muitas agências governamentais e freqüentemente a população civil; os ditames das operações de baixa intensidade incluem domínio político, unidade de esforço, adaptabilidade, legitimidade e perseverança; a liderança em CBI exige que os militares, em todos os níveis, compreendam e apoiem as metas e objetivos do governo.

Quando são apresentados cinco ditames das operações em CBI — domínio político, unidade de esforço, adaptabilidade, legitimidade e perseverança — já é possível vislumbrar o amplo espectro de preparo, a base de apoio necessária, o modo de operar e as condições e exigências a que deve atender a tropa empregada. Também permite antever, o tempo de duração e o envolvimento político a que estará sujeito um Estado que resolva agir em um ambiente de CBI.

Outro ponto importante a ser destacado dos aspectos gerais e mesmo dos ditames das operações, diz respeito ao envolvimento da tropa. Fica bem evidenciado que a tropa será politicamente envolvida e assim operará. Aqui deve ser compreendido como envolvimento político da tropa, a submissão de todas as atividades e operações militares às condi-

1. Tais como CIA, a Agência para o Desenvolvimento Internacional, a Agência de Controle de Armas e Desarmamento.

cionantes e diretrizes políticas estabelecidas para as ações na área do conflito. É fundamental considerar a amplitude das operações e a importância política que cada ação terá, tanto grupal como individual, no contexto global das atividades desenvolvidas, presentes e futuras. Isso já pressupõe a necessidade de uma instrução diferenciada e direcionada ao emprego em ambiente de CBI, desde o comandante até o soldado.

## A base legal para as operações

Os Estados Unidos consideram que o suporte legal e a aprovação popular são fatores políticos fundamentais para as operações militares e de assessoria de segurança que desenvolvem em todos os cantos do mundo.

Além disso, raras vezes era possível determinar o prazo ou período de aplicação das tropas, sujeitas ao desenrolar das ações militares e às idas e vindas das negociações entre os contendores. O desgaste político junto à opinião pública e a falta de instrumentos legais que deveriam dar suporte às operações acabavam minando a base de apoio às atividades em curso.

A necessidade crescente de tentar minimizar a influência das oscilações dos humores do povo nas ações militares e, ao mesmo tempo, garantir o suporte legal às suas atividades em ambiente de CBI levou o Estado norte-americano a estabelecer várias leis, estatutos, regulamentos e diretrizes, para sustentar suas ações internacionais.

Dentre os vários instrumentos legais que os Estados Unidos possuem para a manutenção e apoio legal das ações em CBI

destacamos: **US Uniform Code of Military Justice**, tratando do emprego da Justiça Militar; **The Federal Acquisition Regulation**, visando a aquisição de suprimentos e serviços; **The Foreign Assistance Act and Arms Export Control Act**, regulando o comércio de armas; **Executive Order 12333**, regulando as atividades de inteligência (informações); **The Care Act**, visando às negociações e conclusões sobre acordos internacionais.

## Risco do ambiente

O envolvimento dos Estados Unidos em um ambiente de provável desenvolvimento de um conflito de baixa intensidade, está baseado nos possíveis reflexos desse conflito sobre os interesses políticos e econômicos dos EUA, em qualquer parte do mundo.

São considerados riscos do ambiente de CBI, para os EUA, os seguintes aspectos: perda de acesso a recursos essenciais, estabelecimento de bases e direitos de trânsito; concessões, por parte de amigos/aliados dos EUA, a políticos de grupos hostis aos interesses dos EUA; efeitos cumulativos que podem produzir vantagens de longo prazo para adversários; isolamento dos EUA; e o perigo de evoluir para a guerra.

Esses riscos estão intimamente vinculados à conjuntura mundial. Como exemplo de problemas atuais que poderiam conduzir à formação de CBI, com provável intervenção dos EUA, pode-se apresentar o narcotráfico e as lutas étnicas.

Para os Estados Unidos o narcotráfico já deixou de ser considerado um mero problema policial, para tornar-se assunto de

segurança nacional. O assessoramento militar nessa área já é um tipo de ação enquadrada dentro do conceito de CBI, já que o Estado norte-americano parte do princípio de que os países produtores de drogas, por sua condição de subdesenvolvimento, não possuem meios políticos, militares e principalmente econômicos para executarem, por si só, um eficiente combate ao narcotráfico.

### Principais características

O conflito de baixa intensidade possui características próprias e peculiares com relação: ao ambiente onde se desenvolve, ao motivo que o sustenta e, até mesmo, à cultura do povo da região onde ocorre.

De maneira geral, o ambiente de baixa intensidade desenvolve-se em uma situação meridiana entre a paz e a guerra. Ao mesmo tempo em que são executadas operações militares de força, ocorrem ações de assessoramento de segurança, apoio logístico em equipamento às forças locais, e apoio político e econômico ao governo do país anfitrião.

Ainda podem ser listados alguns aspectos que evidenciam as peculiaridades do ambiente de CBI: grande comunicação intercultural; a maior parte da capacidade militar de uma tropa sendo utilizada para fins que não de combate; intenso fluxo de comunicação entre múltiplas entidades, funcionários de embaixadas e órgãos governamentais do país anfitrião; especial atenção a detalhes técnico-legais quanto às leis domésticas e internacionais; grande preocupação com medidas antiterror; e intensa integração do planejamento da tropa presente no ambiente com entidades governamentais do país anfitrião.

### CATEGORIAS OPERACIONAIS DOS CBI

A aplicação da força militar nos vários tipos de ambiente de CBI raramente estará dissociada das demais atividades desenvolvidas, tais como as diplomáticas, as econômicas e as psicossociais.

Na verdade, a integração de ações políticas e militares é o pilar de sustentação das atividades e operações em áreas sujeitas a CBI.

A doutrina norte-americana preconiza a aplicabilidade de tropa nas seguintes categorias de CBI: apoio para insurreições e/ou contra-insurreições; operações de manutenção de paz; combate ao terrorismo; operações eventuais em tempo de paz.

De forma abrangente, os Estados Unidos abrigam sob o conceito de CBI todos os eventos que possam atingir a sua segurança ou seus interesses econômicos, em qualquer parte do mundo, que não possam ser solucionados de forma pacífica, mas que não cheguem a conduzir a uma guerra convencional.

Para executar as ações compreendidas nas categorias operacionais de CBI, os EUA prevêem uma gama de diferentes tipos de operações militares. Essas operações abrangem, desde um simples suporte logístico para ações humanitárias, até o emprego de tropa em ações de combate.

Ainda deve ser assinalado que, algumas vezes, tais operações podem ocorrer, simultaneamente, tanto no tempo como no espaço físico abrangido pelo conflito.

Segundo o Comando de Armas Combinado dos EUA, são tipos genéricos de operações militares em ambiente de CBI: "defesa interna estrangeira; assistência de

segurança; apoio logístico; assistência a países; apoio no combate à droga; demonstrações de força; ação humanitária e cívica; manutenção da paz; evacuação de não combatentes; apoio de serviços de informações; assuntos civis; operações psicológicas; e segurança física”.

Essas formas de operações militares estão compreendidas dentro das categorias operacionais, não sendo exclusivas de uma categoria em particular. Podem estar presentes em todas elas.

É interessante que seja bem compreendida a forma como é visualizada cada uma das categorias de conflito de baixa intensidade por parte das Forças Armadas norte-americanas, conforme a seguir comentado.

### **Apoio para insurreição e/ou contra-insurreição**

A disputa pelo poder em um país abrange um espectro muito amplo de motivações. Essas motivações podem ter origem em aspectos econômicos, ideológicos, étnicos, como no leste europeu, e, até mesmo, em disputas tribais, características dos países africanos. Segundo a doutrina de CBI, essa disputa poderá originar uma insurreição ou uma contra-insurreição, dependendo do lado onde estiver o governo constitucional ou legalmente constituído.

Conforme a doutrina norte-americana, insurreição é a mobilização para conseguir suporte para uma revolução. A contra-insurreição, por sua vez, tem por objetivo a mobilização contra-revolucionária. Um governo local fraco, instável política e

economicamente, estaria sujeito a ser derrubado por forças locais, através da insurreição, e buscaria sua sobrevivência através da contra-insurreição. Esse ambiente altamente instável e indefinido poderia comprometer a segurança ou a economia norte-americana, o que já é considerado motivo suficiente para que os Estados Unidos vislumbrem a possibilidade de intervirem nessa região.

É importante observar que existe uma predisposição embutida na doutrina de CBI em considerar que o cinturão de miséria das grandes cidades do Terceiro Mundo, assim como as favelas, são sinônimos de subversão em potencial. No entanto, não dispensam a mesma consideração para com os bolsões de extrema pobreza existentes nas megalópolis do Primeiro Mundo, também considerados como subprodutos da riqueza das grandes potências.

Nos últimos anos, com o crescimento do poder econômico dos cartéis das drogas, os grupos de insurretos têm procurado uma aliança com os traficantes. As perspectivas altamente negativas dessas trocas de interesses certamente provocarão alterações profundas nas estratégias e táticas previstas para esse tipo de conflito. Afinal, enquanto os insurretos agem, normalmente, por motivos político-ideológicos, e possuem um limite de zona-de-ação representado pelas fronteiras do país onde atuam, os narcotraficantes não possuem outros interesses que não sejam financeiros e muito menos possuem limites, quer físicos, ideológicos ou étnicos. Isso, certamente, modificará as motivações e o perfil das insurreições e, conseqüentemente, as formas de combatê-las.

## Operações de manutenção da paz

As operações de manutenção da paz estão ancoradas, em sua grande maioria, em decisões, tratados ou acordos internacionais. A direção geral dessas operações normalmente fica a cargo do Departamento de Estado do Governo norte-americano e se desenvolvem segundo as diretrizes estabelecidas para a política externa dos EUA.

Essa categoria de operações é a que apresenta menor complexidade de execução dentre as previstas para se desenvolverem em ambientes de CBI, já que existe um consenso entre as partes em atrito para a participação, ou mediação, de um terceiro elemento.

O Manual de Campanha FM-100-20/AFP dos Estados Unidos conceitua as operações de manutenção da paz como "operações militares realizadas com o consentimento das partes beligerantes de um conflito para manter uma trégua negociada e facilitar uma resolução diplomática do conflito".

Embora a maioria dessas operações seja realizada a pedido ou sob orientação da Organização das Nações Unidas (ONU), elas podem ser postas em prática por interesse direto dos Estados Unidos, ou ainda, por solicitação de duas facções em conflito.

## Combate ao terrorismo

O combate ao terrorismo engloba as ações de CBI de maior complexidade, devido às suas características de imprevisibilidade, intempestividade e extrema crueldade no ambiente onde se desenvolve. Em consequência, as ações realizadas para a sua contenção ou eliminação devem ocorrer an-

tes, durante e depois dos ataques realizados por terroristas.

Atualmente, a ameaça terrorista se reveste de mais um aspecto perverso que é a sua aliança com o tráfico de drogas. A simbiose entre os grupos terroristas e os traficantes originou o chamado narcoterrorismo, dificultando sobremaneira a identificação da fronteira ou do limite entre o crime organizado e o terrorismo. Nessa associação de interesses os grupos terroristas proporcionam a proteção aos traficantes, enquanto estes provêem recursos para as operações de terror.

Normalmente, o terrorismo e os grupos de guerrilha representam a mesma face violenta da disputa pelo poder, agora já contando com o terceiro elemento que é o narcotráfico. Essa conjugação explosiva de terror, normalmente, ocorre em países com governos instáveis e frágeis, de economia desorganizada e onde o sistema judicial é ineficaz. Daí compreende-se porque, dentro da concepção norte-americana, o Terceiro Mundo é considerado como o ambiente mais propício para o desenvolvimento desse tipo de conflito de baixa intensidade.

Os EUA buscam agir nas regiões sujeitas a esse tipo de conflito através de assessoramento de segurança, fornecimento de equipamentos modernos, apoio logístico e envio de pessoal especializado no combate a drogas, em particular do Departamento Antidrogas (DEA).

Nos últimos anos, quando o governo norte-americano passou a considerar o tráfico e o consumo de drogas como um problema de segurança nacional, as operações antidrogas praticamente suplantaram a preocupação para com o terrorismo. Essa modificação de prioridade obteve novo

impulso com o desmantelamento do sistema soviético e o consequente esvaziamento dos movimentos terroristas de fundo ideológico.

A atual grande preocupação é para com o enorme potencial econômico e de violência embutido no tráfico de drogas, que não respeita fronteiras nem ideologias e que pode desequilibrar e, até mesmo, derrubar governos em países com estruturas instáveis.

### Operações eventuais em tempo de paz

As operações eventuais em tempo de paz abrangem o maior e mais amplo leque de tipos de operações militares e civis que podem ser desenvolvidas em ambientes onde ocorrem ou possam ocorrer os conflitos de baixa intensidade.

O Manual de Campanha FM 100-20/AFP do Exército norte-americano considera as "operações eventuais em tempo de paz como atividades militares politicamente delicadas, normalmente caracterizadas pelo emprego rápido e a curto prazo de forças em ambiente de não-guerra... muitas vezes levada a cabo em situações de crise que exigem o uso de instrumentos militares para impor ou apoiar iniciativas diplomáticas".

Nessas operações, conforme já se observa no conceito citado, o fator político passa a ser um aspecto preponderante e sensível. As operações militares deverão ser planejadas acrescentando a política como um dos fatores de decisão. Do mesmo modo, os comandos operacionais deverão ser sensíveis e ter a máxima preocupação com os reflexos que

cada etapa das ações militares provocará sobre o ambiente político da área-alvo.

Normalmente, os tipos de operações militares abrangidas pelas operações eventuais em tempo de paz são: "operações de socorro em situações de calamidade; aumento temporário da assistência de segurança; apoio à autoridade civil dos EUA; operações de evacuação de não-combatente; demonstrações de força; operações contra a droga; operações de manutenção da paz; operações de salvamento e resgate; guerras não convencionais; e ataques e incursões".

Esses tipos de operações requerem uma rápida mobilização das forças, visam a atender a um problema ou situação específica e englobam tanto ações puramente militares como atividades de assuntos civis e de ajuda humanitária. Muitas vezes são executadas em áreas insípidas, em regiões no interior de países-alvo e revestidas de grande sigilo. Também é comum serem necessárias longas linhas de comunicação e de apoio logístico em ambientes francamente hostis.

Aqui deve ser salientado um aspecto característico e fundamental desse tipo de operações. Enquanto nos tipos de operações militares em ambiente de CBI anteriormente estudadas havia o consentimento para a ação de, pelo menos, uma das partes envolvidas,<sup>2</sup> no presente caso nem sempre há a aceitação da presença de tropas militares na região ou país-alvo. Às vezes, esse país ou região nem mesmo tem conhecimento da atividade militar em desenvolvimento, até o momento de seu desencadeamento propriamente dito, de forma global e explícita. Esses tipos de operações ocorreram em Granada (1983) e no Panamá (1989).

2. Normalmente, por parte do país chamado de anfitrião.

Outro ponto característico contido nas operações em tempo de paz é que, na sua maioria, representam ações desencadeadas em atendimento aos interesses específicos do Estado norte-americano. Retiradas as ações de cunho humanitário, as demais estão sustentadas na vontade e na decisão unilateral dos EUA.

Dentro dessa concepção é que podemos vislumbrar o engajamento norte-americano nos conflitos de baixa intensidade, ou a manipulação desses conflitos, como um instrumento da política externa dos Estados Unidos.

A sustentação política necessária às operações dos EUA em ambiente de CBI é traduzida pelo apoio do povo norte-americano às ações a serem desencadeadas. Embora toda a operação militar necessite desse apoio, as operações de baixa intensidade apresentam um fator complicador característico: **o tempo**. Mesmo que a estratégia a ser adotada possa ser bem definida, mesmo que os objetivos possam ser bem caracterizados, é praticamente impossível prever a duração de um conflito de baixa intensidade. Isso se deve à complexidade que cerca esse ambiente e às limitações políticas que impõe. Conseqüentemente, é fundamental manter o apoio popular por um prazo indeterminado a um conjunto de atividades que desvia recursos materiais e humanos para um ambiente extremamente volátil e instável, e cujos resultados poderão ser bastante duvidosos.

Essas premissas conduziram a que os norte-americanos levassem em consideração a **praticabilidade** da operação. Ou seja, a presença ou a extensão dos interesses nacionais dos EUA são, também, um limite

para a idéia básica de autodefesa e defesa coletiva. Assim, onde os interesses dos EUA estão ausentes ou são de pequeno vulto, não pode ser esperada a aprovação doméstica para o seu envolvimento militar. Isso explicaria o não envolvimento norte-americano em alguns pontos do mundo, dando a impressão de tolerância para com alguns conflitos localizados.

## UMA VISÃO GLOBAL DA DOCTRINA NORTE-AMERICANA

A doutrina norte-americana referente aos conflitos de baixa intensidade está baseada na aplicação de forças militares como suporte de uma ação a ser realizada fora do território dos Estados Unidos. Essa ação visa a atingir um objetivo estratégico que pode ser político, econômico ou de segurança. Essa aplicação de força será realizada tanto por iniciativa própria dos Estados Unidos, quanto em conjunto com outros países, mas sempre tendo como característica principal a primazia da conquista de objetivos políticos sobre os objetivos militares.

Da mesma forma, as ações serão desenvolvidas em um ambiente peculiar, caracterizado por um clima de tensão constante, com um nível elevado de violência, embora não atingindo a situação de uma guerra.

É importante ressaltar a idéia de que, sendo uma doutrina de aplicação externa em que o alvo é um país, ou região de um país, onde ocorre um confronto,<sup>3</sup> só é considerado de baixa intensidade por parte dos Estados

3. Normalmente, envolvendo o governo constituído e uma fração de oposição.

Unidos. Ou seja, para o país onde estarão sendo desenvolvidas as operações abrangidas pela doutrina de CBI o ambiente será de uma verdadeira guerra, na pura acepção da palavra, envolvendo todos os campos de seu poder nacional, seja ela regular ou irregular.

Essa faceta muito peculiar da doutrina norte-americana representa um dos pontos fundamentais para que se possa definir se essa doutrina de CBI pode ser aplicada por um outro país ou, muito pelo contrário, se este pode vir a ser um alvo de suas operações.

Cabe ainda evidenciar que essa doutrina foi formulada visando, também, a atender a interesses econômicos e de segurança dos EUA localizados fora de seu território cuja consecução está baseada na demonstração, ou até na aplicação, do seu poderio bélico, sem atingir o nível de uma guerra declarada. Logo, ela também está vinculada à capacidade e à intenção de projeção de poder sobre outros países, empregando o poder militar como um vetor para atingir tal objetivo.

Assim, fica difícil conceber a aplicação dessa doutrina de conflito de baixa intensidade por parte de um país que não tenha intenção de uma projeção internacional fortemente baseada no seu poder militar.

## DESENVOLVIMENTO DO AMBIENTE DE CBI

O ambiente de conflito de baixa intensidade, normalmente, é estudado somente após o desencadeamento das operações, seja no nível de assessoramento, seja no de emprego de tropas militares. No entanto, a formação do ambiente de CBI começa a ser delineado muito tempo antes da ocorrência

das ações militares, ou civis, que irão configurar o conflito propriamente dito.

A doutrina norte-americana considera que os seguintes aspectos caracterizam a dinâmica de um ambiente de conflito de baixa intensidade: "instabilidade; mudança; descontentamento; violência; e pobreza".

Esses aspectos, normalmente, estão presentes simultaneamente na formação de um ambiente de CBI, sendo que a violência será um fator comum, até mesmo nas operações humanitárias, como na crise da Somália (1993).

Vários são os motivos que poderiam conduzir uma região ou país ao desenvolvimento de um ambiente de conflito de baixa intensidade. Dentre eles podemos citar: economias instáveis, cíclicas e cartelizadas; extrema pobreza, elitização de classes e de grupos dominantes; conflitos religiosos, étnicos e ideológicos desenvolvidos de forma exacerbada; governos fracos, instáveis e corruptos; justiça ineficaz, morosa, elitista e corrupta; explosão demográfica; grande concentração de imigrantes; narcoterrorismo, narcotráfico e subversão política; e concentração de ecossistemas e de biodiversidade sem condições econômicas para bem administrá-los.

Baseada nesses aspectos e causas citadas anteriormente é que a doutrina dos EUA considera que os países em desenvolvimento e do Terceiro Mundo são as regiões mais prováveis para o desenvolvimento de conflitos de baixa intensidade.

A instabilidade criada por esses elementos é causa suficiente para dar origem a um conflito de baixa intensidade. Além disso, podem provocar uma decisão unilateral de intervenção de uma superpotência, como no caso do Panamá, ou, no mínimo, a submissão

do Estado às exigências ou imposições externas, aumentando o desprestígio de um governo local legalmente constituído.

## OS FATORES DA DECISÃO E A BASE PARA O SUCESSO EM CBI

O ponto de partida para a obtenção do sucesso em qualquer ação militar é a correta tomada da decisão.

O estabelecimento dos fatores a serem considerados para a análise da qual resultará a decisão em um ambiente de CBI é uma tarefa complexa. A variedade do tempo e o enorme peso específico da política complica a escolha da linha de ação a ser adotada.

O Comando de Armas Combinadas dos EUA considera como fatores da decisão em conflitos de baixa intensidade, além dos tradicionais "missão, inimigo, meios e terreno", os fatores "tempo e domínio político".

A **missão** é transmitida pela finalidade, sendo estabelecido um objetivo estratégico bem definido.

Na sua análise devem ser considerados não só os fatores militares, como os econômicos, políticos e psicossociais.

Mesmo tendo um objetivo definido na missão, o comandante deve ter em mente que ele poderá ser mudado, conforme variem os objetivos dos EUA em relação à região conflitada, as condições do ambiente onde se desenvolvem as operações ou as atitudes dos países ou regiões circunvizinhas.

Os **meios** disponíveis para a execução das ações são os mais variados possíveis,

considerando a gama de elementos militares e de agências civis envolvidas em uma operação.

No entanto, é necessário ter bem claro que os recursos militares são empregados, em princípio, como suporte para a execução de atividades em áreas consideradas fundamentais como a de informações, a política e a psicossocial.

O estudo do terreno é o fator que menos se distancia das operações militares convencionais.

As características da região de operações indicarão as táticas que podem ser empregadas, os procedimentos a serem adotados para a prestação do apoio logístico e os equipamentos e armamentos mais convenientes de serem utilizados pelas tropas em operação.

O estudo do **inimigo** variará conforme o tipo de operação ou atividade a ser desenvolvida na área: combate ao narcotráfico, operação de contraguerrilha ou operação em tempo de paz, dentre outras.

No estudo desse fator o levantamento de informações é de capital importância. Busca-se um acompanhamento cerrado das atividades do inimigo, procurando-se executar operações preventivas com o objetivo de diminuir sua liberdade de ação. Todo o cuidado deve ser tomado para que a população local não seja considerada, *a priori*, como uma população hostil. Isso dificultaria as atividades de assuntos civis desencadeadas com a finalidade de obter a simpatia e o apoio dessa população às ações militares.

O fator **tempo** está intrinsecamente ligado com a política. Na verdade, a atuação

dos EUA em um conflito de baixa intensidade desenvolve-se pelo período de tempo durante o qual existe o apoio político para as ações desenvolvidas.

Assim, quanto mais curto o espaço de tempo em que as atividades forem concluídas, mais forte será o apoio político e mais segura será a atuação das forças militares. Em contrapartida, a perda do apoio político e o desgaste junto à população norte-americana crescem na proporção direta em que as atividades se prolongam no tempo, provocando reações à evasão de divisas, ao envolvimento de outros países no conflito e à saturação da própria população local da presença estrangeira em seu território.

O **domínio político** da região será o grande objetivo das ações a serem desenvolvidas. Esse domínio não representa a exigência de uma submissão do governo da região às tropas ou elementos civis encarregados de operarem na área. Na verdade, diz respeito à aceitação das autoridades locais dos planos e diretrizes a serem desenvolvidos visando a terminar com o conflito ou, no mínimo, evitar que desemboque em uma guerra convencional.

O aspecto político fará com que o comando tenha que adotar, com certa frequência, linhas-de-ação pouco ortodoxas, adaptadas às condicionantes impostas.

Esse, sem dúvida, é o fator que mais traz problemas ao chefe militar, já que é uma componente estranha às operações convencionais, mas cujo valor, em ambiente de CBI, faz com que prepondere sobre os demais fatores da decisão.

Cabe ressaltar que o menor deslize no estudo político da situação poderá ser fatal para toda a operação já que qualquer ação militar, em qualquer nível, do soldado ao comandante, certamente produzirá profundos reflexos políticos.

Em suma, os fatores da decisão a serem considerados em um ambiente de conflito de baixa intensidade, embora se assemelhem aos de uma operação militar convencional, possuem aspectos característicos e complexos.

## O PREPARO DA TROPA

As condições peculiares do ambiente, os fatores pouco ortodoxos que passam a influir nas operações militares e o envolvimento político existente que devem ser considerados para se obter o sucesso em operações militares nos conflitos de baixa intensidade, obrigam a que a tropa que irá atuar nesse ambiente e sob suas condições, tenham uma instrução e preparação diferenciadas dos parâmetros convencionais da instrução militar.

Para que o preparo da tropa a ser empregada num CBI seja corretamente planejado é fundamental que sejam estabelecidas as linhas mestras que diferenciam as operações convencionais das operações em CBI.

Nas operações militares convencionais o poder militar<sup>4</sup> é aplicado contra outro poder militar, na busca da conquista de objetivos definidos no terreno ou, ainda, visando à destruição do inimigo.

4. Recursos humanos e equipamentos.

Nos conflitos de baixa intensidade o poder militar é empregado indiretamente para apoiar iniciativas nos campos econômico, político e psicossocial do país onde se desenvolve o conflito, visando a proporcionar o retorno à competição pacífica entre países ou, no mínimo, evitar a deflagração de uma guerra convencional. Todos os comandos e estados-maiores devem visualizar essas diferenças, as quais provocarão profundos reflexos nas linhas de ação a serem adotadas.

O preparo do combatente que integrará uma tropa que operará nesse ambiente também reveste-se de aspectos peculiares.

A primeira grande modificação refere-se ao instinto de guerra. Amplamente estimulado no combatente convencional, visando a desenvolver sua agressividade no uso da força, obrigatoriamente deverá ser sujeitado e controlado pelo combatente que operará com CBI, onde a moderação das atitudes bélicas é fundamental.

No treinamento da tropa, deverão ser relegadas a segundo plano as instruções táticas convencionais, tais como formas de manobras, dispositivos e formações a adotar, passando a dar prioridade ao treinamento de técnicas de dissuasão e de emprego de pequenas frações,<sup>5</sup> assim como operações psicológicas e assuntos civis. Também seria necessário o treinamento em campos de tiros especiais, combate em localidade e operações de controle da população. Avulta a importância do estudo das características do ambiente operacional, tais como a cultura e as leis locais, os costumes da população, os aspectos religiosos e o estudo do idioma nativo.

Entretanto, a base do preparo do combatente para agir em missões no ambiente de CBI estará na sua disciplina. Isso porque a execução das operações será altamente descentralizada devendo, o combatente, exercer o comando de postos locais e operar em pequenos grupos isolados, onde a disciplina consciente será de capital importância para o sucesso da operação.

## Ditames para o sucesso

Para que uma tropa obtenha sucesso em determinada operação é necessário que ela saiba quais os objetivos a serem atingidos e as formas de atingi-los.

A obtenção do sucesso em CBI, segundo a doutrina norte-americana, passa pelos seguintes ditames: "domínio político; unidade de esforços; adaptabilidade; legitimidade; e perseverança".

Novamente o domínio político retorna como fator importante nesse tipo de ambiente. A doutrina norte-americana insiste em que deve predominar o emprego dos recursos militares de forma não violenta, servindo mais como sustentáculo das atividades econômicas, políticas e de informações, visando a fortalecer o poder nacional do país onde está agindo. Os objetivos políticos serão o suporte das linhas-de-ação adotadas, por mais heterodoxas que possam parecer. A unidade de esforços busca integrar as ações da área militar com as demais agências governamentais<sup>6</sup> ou privadas que atuam na área. O objetivo deve ser único e os planos devem ser perfeitamente coordenados. O comando

5. Patrulhas, postos de controle, segurança de pontos sensíveis, etc.

6. Secretarias.

deve ser centralizado, com um comandante militar ou com um chefe civil.

A adaptabilidade exigida da tropa esta ligada à ambigüidade do ambiente de CBI. É necessário que a tropa tenha habilidade e espontaneidade para mudar estruturas e métodos de ação, visando a sua acomodação às variações do ambiente. Incluiu-se nisso a capacidade de inovação e formulação de novos modos de operar, o que requer uma experiência regional anterior sobre a região de operações.

Conforme a doutrina norte-americana, a legitimidade é a preocupação central de todos os elementos envolvidos no ambiente em conflito. Essa legitimidade é a aceitação voluntária de uma tropa ou agência para impor decisões e executar ações em uma área ou país. A tropa fomenta ou sustenta a sua legitimidade através de suas atividades em prol daquela área e não através da imposição de sua presença por meio da força.

O conflito de baixa intensidade não tem começo nem fim, o que impõe que haja perseverança e paciência por parte do pessoal empregado. As ações de curto prazo são relegadas para segundo plano, visualizando-se os objetivos mais duradouros e, por consequência, mais demorados de serem obtidos.

## Sobre o comandante

A escolha correta dos comandantes das tropas que operarão em ambiente de CBI é fator capital para a obtenção do sucesso.

A dificuldade para a seleção do comandante já inicia na dupla responsabilidade que ele terá nesse ambiente: a responsabilidade para com o cumprimento de uma missão a

nível militar, compreendendo a atuação das tropas que estão sob seu comando e o seu respectivo apoio logístico; e a responsabilidade de conseguir influenciar positivamente e de forma construtiva o ambiente onde atua, visando à conquista dos objetivos políticos econômicos e psicossociais, naturalmente mais duradouros e que serão realmente seus objetivos principais.

Quando engajados nas operações em ambiente de CBI, os comandantes podem enfrentar situações que lhes provoquem alterações em sua ética ou em seu código moral. Isso é decorrente da ambigüidade do próprio ambiente e das complexas missões que recebem nas áreas em conflito. Tais aspectos são mais comuns em operações que envolvam o narcotráfico e o terrorismo, ou seja, nas chamadas "guerras sujas". Essas situações obrigam a que os comandantes valorizem desempenhos ética e moralmente corretos, agindo sobre o moral da tropa para que não se percam os valores tradicionais, ou que eles sejam distorcidos pela dualidade e tensão características do ambiente de CBI.

A dificuldade para identificar o inimigo em algumas categorias operacionais de CBI aumenta a tensão do combatente. A insegurança causada pela dúvida em reconhecer o amigo ou o inimigo pode conduzir a impasses profundos: ou a tropa se isola da população local, deixando de obter um apoio fundamental para o sucesso da operação, ou parte para a franca hostilidade, o que fatalmente conduziria ao fracasso da operação. Assim, os comandantes devem fazer uso continuado e oportuno das informações, visando a manter a tropa constantemente informada da situação que a cerca.

O trato correto para com os elementos civis da área em conflito é básico para o

sucesso de uma ação. O comandante deve procurar mostrar aos seus subordinados que uma operação só será considerada vitoriosa se a forma como foi executada não atingir ou afrontar os habitantes locais. O comandante não pode permitir a perda da legitimidade da ação da tropa, devendo considerar sempre os efeitos de suas ações sobre a opinião pública local.

Finalmente, o comandante militar em ambiente de CBI deve considerar que a exigência do domínio político sobre o conflito eleva o nível da decisão. Acima de tudo, devem ser levadas em conta as regras e restrições legais, acordadas e impostas, para o uso da força pelo pessoal militar, cujo cumprimento é de responsabilidade pessoal do comandante das operações.

A conquista e o controle da população civil, e não a simples vitória militar representada pelo emprego letal do aparato bélico, representa a base da obtenção da legitimidade. Esta deverá ser a primeira e essencial tarefa dos comandos empenhados nas operações.

A preocupação em conquistar e manter a simpatia da população obriga o comandante da tropa a familiarizar-se com a sociedade e a cultura locais, buscando prever reações públicas e levantar pontos que possam causar dificuldades para o desenvolvimento das atividades operacionais.

É necessário que o comandante da operação saiba empregar corretamente os meios de comunicações de massa e a mídia local. O uso errôneo desses meios ou a excessiva liberdade que lhe possam ser concedidas pelo comando das operações, fatalmente conduzirá a distorções irreparáveis no espectro psicológico das ações desenvolvidas no ambiente conflitado.

Portanto, as ações psicológicas, os meios de comunicação de massa e a mídia local devem ser canalizados buscando a cooperação da população civil e a formação de um sentimento nacional que ajude o governo legal a combater a violência e, paralelamente, mobilize a vontade popular em apoio às ações executadas pelas forças militares.

## **APLICABILIDADE DA OUTRINA NORTE- AMERICANA PELO BRASIL**

O emprego de uma doutrina militar por um exército do qual ela não se originara era fato comum. A evolução histórica da arte da guerra já mostrou que as táticas e técnicas de combate criadas pelos grandes pensadores militares foram absorvidas por todos os exércitos do mundo, evidentemente com as adaptações necessárias às peculiaridades de cada um. Isto é tão mais verdadeiro quanto mais recuarmos no tempo.

Já a relação entre os Estados está baseada no intercâmbio de interesse e, do choque desses interesses, pode advir tanto conflitos quanto conciliações. A tendência positiva ou negativa do desfecho se originará do poder mobilizado pelo Estado que preponderará nas negociações para a busca do interesse comum. Ou seja, a solução será tão mais pacífica quanto menos pesar o poder militar de um Estado em uma mesa de negociações internacionais.

No entanto, deve-se ter em mente que o Estado sempre empregará todos os poderes que possuir, de maneira una e indivisível, para atingir os seus interesses internacionais. Mesmo em uma negociação pacífica, o poder militar do Estado estará servindo como um

fator subliminar de pressão, ora respaldando as exigências de seu país, ora dissuadindo ou minimizando as pressões do adversário.

Atualmente, devido a enorme complexidade das relações entre os países e consequentes reflexos na arte da guerra, as doutrinas militares deixaram de ser uma simples concepção de um conjunto de diretrizes ou normas de procedimentos, vinculadas estritamente a manobras militares e a elas restritas. Agora, as doutrinas militares devem estar associadas a uma série de condicionantes tais como: o respeito à legislação interna do país, o cumprimento às leis da convivência internacional, o atendimento aos interesses e às posturas nas relações internacionais, assim como às normas para o emprego das suas Forças Armadas segundo as leis internas de cada país.

De acordo com essa nova visualização, é que os Estados Unidos desenvolveram sua doutrina de conflito de baixa intensidade. Doutrina esta onde as normas de procedimentos em operações militares foram estabelecidas segundo parâmetros bem definidos, que buscam dar sustentação legal e política, interna e externa, a uma forma peculiar de buscar e defender os interesses do Estado norte-americano, em particular junto aos países do Terceiro Mundo.

Resta saber se essa doutrina pode ser aplicada pelo Brasil, ou se dela pode vir a ser um alvo. Da mesma forma, é importante verificar se algum aspecto de sua concepção pode ser aproveitado como premissa de uma nova doutrina para o Brasil, adaptada às suas peculiaridades políticas, econômicas, sociais e militares.

Basicamente três aspectos são definidores da aplicabilidade ou não dessa doutrina por parte do Brasil: a projeção de poder preten-

da pelo País, a base legal para o emprego do poder militar e a visualização do emprego de suas Forças Armadas.

## Projeção de Poder do Brasil — comentários

Desde a sua formação, o Brasil caracterizou-se por não empreender guerras de conquistas, quer em relação aos países que lhe são vizinhos, que rem relação a outras regiões do mundo.

A sua vasta extensão territorial desmobiliza objetivos ou intenções expansionistas. A sua riqueza em recursos naturais e fontes de matérias-primas, com reservas pouco exploradas e até mesmo intocadas, desestimula impulsos de busca ou cobiça de fontes externas de riquezas. A sua base física, de dimensões continentais, apresenta uma baixa densidade demográfica na maior parte de seu território, o que lhe concede tranquilidade quanto ao crescimento demográfico de sua população, apesar de seus índices ainda elevados.

Por esses motivos, o Brasil não se vê compelido a estabelecer objetivos de política externa agressivos, visando ao atendimento de alguma necessidade imperiosa do Estado ou da Nação. Além disso, por estar isento do sentimento de hegemonia sobre outros Estados ou de disputa por uma liderança regional, busca projetar-se no cenário mundial através do princípio da competição pacífica, baseada no comércio internacional, na política da igualdade entre os Estados e na solução negociada dos conflitos internacionais.

Seu tamanho continental não conduz à necessidade de bases militares externas, nem lhe é imposta a necessidade de projetar poder

militar **explicitamente** para evitar possíveis agressões, ou mesmo intimidar inimigos em potencial.

Na elaboração dos princípios constitucionais brasileiros que orientam a sua política externa, está ausente qualquer alusão à projeção de poder ou defesa de interesses internacionais que não seja por meio da competição pacífica, da autodeterminação dos povos e da solução pacífica dos conflitos.

Portanto, fica patente que o Brasil procura sua projeção internacional **baseado em princípios pacíficos**, e muito menos invoca a si o direito ou o dever de intervir em conflitos internos de outro país por iniciativa própria. Dessa forma, fica caracterizado o papel **secundário** destinado ao **poder militar** nas relações externas, ao qual fica reservado o papel de sustentador das negociações e não de um instrumento agressivo e intimidador a ser empregado em primeira instância.

### **Base legal do emprego do poder militar do Brasil**

Considerada como um dos meios para a consecução dos objetivos da política externa dos EUA, as operações em ambientes de conflitos de baixa intensidade executadas pelas Forças Armadas norte-americanas possuem uma sustentação legal interna cuja finalidade é, dentre outras, a de respaldar o emprego externo de força militar.

Já a Constituição brasileira estabelece, em seu artigo 4º, os princípios que regem suas relações internacionais. Em todo o artigo verifica-se a intenção de uma política voltada para a boa vizinhança e para o predomínio da harmonização pacífica de interesses, destacando-se os itens III — autode-

terminação dos povos, IV — não-intervenção e VII — solução pacífica dos conflitos, como preceitos constitucionais que impedem a utilização da força militar brasileira como vetor principal, para alcançar objetivos de política externa.

Ainda a legislação que rege a finalidade e o emprego das Forças Armadas do Brasil está orientada para a proteção do território e da soberania do Estado, sem priorizar o seu emprego como meio de projeção de poder ou como instrumento corriqueiro de política internacional. O artigo 142 da Constituição brasileira define claramente, em sua redação, que "as Forças Armadas do Brasil destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais", não fazendo qualquer menção a atitudes belicosas ou emprego do poder militar em intervenções externas do País.

É de capital importância que fique bem claro que o enfoque aqui dado à existência ou não de uma base legal para o emprego de tropas militares no exterior está direcionado para as ações previstas pela doutrina norte-americana de CBI. Isto é, busca-se verificar se existem leis brasileiras similares às norte-americanas que estejam direcionadas para a sustentação de ações militares externas tais como: insurgência, contra-insurgência, combate ao terrorismo e combate ao narcotráfico.

Evidentemente que, por força de tratados internacionais como a Carta das Nações Unidas, o Brasil **poderá** enviar contingente para atuar em outros países. No entanto, ressalta-se que isso seria uma obrigação vinculada a um compromisso internacional e visando à manutenção da paz mundial. Não seria uma decisão unilateral do Brasil ou o atendimento a um pedido de um governo

específico, missões a que a legislação brasileira não daria a devida sustentação para poderem ser cumpridas.

Para um perfeito entendimento pode-se citar como exemplo as intervenções dos EUA em Granada (1983) e no Panamá (1989). Ambas foram sustentadas legalmente pela legislação norte-americana, mas totalmente ilegais, segundo os princípios constitucionais e a legislação brasileira.

Mesmo se considerarmos a legislação complementar e as diretrizes governamentais brasileiras referentes às Forças Armadas, verificar-se-á que não há previsão ou alusão ao emprego de tropas fora do País. A própria Lei Complementar nº 69, de 23 Jul 91, orienta o emprego das Forças Armadas buscando, prioritariamente, a manutenção da lei e da ordem interna do País.

Dessa forma, verifica-se que todas as leis brasileiras referentes ao emprego das Forças Armadas deixam clara a vocação pacífica da Nação e direcionam o emprego do poder militar do Estado para a defesa da Pátria dentro de seu território e não para servir de instrumentos de coação em suas relações internacionais. Muito menos a legislação autoriza, *a priori*, o envio de contingentes militares para fora do País com missões de cunho intervencionista ou que possam vir a imiscuir-se em conflitos internos de outros Estados.

## O emprego das Forças Armadas brasileiras

Conforme já foi verificado anteriormente, tanto sob o aspecto legal como sob o aspecto político, o Brasil não pressupõe a necessidade do emprego de suas Forças Armadas fora de

seu território como medida preventiva de segurança nacional ou como forma de projeção de poder.

Tradicionalmente, as Forças Armadas buscam garantir a integridade territorial e a segurança nacional empregando, como pilar básico de suas estratégias, o princípio da dissuasão e da presença. Esse princípio tem por objetivo desestimular qualquer ação agressiva oriunda de fora do País, através da demonstração de que o Brasil possui tropas, equipamentos e preparo operacional em níveis suficientemente elevados para fazer frente a uma ameaça externa. Prevê, ainda, a adoção de uma articulação de tropas que permita uma resposta imediata a uma agressão sofrida.

Tal atitude, adotada dentro dos limites do território brasileiro, não pressupõe a necessidade de conquista ou manutenção de bases militares fora do País e nem a intervenção em outros países visando a aumentar a segurança do Brasil.

Além disso, as doutrinas adotadas pelas Forças Armadas brasileiras são relativas a operações de guerra convencional, voltadas para o emprego da força militar em sua plenitude. E mais, nenhuma doutrina por elas adotada prevê o emprego de força bélica em conflitos localizados no interior de outros países em uma situação que não seja de guerra convencional declarada.

É importante que essa idéia de envolvimento extraterritorial fique bem clara. É evidente que, no caso de revide a uma agressão sofrida, o Brasil fatalmente executaria operações fora de seu território. No entanto, isso ocorreria em um estado de guerra, envolvendo todo o País, e em resposta a uma violação de seu território ou de sua soberania.

Trata-se aqui de deixar bem caracterizado que, para o Brasil, está fora de cogitação

qualquer emprego de tropas ou execução de operações militares em outros países que não seja dentro de um estado de guerra declarado ou sob direção e orientação da ONU.

É idéia vigente, como sugere o Vice-Almirante João Carlos Gonçalves Caminha, que é "insofismável de que na sociedade internacional são permitidas todas as formas de coerção", indicando que as Forças Armadas brasileiras, indiretamente, também são instrumentos da política externa do País, **projetando seu poder pelo seu braço militar**, através de missões militares de observação ou de instrução. Isso, no entanto, está inserido no contexto da busca pacífica do equilíbrio de interesses entre os Estados. Ou seja, não pressupõe que a vanguarda das negociações seja representada pelo poder militar. Muito pelo contrário, conforme o autor acima citado, o Brasil sempre propugnou pela elaboração de um sistema jurídico mundial capaz de eliminar as divergências internacionais, evitando assim a pressão representada pelo poder militar.

Quanto ao emprego interno das Forças Armadas, a legislação brasileira autoriza o uso da força militar nos casos de grave comprometimento da ordem pública visando a restabelecer a paz interna do País. Isso se deve às peculiaridades geográficas de algumas regiões, particularmente no Norte, e aos profundos desníveis sócio-econômicos existentes entre a sua população. Esses óbices ainda podem vir a provocar conflitos internos no Brasil cuja violência ultrapassem a capacidade de controle das organizações policiais.

Tais conflitos, e os ambientes em que provavelmente se desenvolveriam, seriam muito semelhantes aos descritos nos conceitos da doutrina norte-americana de CBI. Esse

aspecto é que conduz à uma rotulação errada de conflito de baixa intensidade aos atritos internos que possam ocorrer no Brasil. Errada porque o conflito de baixa intensidade só existe para o observador externo, ou seja, para o país que estiver de fora do conflito em questão. Seria mais correto considerar que as semelhanças entre os tipos de conflitos e seus ambientes poderiam servir de respaldo para uma intervenção estrangeira numa parte do território brasileiro. Esse último fator justifica a preocupação das forças militares em manterem-se permanentemente adestradas e presentes em todo o território nacional.

Assim, de forma muito genérica, verifica-se que o emprego das Forças Armadas brasileiras está mais direcionado para a ordem interna do País e para a manutenção de sua soberania e integridade territorial, dentro dos limites geográficos do Estado, que para a aplicação externa dessas forças.

Não que não seja reconhecido o papel fundamental do poder militar na política externa do Brasil, mas apenas constata-se a ausência de orientações agressivas que possam indicar a tendência para o uso da força como forma de atingir objetivos na área externa.

## Aspectos internos do Brasil e a doutrina para CBI

Algumas peculiaridades do Brasil colocam-no em uma dupla situação em relação à doutrina do CBI dos EUA. Ao mesmo tempo que apresenta conflitos internos, reais ou potenciais, que poderiam caracterizar um ambiente de CBI para um observador externo, também, pelos mesmos motivos, poderia se valer de alguns aspectos

da doutrina norte-americana para solucionar tais óbices ao desenvolvimento nacional.

O Brasil é considerado um país do Terceiro Mundo e só esse fato já o coloca na lista de alvo em potencial da doutrina de CBI. Além disso, considerando-se os novos temas mundiais surgidos após o término da bipolaridade mundial, o Estado brasileiro parece ser pólo de atenção da maioria absoluta dos temas considerados prioritários: ecologia, biodiversidade, poluição ambiental e comunidades indígenas. Pode-se ainda acrescentar os problemas verdadeiramente brasileiros, atuais ou latentes, como a garimpagem ilegal, o problema fundiário, a extrema pobreza, o crime organizado e a instabilidade econômica do País.

Todos, ou cada um desses problemas, podem dar origem a ambientes próximos aos descritos na doutrina norte-americana. Esses ambientes, uma vez estabelecidos, poderiam servir de excelente desculpa para ingerências externas, baseadas em teses duvidosas como a da soberania limitada ou do dever de ingerência.

Por outro lado, o fato de poder vir a apresentar, internamente, ambientes ou situações que se aproximam dos previstos para um CBI, indica que alguns aspectos, conceitos ou princípios da doutrina podem ser adaptados para uso das Forças Armadas do Brasil.

Embora a doutrina tenha sido formulada para emprego de um país em território de outro país, várias operações nela contida ainda são passíveis de serem desenvolvidas pelas Forças Armadas brasileiras dentro do território nacional, sob condições e situações especiais. Dentre as operações previstas pela doutrina para CBI extrai-se as de: combate ao terrorismo; combate à guerrilha; combate à insurreição; apoio no combate à droga;

demonstração de força; ajuda humanitária e cívica; operações psicológicas; e operações de socorro em situações de calamidade.

Evidentemente, para cada uma dessas operações, seria necessário um estudo aprofundado e minucioso para levantar os aspectos que poderiam ser adaptados a alguma doutrina brasileira já consolidada. Cabe ressaltar um detalhe importante: na doutrina dos EUA essas operações estariam sendo desencadeadas em território estrangeiro e contra indivíduos de nacionalidade diferente da norte-americana. Já para o Brasil, essas mesmas operações estariam sendo desenvolvidas por brasileiros, dentro do Brasil e, provavelmente, contra brasileiros. Logicamente, executam-se as operações humanitárias, cívicas e de socorro.

Além disso, essas operações encontram-se disseminadas dentro de diferentes termos, conceitos, técnicas e táticas empregadas pelas forças militares brasileiras. Ou seja, não existe um conceito único que abranja todas elas, dificultando assim o estabelecimento de normas e diretrizes básicas que poderiam ser comuns a todas as operações dessa natureza. Até mesmo a base legal para a execução dessas ações no Brasil é de difícil identificação e de extrema complexidade de ser estabelecida. A doutrina norte-americana mostra que é possível e vantajoso o estabelecimento de um conceito abrangente e comum a todas essas operações assim como o desenvolvimento ou a consolidação de princípios doutrinários específicos para elas.

Como exemplo dessa dispersão doutrinária citam-se: as operações de combate ao terrorismo, que estão previstas nas operações de defesa interna, em particular nas Instruções Provisórias de Operações Urbanas de Defesa Interna (IP 31-17); as operações de combate

à guerrilha, que estão previstas no Manual de Operações especiais Contra Guerrilheiros (C 31-20) e no Manual de Campanha de Operações Contra Forças Irregulares em Ambiente Rural (C 31-16); as ações humanitárias, que estão relacionadas nas Instruções Provisórias de Ação Comunitária (IP 46-1); e as ações psicológicas, que estão previstas no Manual de Operações Psicológicas (C 33-1).

## As perspectivas para o Brasil

Em qualquer doutrina, de qualquer força armada do mundo, sempre haverá aspectos que poderão ser aproveitados por outros exércitos.

A doutrina norte-americana para CBI abrange operações militares que realmente são passíveis de ocorrer na maioria dos países do mundo atual.

Para o Brasil, em particular, várias dessas operações são ainda admissíveis de serem desencadeadas internamente no País.

Fruto da imensidão territorial brasileira, de fatores geográficos e das profundas desigualdades sociais que ainda afligem o País, é possível o desenvolvimento em determinadas regiões de ambientes que se aproximem das características de um ambiente de CBI.

Esses fatos podem conduzir o Brasil a uma situação de alvo de potências estrangeiras que veriam nesses ambientes motivo suficiente para interferir nos assuntos internos brasileiros. Mas também podem caracterizar a necessidade de aprimorar as doutrinas de suas forças militares, através da adaptação de doutrinas estrangeiras já consolidadas.

De qualquer forma, só o fato de existir a possibilidade do emprego de tropas brasileiras, sob a orientação da ONU que poderão operar em ambiente de CBI, já indica a necessidade do estudo dessa doutrina.

Através de uma apreciação sumária e genérica das bases da projeção de poder do Brasil, da base legal do emprego de suas Forças Armadas e dos princípios gerais que orientam a sua aplicação, obtém-se uma idéia de como seria difícil e complexo verificar se haveria sustentação legal e prática, caso o Brasil buscasse empregar, de forma global, a doutrina dos EUA segundo os princípios e objetivos sobre os quais foi elaborada.

Por sua vez, a política externa brasileira, centrada nos princípios de não-intervenção e de solução pacífica dos conflitos, coloca em segundo plano o emprego do poder militar do Estado nas suas relações com os outros países.

Já a doutrina norte-americana de CBI normatiza procedimentos para intervenções desencadeadas pelos EUA em território de outros países, quer a pedido do país anfitrião quer por decisão unilateral dos Estados Unidos, caso o conflito em questão atinja seus interesses políticos econômicos ou de segurança.

Exatamente nesses dois aspectos, intervenções militares em outros países e decisão unilateral, a doutrina de CBI se choca frontalmente com o posicionamento do Brasil em suas relações internacionais. Sendo uma doutrina que foi formulada para emprego eminentemente externo ao território norte-americano, e baseada num sentimento de onipotência em relação à ordem mundial, que dificilmente seria aplicada, de forma global, por um país isento de tais sentimentos.

Sob o aspecto legal, reunindo-se os preceitos constitucionais do Brasil com relação à sua política externa e à finalidade e emprego de suas Forças Armadas, identificam-se os limites legais da aplicação do poder militar do Estado e verifica-se que, às forças militares do Brasil é vedada a guerra de conquistas e a intervenção em assuntos internos de outros países, quer a pedido, quer por decisão unilateral do Brasil. Também sob esse aspecto fica difícil imaginar a participação de tropas brasileiras em operações como antiterrorismo, contra-insurgência e combate ao narcotráfico, em outros países.

Quanto aos princípios estratégicos que orientam o emprego propriamente dito e a articulação das forças militares brasileiras, fica patente a ausência de intenções belicosas ou agressivas. As Forças Armadas do Brasil não utilizam, não pretendem e nem necessitam estabelecer, bases fora do território nacional. Muito menos supõem que seja preciso intervir em outro Estado visando a assegurar a soberania e a integridade territorial do Brasil. Em consequência, o Brasil não possui nenhuma doutrina que sustente operações militares fora do território nacional que não seja em uma guerra convencional. Mesmo que enviasse um contingente a outro país, como Força de Paz sob a orientação da ONU, as tropas brasileiras atuariam, ao menos até os dias atuais, segundo a doutrina brasileira de guerra convencional. Quando muito, se bem definido o tipo de ambiente operacional, tais tropas deveriam ser adestradas em algumas técnicas de operações especiais tais como: operações de contraguerrilha, operações psicológicas e operações tipo política, dentre outras.

## CONCLUSÃO

Ao longo desse trabalho foram apresentados os principais conceitos e princípios que compõem a doutrina norte-americana para conflitos de baixa intensidade. Discorreu-se, também, sobre as características do ambiente onde os conflitos se desenvolvem e seus reflexos sobre o preparo da tropa e de seu comandante.

Dessa forma, verificou-se que, mais do que uma simples ferramenta militar, a doutrina para CBI dos Estados Unidos serve como vetor e instrumento da política externa daquele país. Através dela são operacionalizadas várias estratégias e alcançados inúmeros objetivos da ação internacional do Estado norte-americano.

Principalmente por esse motivo, a doutrina valoriza sobremaneira o aspecto político dos conflitos nos quais os Estados Unidos possam vir a intervir. Esse aspecto influirá tão decisivamente, que é acrescentado aos clássicos fatores militares da decisão — missão, inimigo, terreno e meios — como mais um, política, além do fator tempo. A sabedoria da aplicação desse princípio é que garantirá desde o apoio do povo norte-americano, passando pela aceitação da população do país alvo, até a consecução do objetivo estratégico estabelecido que, por sua vez, deverá ser eminentemente político.

Outra conclusão fundamental a que se pode chegar é a necessidade de ser considerada a componente qualitativa do conflito de baixa intensidade, representada pela motivação das facções em choque e seus reflexos políticos internos e externos à região conflitada. Ou seja, o conflito não é de baixa intensidade apenas porque os contendores, ou um deles, possui pouco poder econômico. Ou

ainda, porque a quantidade, a qualidade e o poder de fogo empenhados não são de grandes proporções ou envolvem pouca tecnologia. Se assim o fosse, os pequenos países jamais executariam uma guerra e seus conflitos sempre seriam de baixa intensidade. O conflito é de baixa intensidade porque corresponde a um choque de vontades e princípios, em um ambiente tenso e instável, com envolvimento político, econômico e psicossociais, mas onde a violência não chega ao nível de uma guerra convencional ou uma guerra civil.

No entanto, essa é a visão do observador externo ao conflito, em particular das Forças Armadas dos Estados Unidos. Isto quer dizer que o conflito só será de baixa intensidade para quem o observa de fora e que, em princípio adota a terminologia e a doutrina norte-americana. Para as facções em confronto, ele será uma verdadeira guerra, na real acepção da palavra. Como exemplo cita-se, ainda, a intervenção dos EUA em Granada (1983). Enquanto para os Estados Unidos a situação era considerada como um conflito de baixa intensidade, para as facções em luta ela era considerada uma guerra convencional.

Aqui fica bem evidenciado o risco de ser empregado o termo norte-americano conflito de baixa intensidade para rotular um conflito interno no Brasil. Se assim for feito, validasse-se uma doutrina estrangeira de caráter intervencionista, eminentemente política, e estaria sendo reconhecida a existência de um ambiente no Brasil que justificaria a intervenção de outras potências no seu território.

Quanto à aplicabilidade dessa doutrina pelo Brasil, é necessário visualizá-la sob dois ângulos: o Brasil como aplicador da doutrina num ambiente externo ao país ou como adaptador de alguns conceitos e princípios que atendam a seus interesses.

A possibilidade de o Estado brasileiro vir a aplicar a doutrina norte-americana em um ambiente externo é remotíssima. Além de ferir os preceitos constitucionais brasileiros em relação a sua política externa, essa doutrina não atende aos princípios estratégicos priorizados atualmente pelas Forças Armadas do Brasil, tanto em termos de segurança externa quanto interna. Carecendo de qualquer base legal para sua aplicação, a doutrina para CBI não encontra outra similar dentre as doutrinas empregadas pelas forças brasileiras, o que bem demonstra ser inapropriada para aplicação, de forma global, pelo Brasil. Isso não invalida a projeção de poder realizada pelo País através de meios militares, mas de forma internacionalmente aceita, como através de missões militares de instrução ou outras atividades previstas em acordos internacionais.

No entanto, conforme já foi alertado, o Brasil pode ser considerado um alvo em potencial dessa doutrina. Essa possibilidade deve servir de alerta para os estrategistas brasileiros que deverão estudar essa doutrina profundamente, buscando compreender as premissas políticas e militares que norteiam sua aplicação. Isso deverá ser feito para que possam ser estabelecidos parâmetros, normas e diretrizes de procedimento visando a dissuadir uma possível ameaça externa à integridade e soberania do Brasil.

Além disso, pelo fato de o Brasil apresentar problemas internos que provocam ambientes ou situações que se aproximam daqueles previstos pela doutrina, alguns aspectos, conceitos e princípios podem ser adaptados para uso das Forças Armadas brasileiras. Em particular, os aspectos referentes ao preparo da tropa e dos comandantes devem merecer um estudo mais cuidadoso, pois certamente trarão contribuições valiosas para a doutrina brasileira.

Assim, apesar de ficar bem evidenciado que essa doutrina não deve ser aplicada globalmente pelo Brasil, é patente a necessidade de que seja estudada, não só buscando aproveitar seus aspectos operacionais, como para que o Estado brasileiro esteja consciente do tipo de intervenção de que poderia vir a ser alvo.

Atualmente, tais operações e suas táticas estão discriminadas sob diversos títulos ou conceitos, desde defesa interna até operações irregulares, e as atividades de responsabilidade das forças civis nem mesmo estão estabelecidas. Isso torna difícil uma orientação comum para o emprego da tropa e das medidas governamentais necessárias, ou complementares, exigidas para o restabelecimento da ordem interna. Assim, há necessidade de que seja formulado um novo conceito que englobe todas essas operações e sob ele sejam estabelecidos os parâmetros básicos para enfrentar as situações de crise interna que se apresentem.

Buscando priorizar a adaptação da doutrina norte-americana de CBI às missões de caráter interno a cargo das Forças Armadas brasileiras apresenta-se, como sugestão

e ponto de partida para um estudo minucioso sobre o tema, o seguinte conceito:

**Ações de pacificação interna:** ações cívico-militares internas, motivadas por grave instabilidade institucional ou por desestruturação da ordem pública e da paz social, sem que chegue a caracterizar uma luta interna; ou ainda, motivadas por calamidades naturais de grandes proporções.

Finalmente, é preciso compreender que o importante não é o nome ou o conteúdo do conceito, muito menos se é o mais correto.

O fato é que existe uma doutrina que compreende um conjunto de ações que podem vir a ameaçar a soberania do Brasil. O que interessa é que as forças políticas e militares a ela estejam atentas e não menosprezem o adversário.

O fato é que essa doutrina possui conceitos que podem ser úteis aos teóricos militares brasileiros. O que interessa é que as mentes estejam abertas, que as possibilidades sejam estudadas e que as experiências sejam absorvidas.

Afinal, nada é mais correto do que reafirmar que o preço da paz é a eterna vigilância. □

## BIBLIOGRAFIA

- ALVARES, Obino Lacerda. A estratégia e a política. *Estudos de estratégia*. Rio de Janeiro, Bibliex, p. 103-119, 1973.
- BRASIL, Estado-Maior das Forças Armadas. Escola Superior de Guerra. *Doutrina: Manual Básico*. Rio de Janeiro, ESG, 1989.
- BRASIL, Ministério do Exército. Departamento de Ensino e Pesquisa. Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. *Monografias e Estudos de Estado-Maior*. Rio de Janeiro, ECEME, 1989. (ME 21-253).
- . *Operações contra forças irregulares em ambiente rural* (anteprojeto). Rio de Janeiro, ECEME, 1983.
- . *Vocabulário da ECEME*. Rio de Janeiro, ECEME, 1986 (ME 320-5).
- . *Segurança interna*. Rio de Janeiro, ECEME, 1989 (Reservado ME 119-3).
- . Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. *Operações contraguerrilhas*. Brasília, EGGCF, 1970 (Reservado IP 31-16).

- . *Operações contra guerrilheiros*. Brasília. EGGCF, 1955 (C 31-20).
- . *Operações urbanas de defesa interna*. Brasília, EGGCF, 1969 (Reservado IP 31-17).
- BUTLER, Steven M. *Visão geral da doutrina do Exército dos Estados Unidos para conflitos de baixa intensidade*, s.l., julho de 1992.
- CAMINHA, João Carlos Gonçalves. Fatores do poder militar. *Delineamentos da estratégia*. Rio de Janeiro, Bibliex, v. 2, p. 24-58, 1983.
- . *Relações entre Estados. Delineamentos da estratégia*. Rio de Janeiro, Bibliex, v. 1, c. 1, p. 23-57, 1982.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988.
- CARVALHO, Delgado de. A política exterior. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro, Bibliex, p. 57-66, 1971.
- DUNN, Jr., James A. Lígues assimiladas do Terceiro Mundo. *Military Review*. Kansas, v. 70, nº 3, p. 40-9, 3º Trim., 1990.
- GAILLARD, Regina. The case for separating civic actions from military operations in LIC. *Military Review*. Kansas, v. 71, nº 6, p. 30-41, junho de 1991.
- HIRMAN, Eduardo Aldunate. Algumas idéias sobre a teoria do CBI e a violência na América Latina. *Military Review*. Kansas, v. 71, nº 1, p. 59-72, 1º Trim., 1991.
- HERTLING, Mark P. Narcoterrorismo: a nova guerra não-convencional. *Military Review*. Kansas, v. 70, nº 3, p. 50-65, 3º Trim., 1990.
- HEYDTE, Friederich August Von Der. *A guerra irregular moderna em políticas de defesa e como fenômeno militar*. Rio de Janeiro, Bibliex, p. 69-97, 1990.
- HUNT, John B. Emerging doctrine for LIC. *Military Review*. Kansas, v. 71, nº 6, p. 51-60, junho de 1991.
- KUSTER Jr., Thomas. Dealing with the insurgency spectre. *Military Review*. Kansas, v. 67, nº 2, p. 20-9, fevereiro de 1987.
- LOCHER III, James R. *Conflicto de baja intensidad et reto de la decada de 1990*. Dialogo. Guarry Heights, v. 1, p. 18-23, 1992.
- MATOS, Carlos de Meira. Política e estratégia. *Estratégias militares dominantes*. Rio de Janeiro, Bibliex, p. 7-20, 1986.
- METZ, Steven. A batalha ar-terra e a contra-insurreição. *Military Review*. Kansas, v. 70, nº 2, p. 2-13, 2º Trim. 1990.
- . US strategy and the changing LIC threat. *Military Review*. Kansas, v. 71, nº 6, p. 22-9, junho de 1991.
- NEWTON, Richard D. O papel da força aérea dos EUA no apoio à contra-insurreição. *Airpower journal*. Alabama, p. 70-81, outono 1990.
- SLOAN, Stephen. Estratégia Norte-Americana para o CBI: legado ou modismo? *Military Review*. Kansas, v. 70, nº 2, p. 14-23, 2º Trim., 1990.
- SWAIN, Thomas. A artilharia de campanha e o CBI: uma visão geral. *Military Review*. Kansas, v. 72, nº 1, p. 51-4, 1º Trim. 1992.
- THURMAN, Eduard E. Shaping and Army for peace, crisis and war: the continuum of military operations. *Military Review*. Kansas, v. 7, nº 4, abril de 1992.
- USA. Headquarters, Department of the Army. Department of the Air Force. Military operation in Low — Intensity Conflict. Washington, 1989 (Field Manual nº 100-20; Air Force Manual 2-20).
- WAGHELSTEIN, John D. A. Latin-American insurgency status report. *Military Review*. Kansas, v. 67, nº 2, p. 42-7, fevereiro de 1987.
- WOOD Jr., Samuel S. Joint fire support in low-intensity conflict. *Military Review*. Kansas, v. 71, nº 3, p. 14-18, março de 1991.