



Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Instituto de Filosofia e Ciências Sociais – IFCS  
Departamento de História

## Programa de Pós-graduação em História Comparada Consórcio Pró-Defesa

O Planejamento de Força: Um Estudo sobre o seu  
Posicionamento na Estrutura Político-Estratégica do Estado  
Brasileiro

Eduardo Hartz Oliveira

Rio de Janeiro

2009

EDUARDO HARTZ OLIVEIRA

O Planejamento de Força:  
Um Estudo sobre o seu Posicionamento  
na  
Estrutura Político-Estratégica do Estado Brasileiro

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Consórcio Pró-Defesa, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no programa de Pós-Graduação em História Comparada do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva

Coorientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sabrina Evangelista Medeiros

Rio de Janeiro

2009

# FOLHA DE APROVAÇÃO

EDUARDO HARTZ OLIVEIRA

O Planejamento de Força:  
Um Estudo sobre o seu Posicionamento  
na  
Estrutura Político-Estratégica do Estado Brasileiro

Aprovada em: 03 de dezembro de 2009

## COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva (Orientador)

Profa. Dra. Sabrina Evangelista Medeiros (PPGHC/UFRJ)

Prof. Dr. Bernardo Kocher (UFF)

# AGRADECIMENTO

À minha esposa..., palavras nunca serão suficientes para definir sua abnegação e o seu esforço para que eu pudesse desenvolver este trabalho. Ela foi e tem sido, permanentemente, a base e sustentação de toda a minha vida.

Ao meu pai... a tua inspiração, o teu aconselhamento, as tuas observações... em nosso último encontro.... estão por traz de cada uma das minhas palavras. Não houvesse um Deus a agradecer, a você caberia o meu maior agradecimento.



## RESUMO

Ao longo da história, nações e impérios têm estabelecido as suas estruturas de força. No passado, o Planejamento de Força poderia ser fruto da experiência e da intuição de líderes. Até a metade do século XX, o ritmo das mudanças era relativamente mais lento. O número de ingerências internacionais a considerar era menor. A partir da segunda metade do século XX, o desenvolvimento tecnológico e a sua difusão pela globalização cria mais agilidade e sinergia entre processos, aumenta a incerteza do ambiente de segurança global, e o número de variáveis a considerar exigem o pragmatismo de um método analítico. O Planejamento de Força é um transdutor entre o Poder Político e o Poder Militar, a partir da identificação e consenso quanto a objetivos de defesa, alocação de recursos e a adequação dos meios para a consecução daqueles objetivos. A importância da definição de um método de Planejamento de Força decorre do fato de que o Estado continuará a precisar do instrumento militar, assim como sempre precisou em termos históricos, não havendo, num futuro previsível, qualquer indício de mudança em tal dependência.

## ABSTRACT

Throughout history, nations and empires have established their own force structures. In ancient times, Force Planning could be a product of experience or intuition of leaders. Until mid 20<sup>th</sup> century, the ratio of changes was much slower. The number of international mismanagements to consider was smaller. Since the beginning of the nineteen fifties the technological development and its spread through globalization creates more agility and synergy among processes, amplifies the uncertainty of the global security environment, and the number of variables to consider demanding the pragmatism of an analytical method. Force Planning is a transducer between political power and military power, starting from the identification and convenes relative to defense objectives, resource allocation, and adequacy of means for the attainment of those objectives. The importance on defining a Force Planning accrues from the fact that the State will continue to resort, as it always have along history, on its military instrument, and as far as one can predict in future, there is no evidence of modification in this liability.

# SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	10
1.1	TERMINOLOGIA .....	15
1.2	PROBLEMA .....	16
1.3	HIPÓTESE .....	17
1.4	OBJETIVOS .....	18
1.4.1	OBJETIVO GERAL .....	18
1.4.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	18
1.5	DESENVOLVIMENTO DA DISSERTAÇÃO .....	19
1.5.1	REFERENCIAL TEÓRICO .....	19
1.5.2	REFERENCIAL HISTÓRICO .....	20
1.5.3	REFERENCIAL DO TEMPO PRESENTE .....	21
1.5.4	CONCLUSÃO .....	21
1.6	METODOLOGIA .....	21
1.6.1	MARCO ACADÊMICO – HISTÓRIA COMPARADA .....	21
1.6.2	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....	23
1.6.3	MÉTODOS UTILIZADOS NA PESQUISA .....	24
1.6.4	FONTES DE PESQUISA .....	24
1.7	JUSTIFICATIVA .....	25
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	28
2.1	INTRODUÇÃO .....	28
2.2	CONCEITO DE PLANEJAMENTO DE FORÇA .....	29
2.3	O PLANEJAMENTO DE FORÇA E A GUERRA .....	34
2.3.1	A NATUREZA HUMANA DA GUERRA .....	37
2.3.1.1	O Desenvolvimento da Espécie Humana .....	39
2.3.1.2	O Homo Habilis .....	43
2.3.1.3	O Homo Erectus .....	46
2.3.1.4	O Homo Sapiens .....	47
2.3.1.5	Fatores Sociais e Biológicos nos Hominídeos .....	49
2.3.1.6	Agressividade na Evolução Humana .....	54
2.3.1.7	Conclusão .....	64
2.3.2	A GUERRA – CONCEITO TRADICIONAL .....	65
2.3.2.1	Tucídides (471 - 399 a. C.) .....	67
2.3.2.2	Marcus Tullius Cícero (106 – 43 a.C.) .....	68
2.3.2.3	Hugo Grócio (1583 – 1645) .....	69
2.3.2.4	Thomas Hobes – (1588 – 1679) .....	69
2.3.2.5	Carl Von Clausewitz (1780 – 1831) .....	70
2.3.2.6	Quincy Wright .....	78
2.3.2.7	Conclusão .....	81
2.4	O PLANEJAMENTO DE FORÇA E A ESTRATÉGIA .....	82
2.4.1	ORIGEM DO CONCEITO .....	82
2.4.2	O PENSAMENTO ESTRATÉGICO NA IDADE MÉDIA .....	87
2.4.3	SÉCULO XVIII - O RENASCIMENTO DA ESTRATÉGIA MILITAR .....	91
2.4.4	UMA ANÁLISE CONCEITUAL SOBRE ESTRATÉGIA .....	93
2.4.5	VÍNCULO ENTRE A ESTRATÉGIA E O PLANEJAMENTO DE FORÇA .....	96
2.4.6	ESTRATÉGIA – PLANEJAMENTO DE FORÇA E O ESTADO .....	100
2.4.7	O PLANEJAMENTO DE FORÇA E OS INTERESSES NACIONAIS .....	102
2.4.8	CONCLUSÃO .....	106

2.5	O PLANEJAMENTO DE FORÇA E O PODER .....	107
3	REFERENCIAL HISTÓRICO.....	117
3.1	DE COLÔNIA A POTÊNCIA (1750 – 1900).....	120
3.1.1	FORMAÇÃO DOS TRAÇOS CULTURAIS.....	120
3.1.2	RIVALIDADE E PAROQUIALISMO INTERFORÇAS.....	127
3.1.3	O NASCIMENTO DE UMA POTÊNCIA IMPERIALISTA .....	133
3.1.4	GUERRA HISPANO-AMERICANA (1898).....	139
3.2	O SÉCULO XX E AS GUERRAS MUNDIAIS .....	141
3.2.1	1ª GUERRA MUNDIAL.....	145
3.2.2	PERÍODO ENTRE GUERRAS .....	147
3.2.3	2ª GUERRA MUNDIAL.....	154
3.3	O DESAFIO DO PÓS-GUERRA .....	161
3.3.1	O PARADOXO DA DESMOBILIZAÇÃO NO PÓS GUERRA.....	164
3.3.2	O DRAMA DA UNIFICAÇÃO.....	167
3.3.3	O COMPLEXO INDUSTRIAL MILITAR.....	175
3.3.4	CONDIÇÃO DE SEGURANÇA NACIONAL .....	180
3.4	O PLANEJAMENTO DE FORÇA NA GUERRA FRIA .....	184
3.4.1	“NEW LOOK” (1953-1954).....	192
3.4.2	“NEW NEW LOOK” (1954 – 1960).....	195
3.4.3	“FLEXIBLE RESPONSE” (1960 – 1968).....	197
3.4.4	DISSUAÇÃO REALISTA (1969-1976).....	199
3.4.5	REGIONALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA (1977 – 1981).....	200
3.4.6	A DOCTRINA REAGAN (1981 – 1989).....	200
3.5	O PLANEJAMENTO DE FORÇA PÓS-GUERRA FRIA .....	201
3.5.1	“BASE FORCE” (1889-1992) .....	204
3.5.2	“BOTTOM-UP REVIEW” (1993-1997) .....	209
3.5.3	“QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW”.....	213
3.5.3.1	Quadrennial Defense Review” – 2001.....	215
3.5.3.2	Quadrennial Defense Review – 2005.....	217
3.6	CONCLUSÃO .....	220
4	REFERENCIAL DO TEMPO PRESENTE.....	229
4.1	INTRODUÇÃO.....	229
4.2	A GUERRA – ATUALIDADE E PERSPECTIVA.....	239
4.3	A GUERRA CONTRA O TERRORISMO.....	250
4.4	NOVOS CONCEITOS DE GUERRA.....	256
4.4.1	JOHN KEEGAN.....	256
4.4.2	MARTIN VAN CREVELD.....	257
4.4.3	OUTROS CONCEITOS.....	259
4.5	CONCLUSÃO .....	261
4.6	O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE FORÇA .....	262
4.6.1	INTRODUÇÃO.....	262
4.6.2	ABORDAGEM BASEADA EM AMEAÇA .....	264
4.6.3	ABORDAGEM “TOP-DOWN” .....	265
4.6.4	ABORDAGEM “BOTTOM-UP” .....	268
4.6.5	ABORDAGEM POR RECURSOS .....	269
4.6.6	ABORDAGEM PELO ESPECTRO DO CONFLITO .....	270
4.7	CENÁRIOS PROSPECTIVOS.....	273
4.7.1	CENÁRIOS NO PLANEJAMENTO DE FORÇA.....	278
4.7.2	TIPOS DE CENÁRIOS .....	282
4.7.3	CARACTERÍSTICAS DE UM BOM CENÁRIO .....	283
4.8	PLANEJAMENTO POR CAPACITAÇÃO .....	285

4.8.1	ADAPTAÇÃO AO PORTUGUÊS.....	286
4.8.2	CONCEITUAÇÃO DE PLANEJAMENTO POR CAPACITAÇÃO .....	286
4.8.3	MODELO GENÉRICO DE PLANEJAMENTO POR CAPACITAÇÃO .....	290
4.9	PLANEJAMENTO DE FORÇA NA ATUALIDADE .....	291
5	CONCLUSÃO .....	301

# ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Parâmetros de Planejamento de Força - QDR 2005 .....	219
Figura 2 - Modelo de Abordagem Top Down.....	266
Figura 3 – Modelo de Abordagem pelo Espectro do Conflito.....	270
Figura 4 – Quadrantes no Espectro do Conflito.....	273
Figura 5 - Modelo de Processo de Planejamento por Capacitação.....	291

## 1 INTRODUÇÃO

Durante algum tempo, a nossa grande dúvida foi como fazer a introdução de um tema relativamente hermético, buscando despertar na forma mais abrangente possível, um interesse quanto à sua natureza e importância relativa.

Na busca do texto catalisador deste propósito inicial, idealizamos e descrição de um cenário atual, que sendo diretamente vinculado ao tema deste trabalho, fosse o foco de uma atenção generalizada, e que despertasse interesse e uma previsível reflexão: este cenário é a guerra.

Na apresentação da *guerra*, como fenômeno catalisador da atenção, nos apoiamos numa linha de raciocínio que possibilita o desenvolvimento de uma análise estruturada e lógica, e que se baseia na proposta filosófica de *“investigação dos primeiros princípios, tendo, portanto, um papel de fundamento da ciência e da justificação da ação humana”* (JAPIASSU, et al., 1996 p. 104).

Assim, sob a perspectiva da filosofia utilizamos o processo de raciocínio indutivo (FONSECA, 2008), partindo de premissas formadas por observações de realidades e de fatos do mundo, para inferir, mediante sua análise e estudo, uma conclusão sob a forma um novo conhecimento válido e original.

E foi justamente num estudo filosófico sobre a guerra, desenvolvido por Dale Netherton (NETHERTON, 2009) que encontramos a descrição do nosso cenário de abertura.

Netherton chama à atenção para o fato de que – “*apesar do clamor e consenso existentes pela paz, há uma discrepância que deve ser realçada: a guerra resulta de opções e decisões tomadas por pessoas, e sua desaparecimento não ocorre pelo simples desejo de paz de outras pessoas.*” Ou seja, não importa quão fervorosa seja a vontade, ou a dimensão do sacrifício assumido pelos proponentes da paz, sempre restará alguém, sentindo a necessidade imperiosa de assumir a opção de defender, a qualquer preço, seus valores, em face daqueles que querem violá-los. Fazer concessões em termos de valores, considerados básicos ou essenciais, mesmo que o benefício seja a paz, pode representar uma perda irreparável.

Viver sem a oportunidade ou perspectiva de alcançar ou poder preservar valores idealizados, sejam eles materiais como bens e soberania, ou abstratos como a liberdade, significa negarmos a nossa própria natureza, enquanto homens, nação<sup>1</sup> ou estado. Significa a subjugação de uma mente capaz de fazer escolhas por outra, que impõe as escolhas mediante instrumentos ou armas de intimidação.

*A guerra não pode ser desconsiderada na suposição de que poderá ser abolida.* Em âmbito global, sempre haverá alguém com a necessidade de defesa de um valor, ou a existência daqueles que buscam o poder e a conquista; assim como, numa escala menor, no âmbito das sociedades, sempre existirão criminosos que procuram viver à custa do trabalho e esforços dos outros.

---

<sup>1</sup> Grupo complexo, constituído por grupos sociais distintos que, em princípio, ocupando, um mesmo Espaço Territorial, compartilham da mesma evolução histórico-cultural e dos mesmos valores, movidos pela vontade de comungar um mesmo destino. (BRASIL - MD, 2008 p. 16)

Há uma conhecida citação popular segundo o qual “*a guerra é um inferno*”, porém, muito pior do que o “*inferno*” seria a incapacidade para nos defendermos de uma agressão injusta ou da imposição de um inimigo.

Assim como a criminalidade pode ser contida mediante uma efetiva ação policial coercitiva, a possibilidade de guerra também pode ser minimizada por uma efetiva capacitação voltada para a garantia da segurança e da soberania, além de uma reconhecida competência na condução da guerra. (NETHERTON, 2009)

A guerra tem sido um fenômeno recorrente, chegando por vezes a se confundir com a própria história da humanidade, principalmente a partir de 3600 a.C. o marco de onde passa a ser considerada. Não obstante, apesar da constância ou natureza recursiva da guerra, ainda hoje, identificamos neste fenômeno aspectos inovadores (como a chamada “*guerra contra o terrorismo*”) e ainda difíceis de serem entendidos ou definidos de forma consensual.

Por exemplo, em praticamente qualquer atividade humana, ao buscamos uma orientação teórica que seja confiável e válida, nos cercamos de uma literatura atualizada sobre o tema. Assim é nas áreas de ciências exatas e numa grande parte das ciências humanas. Em qualquer destas áreas, a consulta a textos e obras que não sejam atualizadas, só apresenta interesse do ponto de vista de um levantamento histórico, ou de uma pesquisa específica. No entanto, o mesmo não ocorre com a guerra, que nos apresenta uma situação intrigante.

Duas das principais obras, abordando teorias básicas da guerra, e que ainda são consideradas atuais, ao ponto de ser referência obrigatória em



praticamente todas as academias e escolas militares do mundo, uma foi escrita no século XIX, há mais de 170 anos, e outra foi escrita há mais de dois milênios. E como um corolário desta observação, é justamente a partir da publicação mais antiga, até hoje um marco atual na teoria da guerra, que extraímos um dos fundamentos do tema que nos propomos a estudar.

O General chinês Sun Tzu, há aproximadamente 2500 anos, registrou em tiras de bambu, entre outros conhecimentos, a noção de que:

“A guerra é um dos assuntos mais importantes do Estado. É o campo onde a vida e a morte são determinadas. É o caminho da sobrevivência ou da desgraça de um Estado. Assim, o Estado deve examinar com muita atenção este assunto antes de buscar a guerra..”  
(SUN\_TZU, 1963 p. 114).

Esta citação nos alerta para o tipo de postura a ser assumida nas atividades de planejamento para a guerra, uma recomendação tão válida e oportuna hoje, no início do século XXI, quanto o era no período em que foi escrita, presumidamente no século VI a.C..

Outra constatação quanto à validade e atualidade de antigos conceitos sobre a guerra nos remete ao paradoxo da segurança: “*Si vis pacem, para bellum.*”

“*Si vis pacem para bellum*” constitui um provérbio latino, que pode ser traduzido como: “*se desejas a paz prepara-te para a guerra.*” A autoria original deste provérbio ainda é desconhecida, no entanto, há um consenso generalizado de que, ela se baseia na citação do escritor militar romano Publius Flavius Vegetius Renatus (360 DC - 400 DC): “*Igitur qui desiderat pacem, praeparet bellum; qui victoriam [...]*”. Esta citação é uma das muitas constantes de sua obra “*Epitoma Rei*

*Militares*" possivelmente escrita no entorno do ano 390 DC. (VEGETIUS, 390 DC p. Lv III).<sup>2</sup>

Esta citação reforça de forma mais direta, a necessidade de “*estarmos prontos para a guerra*” – uma condição cada vez mais difícil de ser atingida ou definida — e que nos faz invocar dois questionamentos fundamentais, em relação aos quais, a busca de respostas a serve como uma orientação do caminho a seguir: *O que significa estar pronto para a guerra? Qual é o nível de força que será suficiente para garantir a Defesa Nacional?*

Destes questionamentos podemos identificar, ao menos inicialmente, uma providência tão fundamental quanto natural: a necessidade de se “*armar*”, ou seja – *munir-se de armas ou fornecer armamento; vestir-se ou se cobrir com armadura ou arma defensiva; aparelhar, equipar ou aprestar um meio* (ABL, 2008 p. 159) visando, desta forma, uma efetiva participação ou envolvimento em ações de guerra.

Desde o alvorecer da Idade do Bronze, o processo de “*armar*” inicialmente um soldado, e posteriormente um exército, foi se tornando gradativamente mais complexo, sofisticado e dispendioso. Dos porretes e espadas, empregados nas primeiras guerras de que se têm registros, chegamos, na atualidade, a um universo de sistemas de armas e equipamentos tão amplo, complexo e oneroso, que armar uma força militar, para não mencionar um simples soldado, não pode mais ser um mero atributo da capacidade de um líder isolado, exigindo, ao contrário, a formalidade de um processo abrangente,

---

<sup>2</sup> Disponível em: [http://en.wikipedia.org/wiki/Si\\_vis\\_pacem,\\_para\\_bellum](http://en.wikipedia.org/wiki/Si_vis_pacem,_para_bellum). Acesso em 28 mar 2009.

executado através de diversos níveis no âmbito de um Estado, e que atualmente denominado Planejamento de Força.

Apesar da guerra e da decorrente necessidade de se “*armar*”, terem acompanhado toda a evolução humana, é justamente no momento e contexto atuais do Estado brasileiro que a implementação de um processo de Planejamento de Força constitui um tema merecedor de alguma reflexão, e que suscita alguns questionamentos básicos: *Será que para o Brasil, um país notoriamente pacífico, e sem quaisquer problemas ou conflitos com seus vizinhos, se justifica uma maior preocupação de envolvimento numa guerra? Qual seria a importância ou necessidade de se rever os atuais processos, mediante os quais nossas forças armadas têm se equipado? E finalmente, qual seria a necessidade de se estudar o posicionamento relativo de um processo de Planejamento de Força, dentro do arcabouço político do Estado brasileiro?*

Na busca de respostas a estes questionamentos desenvolve-se uma análise crítica, amparada por uma conceituação teórica e uma pesquisa histórica da evolução do processo de Planejamento de Força em outro país, escolhido como modelo de comparação e pesquisa, de modo a atingirmos os objetivos a que nos propomos neste trabalho, e que estão delineados nas subseções a seguir.

## 1.1 TERMINOLOGIA

Diversos termos empregados ao longo desta exposição apresentam um significado hermético, visto que o tema está inserido numa área de atuação

específica, dotada de uma cultura e linguajar próprio, e pouco difundido no âmbito acadêmico.

De modo a assegurar o seu entendimento específico, estes termos têm os seus conceitos apresentados em Notas de Rodapé, e são retirados da publicação Glossário das forças armadas – MD35-G-01, editada e revisada, periodicamente, pelo Ministério da Defesa, sendo de uso comum e obrigatório no âmbito das Forças Armadas.

## 1.2 PROBLEMA

O problema identificado, e em torno do qual se desenvolve esta pesquisa, se baseia em constatações da realidade atual em face, principalmente, de “insensibilidades” e “inércias”, tanto em âmbito nacional, em um contexto amplo, quanto em termos específicos, nas esferas política e militar.

As “*insensibilidades*” se referem a não percepção da necessidade de reavaliação do processo de capacitação da expressão militar do Poder Nacional, em face às novas realidades do cenário internacional e da maior inserção brasileira nesta ambiência.

As “*inércias*” se referem a aspectos culturais, inerentes a qualquer instituição militar que, em face de uma necessária e rígida estrutura hierárquica, fundamentada numa razão proporcional ao tempo de permanência em serviço, tende a resistir qualquer modificação significativa em sua maneira de atuar.

Assim, em face às transformações por que passam o Estado brasileiro e a conjuntura internacional, o Problema identificado se relaciona a não adoção de um processo de planejamento do aprestamento<sup>3</sup> e da capacitação de nossas Forças Armadas, que seja: comum; adotado de forma conjunta; que agregue a participação de todos os setores nacionais envolvidos na Defesa nacional; e que seja supervisionado pelo Ministério da Defesa; requisitos considerados indispensáveis não só à otimização de recursos orçamentários normalmente limitados, como também, à nova previsão de emprego das Forças na modalidade conjunta.

### 1.3 HIPÓTESE

A hipótese formulada, e a ser confirmada em face à solução proposta ao Problema considerado, é a de que: no âmbito do Estado brasileiro, é necessário o desenvolvimento de um processo complexo e sistemático de Planejamento de Força, comum às três forças singulares, sendo dirigido e implementado pelo Ministério da Defesa, e contando com a participação de setores do governo que tenham envolvimento, não só com a formulação de Estratégias e especificação de meios, mas também, com a gestão, geração e transformação de todos os tipos de recursos relacionados ao desenvolvimento de uma capacidade de defesa<sup>4</sup>, garantindo-se assim, a abrangência, a

---

<sup>3</sup> Conjunto de medidas de prontificação ou preparo de uma força ou parte dela, especialmente as relativas à instrução, ao adestramento, ao pessoal, ao material ou à logística, destinado a colocá-la em condições de ser empregada a qualquer momento. (BRASIL,MD, 2007 p. 28)

<sup>4</sup> Capacidade de Defesa – Capacidade que o País dispõe para gerar efeito dissuasório e respaldar a preservação dos interesses nacionais, compatível com sua estatura político-estratégica e com as atribuições de defesa do território, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros. (BRASIL,MD, 2007 p. 48/274)

legitimidade, o consenso e o comprometimento em torno de uma capacidade militar a ser desenvolvida, assegurando, desta forma, a, eficiência,<sup>5</sup> eficácia<sup>6</sup> e efetividade<sup>7</sup> da expressão militar do Poder Nacional.

## 1.4 OBJETIVOS

### 1.4.1 OBJETIVO GERAL

Desenvolver a argumentação que convalide a necessidade de um processo de Planejamento de Força, no âmbito do arcabouço político-estratégico brasileiro, caracterizado como uma atividade complexa, sistemática e multidisciplinar, empreendida de forma conjunta pelas forças singulares<sup>8</sup>, no âmbito do Ministério da Defesa, e sob a direção deste órgão, contando com a participação de todos os setores governamentais que tenham envolvimento com o estabelecimento e implementação de uma capacidade de defesa.

### 1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Avaliar três conjuntos de argumentos teóricos compreendendo: (a) conceitos teóricos relacionados ao Planejamento de Força; (b) experiências vividas na implantação de processos semelhantes em outro país; e (c) o contexto político, cultural e organizacional do Estado brasileiro, diretamente relacionado ao estabelecimento de uma Capacidade de Defesa; visando à

---

<sup>5</sup> Eficiência: Capacidade de produzir o efeito desejado com economia (emprego racional) de meios. (BRASIL,MD, 2007 p. 87/274)

<sup>6</sup> Eficácia: Obtenção de um efeito desejado. (BRASIL,MD, 2007 p. 87/274)

<sup>7</sup> Efetividade: Capacidade de manter eficácia ao longo do tempo. (BRASIL,MD, 2007 p. 87/274)

<sup>8</sup> Força Singular: Designação Genérica de uma das Forças Armadas (BRASIL,MD, 2007 p. 114/274)

sintetização de uma base teórica, para a consecução do Objetivo Principal deste trabalho.

## 1.5 DESENVOLVIMENTO DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está dividida em três partes. A primeira parte compreende uma Introdução, onde são feitas uma apresentação genérica do tema, e a descrição da estrutura da dissertação em si. A segunda parte compreende a fase de desenvolvimento da pesquisa, subdividida em três capítulos: Referencial Teórico; Referencial Histórico; e Referencial do Tempo Presente; atendendo a consecução dos Objetivos Secundários estabelecidos. E a terceira parte compreende a Conclusão da dissertação, onde os argumentos desenvolvidos e analisados na fase de desenvolvimento são integrados e sintetizados, desenvolvendo-se, a argumentação necessária à confirmação da Hipótese formulada e a decorrente consecução do Objetivo Principal proposto. Nas alíneas a seguir descrevemos o conteúdo e abordagem de cada um dos capítulos da fase de desenvolvimento.

### 1.5.1 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo desenvolve-se um estudo de aspectos teóricos e conceituais contidos em temas e áreas relacionados ao processo de Planejamento de Força, compreendendo, entre outros, a guerra, o poder, o poder nacional.

## 1.5.2 REFERENCIAL HISTÓRICO

Este Capítulo apresenta um levantamento histórico relacionado ao desenvolvimento do processo de Planejamento de Força no âmbito das forças armadas norte-americanas, a partir da década de 1940. Mediante esta pesquisa histórica procuramos identificar, com a abrangência necessária, aspectos e acontecimentos que instruíram e caracterizaram o citado desenvolvimento, compreendendo procedimentos, posturas, facilidades e obstáculos encontrados, buscando, mediante análise crítica, identificar soluções e alternativas que possam ser adaptadas e aplicadas ao processo brasileiro, construindo, assim, o segundo conjunto de elementos de sustentação da Hipótese formulada para o tema em discussão.

A adoção do modelo norte-americano, mesmo considerando a assimetria entre os Poderes Militares, se deve, principalmente, ao fato de que estaremos concentrando o nosso enfoque em aspectos qualitativos e relativos ao ethos daquele establishment militar, principalmente no que concerne aos aspectos listados a seguir:

- a. A relativa semelhança existente entre o rasgo distintivo do estamento militar daquele país e a cultura existente no âmbito das forças armadas brasileiras;
- b. A disponibilidade e facilidade de acesso à documentação oficial pertinente ao tema em estudo; e
- c. O fato de que, no período considerado (de 1945 ao tempo presente), as forças norte-americanas participaram de inúmeros conflitos internacionais, mediante os quais, a eficiência e eficácia dos



métodos e parâmetros de Planejamento de Força previamente adotados puderam ser analisadas e aprimoradas.

### 1.5.3 REFERENCIAL DO TEMPO PRESENTE

Neste Capítulo, desenvolvemos uma compreensão e análise crítica da situação atual do arcabouço político-estratégico brasileiro, procurando identificar os principais problemas e resistências existentes à implantação de um processo de Planejamento de Força, tal como proposto, confrontando estes óbices aos possíveis benefícios e vantagens decorrentes desta implantação.

### 1.5.4 CONCLUSÃO

Neste capítulo sintetizamos e avaliamos os argumentos levantados nos capítulos anteriores, consolidando a proposição quanto à necessidade de adoção de um paradigma de Planejamento de Força, mediante o desenho de sua articulação ao arcabouço político-estratégico brasileiro, corroborando com a proposição na Hipótese, e atingindo a consecução do Objetivo Principal estabelecido.

## 1.6 METODOLOGIA

### 1.6.1 MARCO ACADÊMICO – HISTÓRIA COMPARADA

Quando nos debruçamos sobre o estudo do Planejamento de Força, constatamos que se tratava muito mais do que um mero processo, no sentido de ser — uma sistemática compreendendo uma sequência contínua de fatos ou operações que apresentam certa unidade, ou que se reproduzem com certa regularidade, andamento, desenvolvimento ou marcha. Constatamos que o

Planejamento de Força vai além do que um fim em si mesmo, constituindo um importante elemento provedor de continuidade e equilíbrio a todo o arcabouço político estratégico de um Estado.

Nosso problema passou a ser como desenvolver uma argumentação válida para esta percepção quanto ao significado mais amplo do Planejamento de Força, e imediatamente encontramos no método comparativo — estudando a implantação deste método no contexto de outro Estado — uma fonte aceitável de estabelecer argumentos plausíveis, e neste contexto, encontramos na História Comparada o suporte ideal para o nosso propósito. Como cita Jürgen Kocka em comentário: “[...] *os méritos da abordagem comparativa para a História são inegáveis. Comparação ajuda a identificar questões e esclarecer perfis de casos singulares. É indispensável para explicações causais e sua crítica. Comparação ajuda a fazer a “atmosfera” da pesquisa histórica menos provincial.*” (KOCKA, 2003)

Quando nos debruçamos sobre o estudo da história de uma determinada sociedade ou instituição, quase que inconscientemente, relacionamos o que aprendemos sobre a história dessa sociedade ou instituição com a história de outras sociedades e instituições, e naturalmente temos a tendência de realçar certas semelhanças ou diferenças entre as duas, e até de compararmos a evolução de cada uma com a outra numa forma mais sistemática. Deste enfoque comparativo, somos levados a identificar com frequência quais foram os agentes ou variáveis que, comuns aos dois objetos ou presentes num e ausente no outro, resultaram em consequências semelhantes ou marcadamente diferentes.

Assim é com desenvolvimento deste tema, em que se buscou identificar uma situação de implantação de um processo de Planejamento de Força no âmbito de um establishment militar em outro país.

A adoção desta linha de ação no desenvolvimento deste trabalho, mostrou-se aceitável ao contexto acadêmico no qual se insere esta dissertação — a História Comparada — por envolver, como parcela significativa do seu conteúdo, o estudo comparado da história de duas ou mais unidades sociais ou políticas, ou de instituições sociais ao mesmo tempo em lugares diferentes, ou em tempos diferentes.<sup>9</sup>

## 1.6.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Quanto à sua natureza, trata-se de uma *pesquisa básica*, por visar o desenvolvimento de conhecimento sobre o tema, a ser utilizado em pesquisas aplicadas ou tecnológicas.

Quanto à forma de abordagem, trata-se de uma *pesquisa qualitativa*, por considerar a existência de uma relação dinâmica entre o mundo real e o objeto em estudo, além de uma intrínseca característica subjetiva associada a este objeto.

Quanto aos seus objetivos, trata-se de uma *pesquisa exploratória*, por objetivar: (a) uma maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito, confirmando uma hipótese previamente formulada, e (b) o

---

<sup>9</sup> Disponível em < <http://umpoucodehistoriografia.blogspot.com/2007/05/45-histria-comparada.html>>. Acesso em 09nov2009.

aprimoramento de ideias existentes, assim como o desenvolvimento de novas ideias.

Quanto aos procedimentos técnicos adotados, trata-se de uma pesquisa de características *documental*, *experimental* e de *estudo de caso*, por se basear em livros, documentos e artigos divulgados, compreendendo a definição e o estudo aprofundado de um tema, e de uma ampla diversidade de variáveis que seriam capazes de influenciá-lo, visando o seu completo e detalhado conhecimento.

### 1.6.3 MÉTODOS UTILIZADOS NA PESQUISA

Na elaboração desta pesquisa foi adotado o *método indutivo*, partindo-se de aspectos específicos visando a generalização como um produto posterior do trabalho de coleta de dados particulares. Neste caso a generalização não é buscada aprioristicamente, mas constatada a partir da observação de casos concretos suficientemente confirmadores dessa realidade. Neste trabalho, parte-se da observação de fatos ou fenômenos, procurando identificar causas e inter-relacionamentos, visando o embasamento de uma generalização.

### 1.6.4 FONTES DE PESQUISA

O tema central desta pesquisa — Planejamento de Força — face à sua natureza específica e aplicada, não é contemplado com uma ampla literatura contida em livros. Desta forma, as fontes empregadas nesta pesquisa incluem, além de livros relacionados de forma direta e indireta ao tema, documentos oficiais, estudos, ensaios, relatórios e biografias acessados a partir de sites

oficiais na esfera governamental, centros de estudos, universidades, organizações militares de estudos avançados e instituições de pesquisa.

## 1.7 JUSTIFICATIVA

Neste início de século, o mundo passa por sensíveis e marcantes modificações em diversos de seus paradigmas e fundamentos, dentre os quais podemos citar: (a) a consolidação de um novo ordenamento no poder mundial; (b) a evolução nas características do Estado enquanto ator soberano nas relações internacionais; (c) novos tipos de ameaças ao Estado no âmbito internacional; (d) a crescente interatividade mundial em face à globalização; (e) o advento da dimensão cibernética e sua crescente penetração em todas as áreas de comunicações e interação entre pessoas, instituições e Estados; e (e) o despertar de uma consciência global quanto à previsível escassez de recursos naturais.

Simultaneamente a este singular e intenso cenário de mudanças em âmbito global, ocorre um despertar da consciência brasileira para a sua “*circunstância*”<sup>10</sup> sul-americana como agregador ou líder regional, assim como desenha-se uma manifesta intenção de uma maior projeção brasileira, no contexto internacional extrarregional.

Em face às perspectivas de uma maior inserção mundial, podemos considerar como premissa, a possível ocorrência de choques de interesses com

---

<sup>10</sup> O uso de aspas se deve ao fato do termo ter sido empregado no sentido que lhe foi emprestado por Ortega y Gasset, em “Meditaciones del Quijote”, no contexto da frase “Yo soy yo y mi circunstancia...”.

outros atores internacionais, circunstâncias estas em que a vontade e o interesse nacional deverão ser sustentados e resguardados, quer pela existência de um Poder Nacional<sup>11</sup> dissuasório crível, quer por sua efetiva manifestação.

Esta visão parcial da conjuntura internacional, apresentada em rápidas pinceladas será tratada com mais detalhes ao longo deste trabalho. Mas neste ponto, esta visão assinala necessidades com relação ao Estado brasileiro, dentre as quais realçamos uma necessária reavaliação da expressão militar do seu Poder Nacional, não só como manifestação de poder, mas também, em relação à metodologia e processos adotados na sua estruturação. Como cita o Almirante Flores (2003): *“as instituições devem acompanhar as circunstâncias que as afetam”*.

Não obstante, criticar ou manifestar preocupações, ainda que pertinentes, só tem validade, se no mesmo contexto forem apresentadas medidas, meios ou recursos, que assinalem uma efetiva contribuição, para eliminar ou reduzir as deficiências apontadas ou receios que tenham sido despertados.

É com base nesta assertiva que se fundamenta a justificativa deste trabalho, qual seja, diante de novas e inéditas perspectivas para o Estado brasileiro, faz-se necessário pesquisar conceitos, metodologias e ferramentas, visando contribuir para o aprimoramento do preparo e configuração e

---

<sup>11</sup> Poder Nacional: Capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, para alcançar e manter os objetivos nacionais. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica. (BRASIL,MD, 2007 p. 200/274)

possibilidade de emprego do Poder Militar, uma das expressões fundamentais do Poder Nacional.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

*“Se tudo o que alguém consegue dizer sobre a lei e a justiça é que se devem obedecer as leis de seu próprio país, então não há como decidir as disputas internacionais senão com a força”.*  
Hugo Grotius (1603)

### 2.1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo desenvolvemos uma pesquisa teórica e aplicada, relativa aos fundamentos conceituais do processo de Planejamento de Força.

O processo de Planejamento de Força não existe no abstrato, a sua existência, não pode ser desvinculada de determinados fenômenos sociais como a guerra e a manifestação de poder, principalmente em sua modalidade estatal. Em relação a estes fenômenos sociais, o processo Planejamento de Força pode assumir diversas condições, seja como uma decorrência, como um agente fomentador, e até mesmo elemento de integração. Desta forma, consideramos fundamental, para um completo entendimento deste processo de planejamento, um exame de sua inteiração com a guerra, com a estratégia, com o poder em si e com sua manifestação a partir de um estado, ou seja, o Poder Nacional<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Poder Nacional – Capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, para alcançar e manter os objetivos nacionais. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica. (BRASIL, 2007 p. 200)



A análise de das interações entre o Planejamento de Força e estes fenômenos permitirá uma visão integral da complexidade deste processo, além de contribuir na sustentação da nossa proposição, quanto ao seu posicionamento no arcabouço político-estratégico brasileiro.

## 2.2 CONCEITO DE PLANEJAMENTO DE FORÇA

A locução Planejamento de Força corresponde a uma adaptação de seu correspondente no idioma inglês “*Force Planning*”. Embora alguns textos sobre o tema, já produzidos no Brasil, adotem a nomenclatura *Projeto de Força*, a doutrina militar brasileira adotou a expressão Planejamento de Força, com a seguinte conceituação:

Processo de identificação da necessidade de forças, baseado na avaliação das necessidades de defesa do Estado e na seleção de capacidades para atender a estes requisitos dentro de limites financeiros. (BRASIL, 2007 p. 274)

O termo “planejamento”, segundo o dicionário Houssais é definido como:

Determinação de um conjunto de procedimentos, de ações (por uma empresa, um órgão do governo etc.), visando à realização de determinado projeto. (HOUAISS, 2009)

Em sua acepção doutrinária o termo “planejamento” é definido como:

Ato ou efeito de idealizar e fixar, com maior ou menor grau de detalhes, a ação, operação ou atividade a ser realizada, por meio da determinação e ordenação de um conjunto de ações que permitem atingir certo objetivo. [...] Atividade permanente e continuada que se desenvolve de modo orientado e racional, sistematizando um

processo de tomada de decisões na solução de um problema, que envolve também a implantação e o controle. (BRASIL, 2007 p. 196)

Já o termo “*força*”, em sua acepção doutrinária (BRASIL, 2007 p. 109) designa: “*Um conjunto de unidades integradas por navios, aeronaves, tropas ou pela combinação desses componentes.*” A projeção desse conceito para um contexto nacional proporciona a dimensão e o sentido que daremos ao termo “*força*” ao longo deste trabalho, qual seja: *designar a totalidade de recursos humanos e materiais, que integram o Poder Militar<sup>13</sup> de um Estado.*

Em face dos conceitos apresentados podemos identificar a natureza instrumental do Planejamento de Força, a característica de ser um processo composto por etapas realizadas de forma sistemática, envolvendo a realização de um objeto com dimensão e abrangência correspondente ao nível de estado.

Visando ampliar o entendimento quanto à natureza e dimensão do processo de Planejamento de Força, apresentamos alguns conceitos formulados por analistas e estudiosos deste tema.

Lloyd conceitua o Planejamento de Força como sendo:

“O processo de estabelecer os requisitos militares baseado em uma avaliação das necessidades de segurança da nação e a seleção dos meios militares que atendam a esses requisitos dentro das limitações financeiras.” (LIOTA, et al., 2004 p. 4)

---

<sup>13</sup> Poder Militar – Expressão do Poder Nacional, constituída de meios predominantemente militares de que dispõe a nação para, sob a direção do Estado, promover pela dissuasão ou pela violência a conquista dos objetivos nacionais ou sua manutenção. (BRASIL, 2007 p. 200)

Henry Bartlett apresenta o seguinte entendimento:

“É o processo de estimar as necessidades de segurança de uma Nação, estabelecer os requisitos militares que resultam destas necessidades, e selecionar, em face às restrições de recursos, forças militares que atendam aos requisitos estabelecidos.” (BARTLETT, 2004 p. 4)

Glen Kent apresenta o propósito do Planejamento de Força como sendo:

“[...] organizar, equipar, treinar, aperfeiçoar e apoiar os meios militares, a fim de prover capacidades operacionais (operational capabilities) que sustentem Estratégias militares nacionais selecionadas.” (KENT, 1989 p. 5)

Mackubin Thomas Owens, após uma interessante análise do relacionamento entre estratégia e Planejamento de Força, conceitua como sendo o objetivo do Planejamento de Força:

“[...] criar a estrutura de uma força futura, que tenha a dimensão correta, e a composição correta (combinação de forças), de modo a garantir a consecução das metas de segurança da nação, em face do ambiente de segurança e das restrições orçamentárias”. (OWENS, 2004 p. 488)

Segundo este mesmo autor, processo de Planejamento de Força deve responder a duas questões:

“Quais são as capacitações necessárias à consecução dos requisitos fixados pela estratégia, em face do ambiente de segurança?” e “Qual é o tamanho apropriado da força — em outras palavras, o quanto será o suficiente?” (OWENS 2004, 488)

Segundo Frank Boland:

“[...] o Planejamento de Força é a cola que matem a coesão da OTAN; o Planejamento de Força desempenha um papel central na garantia de que a OTAN desenvolva as forças e capacitações necessárias à consecução de suas diferentes missões, assim como proporciona um enfoque central para a integração do trabalho de outras disciplinas de planejamento [...]”. (BOLAND, 1998 pp. 33-34)

Robert P. Haffa Jr. (HAFFA JR, 1988 pp. 4-6) nos apresenta uma interessante conceituação sobre Planejamento de Força, mediante a definição do posicionamento deste processo no âmbito do da estrutura político-estratégica de um Estado.

Segundo este autor, considerando o arcabouço político estratégico subdividido nos níveis Político<sup>14</sup>, Estratégico<sup>15</sup> e Operacional<sup>16</sup> o processo de Planejamento de Força estaria inserido dentro do Nível Estratégico. Desta forma, o Planejamento de Força seria o processo implementado no âmbito do Nível Estratégico, dedicado ao desenvolvimento da capacitação militar necessária à consecução de objetivos fixados no Nível Político, levando em consideração as disponibilidades e necessidades constadas no Nível Operacional. Neste contexto o Planejamento de Força pode ser visto a partir de

---

<sup>14</sup> **Nível Político** – Nível responsável pela definição dos objetivos políticos da guerra, das alianças, das ações nos campos político, econômico, psicossocial, científico-tecnológico e militar, as limitações de uso do espaço geográfico, dos meios militares e do direito internacional e os acordos a serem respeitados. É o responsável pelas orientações e parâmetros para o desenvolvimento das ações estratégicas. (BRASIL, 2007 p. 172)

<sup>15</sup> **Nível Estratégico** – Nível responsável pela transformação dos condicionamentos e das orientações políticas em ações estratégicas a serem desenvolvidas pelas forças militares. Neste nível são formuladas as possíveis soluções estratégicas para o problema político para o emprego das forças em operação. (BRASIL, 2007 p. 172)

<sup>16</sup> **Nível Operacional** – Nível que compreende o planejamento militar e a condução das operações requeridas pela guerra, em conformidade com a linha estratégica estabelecida. (BRASIL, 2007 p. 172)

duas perspectivas: uma *microperspectiva* que se concentra na especificação de meios e sistemas de armas, e em relação à qual existem diversos processos e programas que procuram compatibilizar meios, necessidades e recursos disponíveis; e uma *macroperspectiva*, normalmente conduzida nos escalões militares mais elevados, sendo pouco documentada e conhecida, e que se concentra na fixação de forças e efetivos como um todo, abstendo-se das análises relativas à especificação e meios e sistemas.

Em âmbito nacional temos a proposição por Ghelfi Raza que, adotando a terminologia “Projeto de Força” estabelece um conceito inicial:

“Entendemos o projeto de força como sendo o processo de concepção das alternativas pelas quais as perspectivas de uso do instrumento político forças armadas são conectados às possibilidades do presente de forma a se configurar em opções de ação do futuro.” (RAZA, 2000).

Em face desta diversidade conceitual, podemos inferir que o processo de Planejamento de Força ainda não encontrou uma fórmula textual ou definição que incorpore toda a sua abrangência, talvez por estar diretamente vinculado a um fenômeno social, que se confunde com a origem da sociedade organizada, e cuja conceituação é tão variada quanto o número de autores e estudiosos que a ele se dedicaram — a guerra.

A guerra é a própria razão de ser de um processo de Planejamento de Força, e a este respeito já se manifestava o grande mestre Sun Tzu:

“Constitui uma doutrina de guerra, ao invés de considerar a inatividade do inimigo, confiar no seu nível de aprestamento para confrontá-lo; ao invés de presumir que o inimigo não atacará, tornar-se invencível.” (SUN\_TZU, 1963 p. 114)

Desta forma, no tópico a seguir vamos analisar a interação entre a guerra e o fenômeno de Planejamento de Força, principalmente sobre a ótica de que o investimento de tempo e recursos no estudo e implementação deste processo se a possibilidade de ocorrência do fenômeno que o determina e justifica assim o justificar.

## 2.3 O PLANEJAMENTO DE FORÇA E A GUERRA

A guerra tem sido uma ocorrência tão presente, que a própria história da raça humana se confunde com a história das guerras. Embora seja impossível determinar com precisão, estima-se que desde o início da história registrada, em aproximadamente 3500 a.C., o mundo ocidental só conheceu 300 anos de paz, dos quais, 200 anos consecutivos sob a égide da “Pax Romana”. Ou seja, paradoxalmente esse período de paz só foi possível em face de uma hegemonia militar imposta pelo Império Romano.<sup>17</sup> Por estes dados constata-se que apenas 5% da história ocidental foi vivida sob a égide da paz.

Nos anos 1980, estudos feitos estimam que na história da civilização ocidental registram-se mais de 14.000 guerras de diversos tipos, nas quais mais de 3 bilhões de pessoas perderam a vida. Desde 650 a.C. registram-se mais de 1500 situações de corrida armamentista, nas quais, somente 16 não acabaram em conflito, e sim em colapsos político-econômicos em um dos contendores. Mais de 8000 tratados de paz, intencionados para terem duração perpétua, foram quebrados, tendo permanecido em vigor por até dois anos no máximo.

---

<sup>17</sup> Gary C. Burger. “In a World of War, Where Can Peace Be Found?” 2005 Project Ploughshares. 2005 Disponível em <[http://www.newmediaministries.org/WarPeace/InaWorldofWar\\_S.html](http://www.newmediaministries.org/WarPeace/InaWorldofWar_S.html). D >. Acesso em: 24abr2009

Estas estatísticas, por mais sombrias que sejam, constituem um cenário otimista, da história da humanidade. Elas não incluem as incontáveis guerras e conflitos tribais ocorridas entre as civilizações que não estão incluídas na história ocidental.<sup>18</sup>

Portanto, em 95% de sua história, a civilização ocidental conviveu com guerras, cujas causas apesar de suas naturezas religiosas, políticas, ou étnicas, apresentaram em sua maioria, como objetivo comum de pelo menos um de seus contendores, a vontade de acessar recursos que, em suas respectivas épocas e ambiências, eram considerados importantes, vitais ou estratégicos.

Considerando o pressuposto de que a guerra, numa acepção filosófica, constitui uma espécie do gênero violência, a sua grande incidência na história desperta um questionamento básico: *Qual a razão desta característica recursiva da guerra entre os seres humanos?*

Uma abordagem histórica e conceitual sobre a guerra no contexto do tema abordado neste trabalho assume um caráter importante, em face de, pelo menos, dois aspectos: (1) só podemos conceber uma metodologia de Planejamento de Força se soubermos em que circunstâncias o objeto deste processo, uma “força militar” será empregada, ou seja, a guerra, como ela se manifesta na atualidade e dentro de um horizonte temporal futuro; e (2) a importância e prioridade que serão dadas ao aprestamento das Forças Armadas será função direta da percepção que a sociedade tenha da

---

<sup>18</sup> Ibidem

necessidade deste esforço, ou seja, da percepção que tenha quanto à ameaça de uma guerra.

Não há uma definição ou caracterização da guerra, que incorpore de forma consensual, toda a dimensão histórica, social, e interativa deste fenômeno social.

A guerra, seja qual for a sua natureza, pode ser descrita como fenômeno social, estando *ipso facto*, inserida no campo das Ciências Sociais (DEWEY, 2003 p. 670). É a partir deste patamar básico, que passamos a construir um arcabouço conceitual que possibilite, além de um aceitável entendimento do fenômeno da guerra, uma fundamentada avaliação quanto à possibilidade de sua ocorrência.

Na atualidade, e de uma forma muito abrangente, a palavra guerra identifica um fenômeno social, e que de uma forma bastante genérica foi caracterizada por Johan M. G. van der Dennen (DENNEN, 1981) como um tipo de comportamento violento, observado entre sociedades e grupos sociais, e que se desenvolve de forma manifesta, coletiva, intencional, organizada, e institucionalizada, podendo se caracterizar por confrontos de extrema selvageria ou sem qualquer violência, e envolvendo, como contendores, os mais diversos tipos de atores.

Evidentemente, que um estudo sobre a guerra situa-se num contexto subsidiário deste trabalho, não podendo ter a dimensão de uma análise exaustiva. Não obstante, a alternativa de restringir excessivamente a pesquisa do tema, adotando uma postura de niilismo conceitual, ou de extrema



simplificação, proporcionando-se uma visão genérica, tal como apresentada pelo filósofo e antropólogo argentino Risicri Frondizi (1910-85) segundo o qual: “*A guerra não existe; o que existe são guerras no plural, envolvendo desde escaramuças tribais até a 2ª guerra Mundial*” (MOSELEY, 2002 p. 3), tornaria vago e incipiente, qualquer estudo relativo a um processo de Planejamento de Força, pela indefinição do propósito ou cenário de aplicação deste processo ou de seu objeto, uma força pronta para uma guerra.

Desta forma, vamos examinar o fenômeno guerra, visando determinar se a possibilidade de sua ocorrência justifica o esforço de desenvolvimento e implantação de um processo de Planejamento de Força. Este exame é conduzido a partir de dois enfoques. Inicialmente, sob o enfoque histórico, analisamos a alegação quanto à natureza humana da guerra e sua conceituação tradicional, mais adiante, sob o enfoque do Referencial do Tempo Presente, analisamos como a guerra se manifesta na atualidade.

### 2.3.1 A NATUREZA HUMANA DA GUERRA

Na maioria dos estudos abordando temas ligados à incidência da guerra, um dos pressupostos mais utilizado é o de que a guerra decorre de uma violência inata na natureza humana. Neste sentido podemos citar Kenneth Waltz, por exemplo, que em sua obra “O Homem, o Estado, e a Guerra” analisa três conjuntos de justificativas para a guerra, uma dos quais, ao atribuir a origem da guerra à natureza humana propõe que “*as guerras resultam do egoísmo, de impulsos agressivos mal canalizados, e da estupidez. As outras causas são secundárias e devem ser interpretadas à luz desses fatores.*” (WALTZ, 2004 p. 24)

Por ser o homem o agente, o protagonista e a principal vítima da guerra, é aceitável que iniciemos esta pesquisa a partir do que é considerado como sendo a “*natureza humana*”<sup>19</sup> da guerra”, tema este em relação ao qual existem diversos conceitos, questionamentos, porém nenhuma definição: *Será que a propensão para a guerra é parte da natureza humana, constituindo uma herança genética dos nossos antepassados pré-históricos? Se a guerra resulta da agressividade inerente ao homem moderno? Qual é a origem e características da agressividade humana?*

Com base nas respostas a essas questões, teremos um parâmetro significativo, para a avaliação quanto à possibilidade da ocorrência de uma guerra na qual a nação brasileira esteja envolvida.

Richard Gabriel<sup>20</sup>, na obra intitulada a “Cultura da Guerra” (GABRIEL, 1990), nos apresenta uma visão panorâmica da evolução da espécie humana, enfocando quais seriam os possíveis aspectos que, a partir de sua origem mais remota estariam vinculados à propensão do homem moderno para a prática da guerra, sob o enfoque do que este fenômeno social representa em termos de matança de membros de uma mesma espécie.

---

<sup>19</sup> A expressão “**natureza humana**” é definida e usada de várias maneiras, em todos os campos das ciências sociais, desde a psiquiatria até a antropologia. Dentre estes enfoques, três se retem: **O primeiro enfoque** (orgânico ou biológico) enfatiza necessidades fisiológicas e impulsos instintivos; **O segundo enfoque** enfatiza os aspectos sociais, ou seja, os sentimento e impulsos que são humanos por serem superiores aos dos animais inferiores, pertencendo à humanidade em geral, e não a determinadas raças e épocas; **O terceiro enfoque** sintetiza o potencial dinâmico do homem, independentemente da biologia ou de influências culturais e sociais, ou seja, possui um dinamismo próprio que se constitui num fator ativo na evolução do processo social. (FGV, 1987 p. 810)

<sup>20</sup> Richard A. Gabriel, Major reformado do Exército norte-americano, é um historiador militar autor de inúmeras obras. Exerceu o cargo de Professor de História e Política no U.S Army War College, e de Professor de Humanidades e Ética no Daniel Webster College. Atualmente é Professor de Ciência Política no St. Anselm's College, em Manchester N.H.

Selecionamos a seguir alguns pontos notáveis dessa abordagem, alertando, no entanto, que o entendimento e conclusões aqui apresentados — até mesmo em face de controvérsias ainda existentes a respeito da interpretação de dados arqueológicos — não podem ser considerados como definições, e sim conceitos que alicerçam a proposição deste trabalho.

Desta forma, iniciamos nossa pesquisa, fazendo um retrocesso ao período pré-histórico, a partir de quando, montando um pequeno arcabouço do desenvolvimento espécie humana, identificamos as práticas e costumes que poderiam, ou não, ter cingido a natureza do homem com traços que caracterizariam no futuro, uma permanente tendência da espécie humana para a guerra.

### 2.3.1.1 O Desenvolvimento da Espécie Humana

Existe muito pouca evidência na linhagem das espécies que evoluíram até formar-se o “ser humano”, assinalando um indício de que ele se tornaria o melhor e mais agressivo predador do planeta, principalmente, se consideramos que o espécime original desta linha evolutiva foi um pequeno mamífero.

É aceitável considerar como marco inicial da evolução da espécie humana o surgimento, a 70 milhões de anos a.C., da Ordem dos Primatas (a qual inclui micos, macacos, gorilas, chimpanzés, orangotangos, lêmures, os babuínos, os seres humanos e outros homínídeos) composta originalmente, por pequenos animais insetívoros, que se espelhavam por vários continentes, dando origem a diversas linhagens de espécies.

Um dos mais antigos primatas que se conhece é o *Plesiadapis*, que há aproximadamente em 70 milhões de anos a.C., era um mamífero terrestre, semelhante a um esquilo, sendo considerado o marco inicial da evolução da espécie humana.

De modo a se proteger da ação de predadores terrestres o *Plesiadapis* passa a se refugiar no topo das árvores, que passa a ser o seu habitat normal. Esse novo estilo de vida trouxe mudanças evolutivas importantes, como as garras que se transformaram em unhas achatadas, os olhos que "migraram" para frente da cabeça tornando a visão mais acurada facilitando avaliar distâncias e cores. Este primeiro processo evolutivo, ao longo de 30 milhões de anos, trouxe mudanças básicas e importantes: *mãos e dedos* (a partir das garras); a migração dos olhos para a parte frontal da cabeça, possibilitando a *visão a cores e a visão estereoscópica*<sup>21</sup>.

No entorno de 40 milhões de anos a.C. ocorre uma divisão nesta espécie, dando origem aos *símios do novo mundo* (pequenos macacos das florestas tropicais e subtropicais com caudas compridas, e que não mudaram muito até a atualidade) e os *símios do velho mundo* ou *Prossímios* (os ancestrais mais antigos da espécie humana),

Os primeiros traços evolutivos manifestavam-se de forma mais acentuada nos *Prossímios*, no entanto, sentido do olfato diminuiu, talvez em

---

<sup>21</sup> A evolução natural dos animais levou a que muitos deles, perdessem o campo de visão de 360° (proporcionado por olhos laterais e opostos,) e adquirissem a visão binocular, ou estereoscópica. Assim, a noção de profundidade e a visão a três dimensões (3D) devem-se ao fato de cada um dos olhos visualizarem uma cena de um ângulo ligeiramente diferente.

função do desenvolvimento de uma melhor capacidade visual, mediante novas o desenvolvimento da visão estereoscópica, aumentando sensivelmente a perspectiva que os Prossímios tinham do ambiente que os cercava.

Com esta maior percepção do ambiente desenvolve-se uma maior complexidade em face de maior número de possibilidades, pressionando desta forma um maior o desenvolvimento de sua inteligência, evidenciado mediante o desenvolvimento de uma importante estrutura no cérebro denominada córtex cerebral<sup>22</sup>, e que viria a se tornar, milhões de anos mais tarde, o grande diferencial na evolução da espécie humana.

Em decorrência ao seu processo inicial de evolução e decorrente maior interação com o meio ambiente que o cercava, o Prossímio começa, gradativamente, a voltar para o terreno, seu habitat de origem, onde começa a adotar uma *postura intermediária* em relação ao caminhar ereto, isto é, começaram a ficar "*de pé*" para apanhar alimentos e ter uma visão de longo alcance, não obstante, ainda passavam boa parte do tempo em cima de árvores.

---

<sup>22</sup> O Córtex Cerebral compreende a camada mais externa (envoltória) do cérebro, contendo a chamada "Massa Cinzenta", responsável pelas funções e atividades mais elevadas do Sistema Nervoso Central. O Córtex é ligado às atividades cognitivas e psicológicas do seres humanos. Na constituição do córtex cerebral é importante salientar os lobos frontais, uma área responsável pelo controle de movimentos e equilíbrio o denominado córtex pré-frontal. Esta área é particularmente desenvolvida nos seres humanos, distinguindo-os dos outros animais, e representa entre 40 a 45% do volume total do cérebro. Esta área estabelece relações com todas as outras zonas do cérebro, atuando como órgão coordenador e unificador da atividade cerebral, responsável pelo pensamento abstrato, atenção, reflexão, imaginação e pelas capacidades de planificar, prever e deliberar. (ALCARIAS, 2006)

Este desenvolvimento foi importante, pois ao assumirem a postura ereta, modificam a configuração dos órgãos do aparelho respiratório, (que mais tarde possibilitaria o desenvolvimento da fala), e do sistema muscular, pois os braços deixam de ser utilizados para a locomoção, e podem ser utilizados em outras atividades, como autoproteção, carregar alimentos, ou gesticular como mecanismo de comunicação.

A partir de 20 milhões de anos A.C desenvolvem-se três variantes na ordem dos Prossímios, e uma delas, os Ramapithecus, a partir de 12 milhões de anos a.C. desceram das árvores e retornaram a vida no solo, e se tornam os primeiros hominídeos.

*É importante observar que estas primeiras características, sinalizando uma linha de evolução que redundaria no ser humano, se desenvolveram como mecanismos de defesa e autopreservação da espécie, sem qualquer conotação agressiva.*

Do período compreendido entre 12 milhões de anos a.C. e 4,4 milhões de anos a.C., compreendendo a evolução do Ramapithecus não existem muitas informações.

Descobertas recentes (1994) dão conta da evolução de uma das ramificações do Ramapithecus, mediante fósseis encontrados de um ancestral dos homens data de 4,4 milhões de anos a.C. — o Ardipithecus Ramidus, ou apenas Ardi, como passou a ser conhecido nos meio científico.

Os estudos de Ardi, ainda em curso, indicam que esta espécie vivia nas florestas e que poderia subir em árvores. O desenvolvimento de seus braços e pernas, porém, indica que eles não mais passavam muito tempo nas árvores, e que já podiam andar eretos, sobre duas pernas, quando estavam no chão.

Até a descoberta de Ardi, fósseis anteriormente encontrados datando de 3 milhões de anos a.C. (o esqueleto de Lucy), classificados como *Australopithecus*, eram tidos como os ancestrais mais antigos do gênero *Homo*, e neste sentido, Ardi pode ser considerado como um ancestral de Lucy.

Neste ponto é interessante esclarecer e corrigir um equívoco muito disseminado. Tem se convertido quase em um axioma entre os leigos nas áreas da arqueologia e paleontologia, que os "humanos são descendentes dos macacos". Esta afirmação não é estritamente correta.

A espécie **Homo** que se desenvolveu ao longo do **Processo de Hominização** não é descendente de qualquer um dos macacos modernos. Pelo contrário, estudos já concluíram que, entre 6 e 7 milhões de anos a.C. linhagem hominídea e a linhagem dos macacos antropóides teriam compartilhado o último ancestral comum, a partir do qual, os macacos seguiram em seu caminho distinto, levando aos gorilas, chimpanzés e orangotangos modernos, e a linhagem hominídea seguiu em outra direção, produzindo os *Ardipithecus*, *Ramidus* e posteriormente os *Australopithecus*. Os macacos modernos são deste modo nossos parentes evolutivos, não nossos ancestrais.

### 2.3.1.2 O Homo Habilis

O próximo passo na evolução do ser humano, o *Homo Habilis* é uma espécie de hominídeo que viveu no princípio do Plistocénico (1,5 a 2 milhões a.C.). Esta espécie é a primeira que passa a ser considerada no gênero *Homo*,

no entanto, ainda se parecendo muito mais com o *Australopithecus*, do que com o *Homo Sapiens*.

O *Homo Habilis* se distinguiu como o primeiro a construir e utilizar ferramentas de pedra lascada, o que lhe valeu o nome específico: “*Habilis*”, o habilidoso. Suas ferramentas eram feitas de ossos, madeira e, principalmente, a pedra (lascada). Atualmente a maioria dos cientistas considera que o *Homo Habilis* como o mais antigo antepassado direto do homem moderno, mas esta opinião não é consensual.

O *Homo Habilis*, com o maior desenvolvimento do seu cérebro e de sua capacidade motora, aprimorou a utilização dos membros superiores para colher ramos e pedras, e numa etapa evolutiva posterior, para fabricar seus próprios utensílios, assim, o *Homo Habilis* estabelece um grande marco no processo evolutivo, ao se tornar o primeiro homínido a manufaturar ferramentas com materiais duráveis, marcando o início da Era Paleolítica.

A característica de empregar materiais duráveis em suas ferramentas é especialmente significativa, por assinalar a intenção de empregar essas ferramentas no futuro, e não apenas para um fim ou necessidade imediata, assinalando um princípio de raciocínio abstrato, desenvolvimento este que pode ser considerado a incorporação de uma das primeiras características de natureza exclusivamente humana no processo de evolução desta espécie.

Além da manufatura de ferramentas, outras capacidades vieram a distinguir o *Homo Habilis* no processo de evolução, quais sejam: (a) a atuação



coordenada em grupos, principalmente nas atividades de caçadas, e (b) o desenvolvimento de um senso de territorialidade fixa e permanente.

Diferentemente dos demais primatas que tinham apenas um senso territorial genérico, o *Homo Habilis* desenvolve um senso de territorialidade, em torno de um reduto fixo, normalmente uma caverna ou local abrigado na natureza, em torno do qual o seu grupo se reunia, tornando-se o centro de sua vida grupal e social. Como consequência direta desta fixação territorial, o *Homo Habilis* deixava de ser um coletor oportunista de frutos da natureza tal como os primatas, para se tornar um coletor sistemático de comida, ou seja, um caçador-coletor — que caracterizaria o modo de vida deste hominídeo nos próximos um milhão e meio de anos.

Dentro deste contexto, o aspecto importante era o fato de que os frutos da coleta ou da caça eram trazidos para o reduto permanente, onde eram armazenados e compartilhados com demais membros do grupo, normalmente as fêmeas e os mais jovens. Este comportamento estabeleceu as bases da cooperação intergrupal e os fundamentos da cooperação social, características do homem moderno.

O que é intrigante dos desenvolvimentos sociais adquiridos pelos *Homo Habilis*, quais sejam: (a) um reduto territorial, (b) a ação coletiva na obtenção de alimento, e o seu armazenamento e (c) o compartilhamento de alimentos — é o fato deles não serem originários da espécie primatas. Diferentemente, essas características comportamentais são encontradas nos carnívoros sociais, como lobos e cães selvagens.

Assim, ainda que tenha derivado dos primatas, o Homo Habilis era um primata carnívoro social, um desenvolvimento então singular em todo o planeta, e que, da mesma forma como em todos os carnívoros sociais, manifestava uma forte propensão à atuação e cooperação em grupo.

### 2.3.1.3 O Homo Erectus

Na sequência do processo de evolução, a partir de 1 milhão a.C. estes o Homo Habilis teria dado lugar ao seu descendente, o Homo Erectus, descrito como o estágio seguinte na evolução da espécie humana, a partir de fósseis encontrados na Ásia (no sec. XIX), com cerca de 800.000 anos.

No entanto, novas descobertas ocorridas em 2000 na margem Leste do lago Turkana no Quênia revelaram fósseis muito mais antigos do Homo Erectus, espécie, considerada como a que efetivamente iniciou a conquista progressiva do planeta.

Em face destas novas descobertas, impõe-se, segundo novas correntes de estudiosos, uma nova redação do primeiro capítulo da história humana. Para os autores da descoberta, os achados comprovam a coexistência entre o Homo Habilis e o Homo Erectus, invalidando a teoria da evolução do primeiro para o segundo. A nova teoria especula que as duas espécies devem ter começado a desenvolver-se a partir de um antepassado comum, o qual poderá ter existido em 2 ou 3 milhões de anos a.C., período em relação ao qual ainda não foram descobertos muitos exemplares de fósseis do tipo Homo. (BROWN, et al., 1985)

Os Homo Erectus também eram habitantes de cavernas, produziam e usavam ferramentas bem mais elaboradas (como o machado de mão) e foram, provavelmente, os primeiros a usar o fogo, e a iniciar um processo de emigração do continente africano para outras regiões.

O que se tem de certo, combinando as conclusões das correntes tradicional e atual, é que o espécime Homo Erectus nascido na África, se dispersou e se diversificou segundo as regiões em que habitou, e já exibia uma grande semelhança com homem moderno, tanto social quanto biologicamente. O cérebro do Homo Erectus além de sua maior dimensão já apresentava o desenvolvimento de praticamente todos os mecanismos da fala na área do cérebro denominada Broca, constituindo um indício de que esta espécie já haveria desenvolvido algum tipo de linguagem.

#### 2.3.1.4 O Homo Sapiens

A próxima etapa na evolução nos leva ao Homo Sapiens cuja origem mais provável se deu na África, no entorno de 200.000 a.C., a partir das espécies africanas do Homo Erectus, e teria colonizado a Eurásia e a Oceania (40.000 a.C.) e as Américas (10.000 a.C.).

Ao migrar para Europa o Homo Sapiens passa a conviver com o Homo Neandertalenses, uma ramificação do Homo Erectus que migrou para Europa no entorno de 200.000 a.C. onde se adaptou ao clima frio da Era Glacial naquele continente, existindo indícios da convivência de ambas as espécies.

A grande controvérsia que ainda existe no campo acadêmico gira em torno da extinção do Homo Neandertalenses, no entorno de 28.000 a.C., que

algumas correntes defendem ter se dado em face de sua não adaptação as grandes modificações climáticas ocorridas nesta época devido ao fim da última Era Glacial; sendo que outras atestam que sua extinção se deu em face de sua expulsão da Europa por parte do Homo Sapiens, caracterizando, neste caso: *A primeira manifestação do homem em termos de guerra, embora não existam registros oficiais da ocorrência deste fenômeno.*

O fato pertinente é que a partir de 10.000 a.C. sobrevivia ao processo de evolução o Homo Sapiens Sapiens (o homem que sabe que sabe), podendo assim ser considerado a primeira manifestação do Homem Moderno.

Para uma avaliação mais clara do tempo decorrido no processo de evolução, poderia fazer-se o seguinte paralelo — se a vida houvesse surgido na terra há 10 dias, o homem teria aparecido no último minuto na África, há um segundo na Eurásia e Oceania, e apenas há 1/4 de segundo nas Américas.

*Podemos concluir que no processo evolutivo do ser humano, ao longo de praticamente setenta milhões de anos, a não ser pela possível expulsão do Homo Neandertalenses da Europa pelo Homo Sapiens, não há qualquer fato ou acontecimento que indique a incorporação de alguma propensão sistemática para a guerra, que pudesse ser transferida por hereditariedade genética para o homem moderno.*

Como cita John Zerzan em seu ensaio — O Futuro Primitivo:

Admite-se a partir de agora que antes da domesticação, antes da invenção da agricultura, a existência humana passava essencialmente no ócio, que descansava na intimidade com a natureza, sobre uma sabedoria sensual, fonte de igualdade entre sexos e de boa saúde

corporal. Isso foi nossa natureza humana, por durante aproximadamente dois milhões de anos, antes de nossa submissão aos sacerdotes, reis e patrões.” (ZERZAN, 1994)

### 2.3.1.5 Fatores Sociais e Biológicos nos Hominídeos

Sob este tópico passamos a examinar, com maior profundidade, aspectos e fatores sociais e orgânicos (ou biológicos) que interagiram na evolução do hominídeo, procurando identificar possíveis raízes de uma herança de natureza bélica, que justifiquem a sistemática propensão para a guerra — característica singular do ser humano.

Embora a biologia não seja a chave ou o fator primordial no destino, nenhuma criatura, buscando a sobrevivência em face de um processo evolucionário, pode ter esperança ser bem sucedida, se for dotada de vantagens biológicas.

A biologia proporciona os meios em função dos quais, algumas espécies tiveram um desenvolvimento diferenciado de outras, e em relação à espécie humana, a biologia lhe proporcionou características que muito lhe favoreceu, quais sejam: (a) a sua capacidade de andar de forma ereta, usando apenas os membros inferiores, possibilitou o desenvolvimento do uso das mãos de uma forma mais abrangente e complexa; (b) o desenvolvimento de uma maior capacidade em sua mão direita, possibilitou a execução de atividades mais complexas; (c) a visão estereoscópica a cores tornou a realidade mais complexa, possibilitando uma melhor localização de predadores; (d) e até mesmo a sua pele destituída de pelos permitia uma troca de calor mais eficiente com o meio ambiente. E todas estas características tiveram suas

vantagens biológicas ampliadas de forma exponencial, pelo desenvolvimento de um cérebro superior aos das demais espécies.

Na análise que se segue identificamos, para efeitos analíticos, os seguintes conjuntos de aspectos biológicos considerados pertinentes ao processo de evolução do homínídeo: (a) características natais; (b) o homínídeo como um primata carnívoro social; (c) o instinto de territorialidade; e (d) ação limitadora dos grupos sociais complexos.

O primeiro aspecto a ser analisado diz respeito às diferenças biológicas, observadas entre os nascituros homínídeos e os primatas. Os primatas, ao nascerem, já tinham 70% de seus cérebros desenvolvidos, enquanto que os homínídeos apenas 23%; e os primatas atingiam a maturidade física e sexual na metade do tempo que levavam os homínídeos. *Essas diferenças assinalam que os homínídeos eram mais frágeis ao nascer e passavam um maior tempo no processo de amadurecimento que os primatas, resultando em sua maior vulnerabilidade, por um maior período de tempo.* Esta circunstância, teoricamente, conspiraria contra a sobrevivência da espécie homínídea (em relação aos primatas). No entanto, paradoxalmente, os homínídeos não só sobreviveram, como tiveram um maior desenvolvimento tanto social, quanto populacional em relação aos primatas. Uma explicação para este paradoxo é a de que a sobrevivência e prevalência do homínídeo em relação ao primata resultam da ingerência de outros mecanismos, que foram responsáveis pela suplantação das citadas deficiências biológicas. Atribui-se a origem desses mecanismos ao desenvolvimento das funções superiores de seu cérebro. *Em*

*outras palavras, o homínídeo teve que aprender (visando compensar sua vulnerabilidade) para poder sobreviver.*

O segundo aspecto a ser analisado, não chega a ser um paradoxo, mas difere do senso comum. É que a maioria dos hábitos sociais do homem moderno não vem de seus ancestrais primatas, mas sim da classe de mamíferos denominada carnívoros sociais. Neste sentido, o homínídeo era mais assemelhado ao lobo do que ao macaco, ou seja, torna-se o verdadeiro primata predador, incorporando em sua natureza diversos hábitos e comportamentos dos carnívoros sociais.

Uma importante característica que os homínídeos assimilaram dos carnívoros sociais foi um elevado grau de coletividade e cooperação social, proporcionando maior eficiência da caça, muitas vezes permitindo que presas maiores em massa corporal que os predadores fossem abatidas. Esta característica de ação coletiva também se verificava no hábito alimentar, ou seja, enquanto que os primatas alimentam-se de forma isolada, consumindo seus alimentos nos locais onde eram colhidos, os carnívoros sociais caçavam em bandos, numa ação de combinada, e os alimentos eram levados para os seus redutos, onde eram compartilhados.

Dessa maneira, a partir de 3 milhões a.C., e até aproximadamente 10.000 a.C., a espécie Homo desenvolveu a característica de caçador-coletor, atuando em grupos de tal forma que os comportamentos coletivos e colaborativos, não só nas atividades de caça, mas também no compartilhamento da comida entre os membros do grupo, se tornou uma

característica fundamental incorporada à natureza do hominídeo, característica esta não existente entre os primatas.

As necessidades de resguardar as fêmeas e suas proles, os membros mais jovens e incapazes dos grupos, além dos seus depósitos de comida resultaram no desenvolvimento do instinto de territorialidade, e da decorrente necessidade de proteção deste espaço, resultando num gradativo desenvolvimento de uma maior ferocidade e agressividade que o primata. Deste modo, os hominídeos machos, além de caçadores-coletores, assumiam progressivamente o papel de provedores e protetores, e desta forma, assim como nos carnívoros sociais, um traço de agressividade ficou profundamente enraizado no hominídeo, vindo a constituir parte de sua natureza, porém voltado exclusivamente para a defesa de sua territorialidade.

Mesmo considerando que a agressividade desenvolvida pelos hominídeos fosse um traço estritamente funcional, ou seja, um desenvolvimento voltado para uma necessidade específica do processo de evolução — o potencial de possíveis danos que esta faculdade tinha, para gerar conflitos entre membros de um mesmo grupo ou entre grupos de uma mesma espécie também seria elevado, aspecto este que contribuiria para sua extinção. Neste sentido, apesar de hominídeos (assim como os carnívoros sociais) serem fisiologicamente bem dotados para matar, diversos mecanismos interagiram no sentido de conter a violência entre os membros de uma mesma espécie.

Um desses mecanismos foi a característica de acasalamento entre os carnívoros sociais, que se caracterizava pela formação de pares estáveis e fixos,



onde a preferência de acasalamento não era determinada mediante a força ou disputa entre os machos da espécie, como no caso dos primatas.

Entre os grupos de primatas formava-se uma hierarquia em permanente disputa, sendo que os machos de posição mais elevada, ou os mais fortes, eram os primeiros a acasalar, e este acesso privilegiado às fêmeas se dava mediante uma contenda entre machos da mesma espécie. Já no âmbito dos carnívoros-sociais, os machos colaboravam na defesa das fêmeas e não competiam pelo acasalamento. Sob este imperativo social nos grupos de carnívoros sociais, os machos podiam deixar as fêmeas sem a preocupação de sua lealdade reprodutiva, e estas por sua vez permaneciam nas cavernas ou abrigos protegendo e alimentando suas proles.

Desta forma, o comportamento tipicamente primata de domínio de um único macho sobre todas as fêmeas, sobre as fontes de suprimento, e em relação espaço de convívio social, no caso dos carnívoros sociais era substituído por uma maior cooperação intergrupar, um requisito básico para a sua sobrevivência. Ou seja, os recursos biológico que permitiam uma maior agressividade nos carnívoros sociais eram canalizados para ações voltadas, exclusivamente, para defesa e sobrevivência do grupo.

*Podemos concluir, até este ponto, que em termos biológicos, a única característica que poderia justificar a propensão do homem moderno para a guerra seria a agressividade desenvolvida no hominídeo, um traço característico de sua natureza, só que voltado, exclusivamente, para a para a caça, para a defesa de seu território e de seu grupo, e para definir prioridade no acasalamento.*

O aspecto importante nesta análise é que o hominídeo, da mesma forma que o carnívoro social, estava equipado por sua evolução biológica com os recursos para ser uma eficiente predador. Os imperativos biológicos e sociais de seu desenvolvimento o levaram nesta direção. No entanto, simultaneamente, este “primata predador” demonstrava um alto grau de cooperação social, estabelecendo limites quanto à selvageria que ele estaria disposto a infligir em membros de sua própria espécie.

No entanto o homem atual, mais do que qualquer outro predador, demonstra uma disposição para matar o seu semelhante com mais frequência, e mais numa escala muito maior, do qualquer outro carnívoro social. Será que as raízes deste comportamento, que atualmente chamamos de “guerra” estão realmente implantadas em seu código genético? Para responder a esta pergunta, temos que entender o significado básico do que vem a ser “agressão”.

#### 2.3.1.6 Agressividade na Evolução Humana

Aqueles que consideram o fenômeno da guerra uma decorrência da natureza humana, postulam que as raízes deste comportamento estão ligadas a uma agressividade instintiva que os homens compartilham com os animais. Ocorre que a “agressão” tornou-se uma conduta tão básica é lógica no âmbito de um conflito organizado, que pouca atenção tem sido dada a um exame sistemático do seu papel numa guerra.

Neste sentido, a justificativa para a agressividade do homem se baseia no argumento de que: como os animais são agressivos, o ser humano,

por pertencer à espécie animal, tem a agressividade incorporada à sua natureza biológica e social. Com esta justificativa, a agressividade na guerra, sempre foi aceita como uma lamentável herança genética — uma realidade fácil e cômoda de ser assumida, por isentar de dolo o homem moderno.

No entanto, ao longo do processo de evolução, no âmbito dos carnívoros sociais, (e entre eles os hominídeos), a agressividade era dirigida a fins bastante específicos. Os possíveis atos de agressão contra membros de sua própria espécie só ocorriam por motivos claramente definidos e limitados, quais sejam: (a) alimentação, (b) acasalamento e (c) defesa territorial. Além destas três motivações básicas, a única outra fonte de agressividade era direcionada à caça, porém, a necessidade de levar alimentos para serem compartilhamento com o grupo, provocou uma separação de instintos motivacionais, sendo um para a caça propriamente dita, e outro para a alimentação, ou seja: o desenvolvimento da agressividade gradativamente ficou associado à caça, sendo desvinculada da alimentação, necessidade esta que era atendida dentro de um processo de colaboração. Para o hominídeo, o desenvolvimento da agressividade, associado ao processo de alimentação, exigia um alto grau de coletividade, colaboração e organização, entre os machos da espécie. Todos estes traços são encontrados no hominídeo, o único exemplar de primata carnívoro social.

Embora a agressão fosse um requisito básico para o sucesso numa caçada, ela era normalmente dirigida a alvos de outras espécies, e quando se manifestava entre membros da mesma espécie, quase nunca visava matar o adversário, apenas afastar a ameaça que ele representava. A matança de

membros da mesma espécie, por atos de agressão, era um acontecimento muito raro, e quando acontecia se dava de forma acidental.

*Portanto, não há fundamento na afirmação de que a propensão existente no homem moderno para matar seus semelhantes seja uma herança da agressividade de seus ancestrais, no processo de evolução, ou pelo fato de ser membro do reino animal.*

Os atos de agressividade, tendo por objetivo a obtenção de comida, ocorriam somente em situações de fome ou escassez extremas. Em condições normais, prevalecia o instinto de compartilhamento da comida, fator este que limitava as possibilidades de conflitos entre os membros da mesma espécie.

Os atos de agressividade na disputa de fêmeas normalmente se confinavam aos períodos de acasalamento, e mesmo nestas circunstâncias, o conflito era apenas simbólico, onde ferimentos mais sérios raramente ocorriam. Entre os carnívoros sociais a fêmea selecionava o macho, e o acasalamento normalmente estabelecia um par estável. Enquanto a fêmea estava ligada a um macho, ela negava o acesso sexual a outros machos da espécie, circunstância esta, que reduzia ou limitava a necessidade de agressão entre os machos da espécie. *Neste sentido o homem moderno seria o único entre os carnívoros sociais, que está preparado para matar outro membro de sua espécie para ter acesso a uma fêmea já acasalada.*

No âmbito dos hominídeos, ocorria, como já foi descrito, um forte instituto territorial — e esta característica já foi empregada em algumas analogias com o desenvolvimento de conflitos entre Estados, propondo-se que

o homem se engaja em guerras, em face do mesmo instinto de territorialidade existente nos animais, e este pressuposto é um mito. Entre os animais, quando um grupo é ameaçado por outro da mesma espécie, ele irá praticar atitudes agressivas em sua defesa. No entanto, na maior parte dos casos, esta agressão toma a forma de um conflito simbólico, onde os grupos em contenda procuram assustar um ao outro, mediante gestos e posturas agressivas.

*Desta forma, em todas as hipóteses analisadas, a agressão no âmbito do carnívoro social não visava matar os membros da mesma espécie em outro grupo, e os conflitos que ocorriam, raramente resultavam em alguma morte. Ao contrário, a agressão visava, tão somente, a sobrevivência, ou o afastamento da ameaça real e percebida. O objetivo era vencer a contenda antes que ocorresse a matança entre os combatentes, até mesmo porque, sob o enfoque do processo evolucionário, a matança sistemática e generalizada de membros de uma mesma espécie seria uma disfunção, que comprometeria a sua capacidade sobrevivência.*

Considerando, no entanto, a característica particular da agressividade no âmbito dos carnívoros sociais, e o fato de serem fisicamente dotados das características que facilitam a ação de matar, qual seria, então, o fator que limitava a sua agressividade e a conseqüente matança de membros da própria espécie?

A resposta a esta intrigante questão é a de que os carnívoros sociais possuem em sua natureza mecanismos biológicos que, sob determinadas condições, desenvolvem tipos específicos de reações físicas e comportamentais no contendor em inferioridade que, de forma análoga, provocam reações físicas

no oponente em vantagem ou superioridade, limitando o seu nível e propensão para a agressividade.

Para o entendimento deste mecanismo entre animais em confronto, é importante fixar que o objeto da agressividade entre os carnívoros sociais era apenas o de obter superioridade sobre seus contendores, dissuadindo-os de sua intenção, e desta forma, assegurando a proteção ou preservação de um dos três elementos citados como básicos: comida, fêmeas e território. Ou seja, num confronto entre carnívoros sociais, muito antes da situação assumir proporções mortais, ou que redundasse em danos severos, o animal em inferioridade começa a manifestar sinais exteriores de submissão. Estes sinais acionam reações reflexas instintivas no animal em vantagem, reduzindo os seus níveis orgânicos de agressividade (níveis de tensão, de circulação sanguínea e de adrenalina) inibindo a sua predisposição para a luta.

Como se pode depreender, a sistemática inibidora da agressividade atua tanto no organismo do agredido quanto no organismo do agressor. A resultante desta intrincada atuação de mecanismos biológicos, é que um dos contendores alcança ou preserva os seus objetivos, enquanto que ao outro contendor é permitido abandonar a contenda e manter-se como um membro do grupo. Desta forma, a agressividade se torna, tão somente, um recurso para o ajuste de disputas sociais, sem a ocorrência de matança ou danos físicos graves.

Para o homem moderno a agressividade assume um caráter significativamente diferente. Dentre todos os carnívoros sociais, o homem moderno tem a propensão de matar outros membros de sua espécie, numa

escala elevada, e de forma regular e sistemática. *Ao contrário dos demais carnívoros sociais, no homem moderno a agressividade está voltada para ferir gravemente ou matar.*

Uma decorrência tradicional deste tipo de agressividade, principalmente quando ocorre entre grupos sociais, é a sua manifestação coletiva — a guerra — identificada como uma forma organizada de manifestação da violência, podendo ser iniciada, comandada e mantida por agente um único agente legítimo — o Estado.

Atualmente, no entanto, ampliando e reforçando a capacidade de manifestar sua agressividade específica, o homem moderno se organiza em diversas modalidades de grupos sociais, constituindo no âmbito da política e das relações internacionais uma nova modalidade conhecida por Atores não estatais, que reivindicam para si, o mesmo direito ao recurso da violência (a guerra) e que, originalmente, constituía um monopólio do Estado.

*Se a guerra constitui uma realidade para o homem moderno — e as estatísticas e os fatos, tanto históricos quanto atuais, confirmam esta proposição — o mesmo não se pode afirmar com relação aos seus ancestrais diretos, os hominídeos, cuja agressividade se manifestava da mesma forma que nos carnívoros sociais.*

Em face desta constatação qual teria sido a circunstância, do processo evolutivo, entre o hominídeo e o homem moderno, que provocou esta modificação na forma de manifestação da agressividade?

A resposta a esta questão implica na consideração de variações no processo de evolução relacionadas à: (a) tipos de comportamento; (b) modos de percepção do meio ambiente; e (c) formas de interação. Estes parâmetros assinalam, pelo menos em princípio, uma associação direta à evolução do órgão responsável por estes processos, qual seja o cérebro, e de forma específica, de uma de suas estruturas, o córtex cerebral.

Se examinarmos a evolução dos hominídeos a partir do *Homo Habilis*, até o estágio final do processo evolutivo com o *Homo Sapiens Sapiens*, constata-se que o grande diferencial entre o homem moderno de seus ancestrais foi o singular desenvolvimento do seu cérebro, que gradativamente teve sua dimensão, capacidade e eficiência aumentadas, principalmente em relação ao desenvolvimento da estrutura denominada córtex cerebral, evolução esta, não observada nas demais espécies, como por exemplo, nos primatas.

O cérebro é o mecanismo mais preciso e eficiente que existe para converter percepções sensoriais em padrões — a base do conceitualismo — capacidade esta que constitui um pré-requisito para desenvolvimento da inteligência básica e posteriormente da inteligência criativa. O cérebro confere ao homem a singular capacidade de manipular conceitos e desenvolver o pensamento abstrato, capacidade esta, associada à possibilidade de antecipar o futuro, mesmo na ausência de quaisquer circunstâncias conhecidas.

Com base nestes pressupostos, podemos afirmar que a realidade percebida pelo ser humano é a combinação de suas percepções sensoriais (ou seja, o que é real), com as imagens e conceitos abstratos gerados por sua



capacidade de conceituação, e inteligência abstrata, sendo que esta combinação é feita em nível inconsciente.

*Portanto, a realidade que é percebida pelo ser humano tem componentes artificiais, no entanto, ele a percebe como real, da mesma forma que para um animal, o odor de outro animal sinaliza a sua proximidade.*

No reino animal (incluindo carnívoros sociais e homínídeos) a agressividade se desenvolve com relação a percepções reais, ou seja, ameaças verdadeiras e que estão se manifestando. No entanto, no caso do homem moderno, a realidade percebida vai além da percepção real, e abrange as realidades conceituais, desenvolvidas por abstrações, ou seja, inclui e outros objetos que se tornam passíveis de despertar sua agressividade.

Desta forma, somente o homem é capaz de lutar por objetivos associados a abstrações ou “coisas da mente” como: as dicotomias de valores: bom e mau; justo e injusto; e os sentimentos como: vingança; cobiça; orgulho; vaidade; ideologia; ou, mais recentemente, para confrontar a possibilidade do desenvolvimento de uma ameaça futura.

*A mente humana expandiu, quase que de maneira infinita, as razões pelas quais os seres humanos podem se engajar num comportamento agressivo.*

Por outro lado, uma vez que a natureza abstrata dos objetivos pelos quais o homem combate não exige, necessariamente, qualquer referência

empírica<sup>23</sup>, baseando-se eventualmente em aspectos subjetivos, *a conexão entre o nível de agressividade necessário à consecução destes objetivos, e os meios empregados neste sentido, não têm qualquer medida de relacionamento.*

O sentimento de proporcionalidade entre agressividade e objetivo é básico no mundo animal, tendo um caráter vital na limitação dos danos provocados pela agressividade. Este sentimento não existe para os seres humanos.

*O desenvolvimento do córtex cerebral deu ao cérebro humano a capacidade para ignorar ou neutralizar os instintos/reflexos que limitariam sua agressividade. As sinapses indutoras de um comportamento apaziguador, atuantes no organismo de um animal agressivo quando o seu oponente exhibe sinais de submissão, no caso dos seres humanos, são anulados por seu intelecto, onde prevalece a determinação de alcançar uma realidade idealizada, e em função da qual, a violência foi iniciada.*

A própria inteligência humana desenvolveu armas com alcances e precisão tais (por ex. armas do tipo “*fire and forget*”) que fica eliminada a necessidade de contato entre os inimigos, e desta forma. Portanto, o homem moderno não tem qualquer recurso biológico que o permita discernir o nível de agressão que seria suficiente para a consecução do seu objetivo e, portanto, nas situações de guerra, ele sempre se propugna pela morte ou destruição do seu oponente, a não ser que este se manifeste de forma clara, visível, e ostensiva, mediante sinais já convencionados (bandeira branca, braços elevados etc.).

---

<sup>23</sup> Derivado de experimento ou de observação da realidade.

Nesse caso os sinais manifestados pela parte em inferioridade constituem ações racionais e conscientes, sem qualquer natureza instintiva. É possível, que a única coisa instintiva neste particular seja a iniciativa de se formular um código universal de submissão.

*No contexto desta análise, podemos arguir se a dimensão destruidora dos artefatos atômicos lançados sobre Hiroxima e Nagasaki, excedeu ou não as necessidades para a consecução dos objetivos norte-americanos na 2ª guerra Mundial?*

*E fazendo uma analogia: o Planejamento de Força, que hoje propomos como uma ferramenta para o estabelecimento de capacitações (força ou agressividade) necessárias, podemos da mesma forma questionar — não seria este, um processo físico para suprir os mecanismos que nos carnívoros sociais, estabeleçam a agressividade necessária e bastante à consecução dos objetivos pretendidos?*

Na medida em que o processo de evolução aquinhoou o homem moderno com um cérebro que o torna singular em relação a todas as espécies, proporcionando-lhe a extraordinária capacidade de pensamento conceitualista abstrato, este mesmo processo também atrofiou, drasticamente, outros mecanismos já incorporados no processo de evolução, e que permanecem ativos em todas as demais espécies animais, e principalmente nos carnívoros sociais, prevenindo a transformação da agressividade em matança.

Numa avaliação final, o custo associado ao fato de que, ao longo do processo de evolução da espécie humana, determinados mecanismos

biológicos do homínídeo terem sido inibidos em face de possibilidades mais complexas do cérebro humano — foi o desenvolvimento de um homem moderno, singularmente dotado de uma elevada propensão para a guerra, com uma capacitação específica para a matança de sua própria espécie — ou seja, o mesmo dom que o fez crescer, constrói a sua autodestruição.

### 2.3.1.7 Conclusão

A conclusão da análise feita no Referencial Teórico quanto à natureza humana da guerra é a de que as características agressivas do homem moderno não são oriundas do mesmo conjunto de instintos animais primitivos que eram compartilhadas com os demais carnívoros sociais, e sim, são fruto do seu próprio cérebro avançado.

Se nós fossemos levados à agressão, pelos mesmos motivos que os animais são, e se esta agressão se manifestasse de forma idêntica como nos animais, o problema da guerra não existiria.

Os animais possuem um mecanismo interno, que limita a sua agressividade e capacidade de matar. É precisamente o cérebro humano que o torna tão singular, que possibilita uma destruição tão sistemática e intensa de sua própria espécie. Nós não matamos nossos semelhantes, exatamente pelo fato de não possuímos os impulsos agressivos dos animais. Nós matamos por sermos humanos.

Se a análise desenvolvida está correta, as raízes da guerra repousam no desenvolvimento evolucionário do córtex cerebral no cérebro humano. A guerra, neste caso, não resulta de um impulso animal no ser humano, e sim de

uma característica singular sua. A adaptação do córtex cerebral, que tornou possível o seu bem sucedido ajuste à evolução do seu meio ambiente, foi alcançada a um preço terrível — o homem perdeu a capacidade fisiológica de responder, automaticamente, a posturas de submissão, perdendo, em decorrência, o instinto/reflexo de cessar a agressão antes que um dano de morte ocorra.

A superioridade do cérebro humano lhe deu a capacidade de conceitualização e com isto a possibilidade de criar realidades artificiais, e desta forma, alargando a lista de objetivos pelos quais ele se predispõe a lutar. Este desenvolvimento, por sua vez, inibiu do senso de proporção de meios a serem empregados para a consecução de seus objetivos.

### 2.3.2 A GUERRA – CONCEITO TRADICIONAL

Por estarmos tratando do aprestamento de forças militares, visando o seu eventual emprego em situações de guerra, é fundamental conhecer a conceituação existente sobre a guerra para identificarmos quais são as circunstâncias consideradas como caracterizadoras da guerra.

Por ser de um fenômeno tão recorrente na história da humanidade, seria razoável supor a existência de uma definição que, de uma forma aceitável, desfrutasse de um consenso majoritário. Não obstante, não é isso que se verifica. A diversidade de conceitos é relativamente grande, podendo ser afirmado que existem tantos conceitos quanto estudiosos do tema. Esta diversificação de abordagens nos alerta para um aspecto importante. Os conceitos sobre guerra, em sua grande maioria, adotam ou partem de uma

perspectiva política ou filosófica específica, compartilhada por seus respectivos autores e que, portanto, não cobrem, necessariamente, todos os aspectos do fenômeno descrito.

Ampliando ainda mais a imprecisão conceitual, existem diversos adjetivos ou qualificações associadas à guerra, que também não desfrutam de uma aceitação unânime, como no caso de: guerra limitada; guerra generalizada; guerra revolucionária; guerra civil; etc.; ampliando ainda mais a dificuldade de se alcançar um entendimento pelo menos majoritário sobre o tema.

Esses epítetos, criados *ad hoc*, não têm qualquer compromisso analítico quanto a sua compatibilização com os fundamentos teóricos e doutrinários da guerra, rotulando-a em função das condições em que ela ocorre, ou das técnicas empregadas pelos contendores, ou de suas causas ou objetivos. Neste caso a guerra referir-se-ia a uma forma comum e básica de manifestação que poderia ser adjetivada segundo diversos critérios.

De qualquer forma, para que possamos delinear a abrangência do conceito de guerra, apresentamos alguns conceitos de autores mais tradicionais e conhecidos.

Um das formas pelas quais podemos classificar os diversos conceitos de guerra é mediante dois conjuntos de perspectivas históricas. Uma primeira perspectiva clássica que considera a conceituação existente até a conclusão da Guerra de 30 Anos; e uma segunda perspectiva moderna, englobando os conceitos de guerra resultantes da reconfiguração no sistema internacional, a partir de 1648, com o advento dos Tratados de Westfalia, um marco de

afirmação definitiva do Estado moderno como o principal ator nas relações internacionais, investido do monopólio do direito quanto ao recurso à guerra, dotado de poder soberano, livre de qualquer vínculo de dependência a quaisquer outros poderes, e dotado de uma sólida estrutura política, social e militar.

Desta forma, iniciando pela perspectiva clássica, consideramos os estudiosos e autores citados a seguir.

### 2.3.2.1 Tucídides (471 - 399 a. C.)

Historiador e comandante naval ateniense, Tucídides é o autor de uma importante obra sobre a Guerra do Peloponeso, (THUCYDIDES, 1996) um trabalho considerado um marco na história militar, descrevendo em oito volumes a guerra entre Esparta e Atenas ocorrida no século V a.C.

Apesar de toda a profundidade com que Tucídides analisa o conflito entre as duas cidades-estados gregas, e da validade dos conceitos propostos por este historiador até os dias de hoje, ele não apresenta (e alguns autores frisam que: cuidadosamente omitiu) um conceito para a guerra, argumentando, no entanto, que as pessoas eram motivadas para a guerra pelo *medo*, *sentimento de honra*, e por razões de *interesse próprio*. (STRASSLER, 1996 p. 44)

Tucídides, ao propor manifestações racionais do ser humano, como origens da guerra, se posiciona, inequivocamente, junto ao pressuposto de que a propensão para guerra não tem qualquer vínculo ou raiz de natureza biológica,

genética ou hereditária, devendo-se, exclusivamente, a fatores relacionados à capacidade humana de conceitualizar e desenvolver um raciocínio abstrato.

### 2.3.2.2 Marcus Tullius Cícero (106 – 43 a.C.)

A partir do Império Romano, Cícero, em um ensaio sob o título “*De Officiis*”, conceitua a guerra como sendo a alternativa a disposição do Estado para a resolução de uma disputa, na impossibilidade de obtenção de uma solução pacífica, ou seja, conceitua a guerra como sendo — *uma contenda pela força*, como pode ser depreendido da citação:

[...] desta forma também, no caso de um Estado e suas relações externas, os direitos da guerra devem ser estritamente observados. Uma vez que existem duas formas de se resolver uma disputa: primeiro pela discussão; e em segundo pela força, a primeira pertencendo apropriadamente ao homem, e a segunda às bestas, recursos devem ser dados à segunda, para o caso de não haver oportunidade mediante a primeira. A única desculpa, portanto, para optarmos pela guerra, é para que possamos viver em paz sem constrangimentos. (CÍCERO, 1887 p. 22)

Este conceito de Cícero estabelece, claramente, que a guerra é uma atribuição do Estado, e que devem ser previstos recursos para prover o Estado da capacitação necessária para ter a guerra como opção de negociação, só podendo ser empreendida por causas justas e tendo como propósito, a promoção da paz, que desta forma seria o único propósito válido para a guerra. Neste sentido Cícero é considerado um dos precursores do conceito de Guerra Justa.



### 2.3.2.3 Hugo Grócio (1583 – 1645)

Dentro da subdivisão proposta para a conceituação de guerra, tanto Hugo Grócio quanto Thomas Hobbes, podem ser considerados autores ou estudiosos de transição, visto que muitos de seus conceitos foram aproveitados na configuração que o mundo assumiria após 1648.

Hugo Grócio, em sua obra “O Direito da Guerra e da Paz”, critica o conceito de guerra proposto por Cícero, argumentando a interpretação corrente do termo é a que o identifica como uma condição, e não como uma contenda ou disputa, e neste sentido, conceitua a guerra como sendo *“simplesmente a condição daqueles que se encontram numa contenda mediante o emprego de força.”* (GROTIUS, 2005 pp. 71-72).

Grócio define esse conceito como genérico, argumentando que ele abrange todos os tipos de guerra, incluindo as guerras (por ele definidas como) privadas, por serem antecessoras das guerras públicas, e terem a mesma natureza, razão pela qual podem ser referenciadas pelo mesmo termo — guerra.

Outro aspecto que acentua abrangência do seu conceito é a especificação dos contendores mediante o pronome “*daqueles*”, estendendo assim o conceito a todos os tipos de atores.

### 2.3.2.4 Thomas Hobes – (1588 – 1679)

Thomas Hobbes em sua famosa obra “Leviatã” afasta-se ainda mais da caracterização da guerra como um ato ou evento, descrevendo que a guerra,

muito além do conflito em si, reflete um estado da mente, ou uma postura das partes envolvidas, voltada para o conflito ou, à existência em caráter permanente de uma vontade ou perspectiva favorável de recorrer à guerra.

A guerra não consiste apenas na batalha ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual, a vontade de travar a batalha é suficientemente conhecida. [...] mas também a natureza da guerra não consiste na luta real, mas na conhecida disposição para tal, durante todo o tempo em que não houver garantia da ocorrência de beligerância. Todo o tempo restante é de paz. (HOBBS, 2006 p. 98)

### 2.3.2.5 Carl Von Clausewitz (1780 – 1831)

Em qualquer estudo sobre a “guerra”, a menção a Clausewitz é praticamente uma obrigação. Assim pelo menos tem sido o que se verifica na grande maioria dos estudos e trabalhos enfocando este tema. O distinto General prussiano nos legou os seus estudos sobre a guerra, publicados postumamente por sua esposa em 1833, constituindo a sua “não intencionada”<sup>24</sup> magnum opus “*Von Krieg*”.

Bernard Brodie, um renomado acadêmico norte-americano na área do pensamento estratégico, declarou a respeito da obra “*On War*” de Clausewitz que:

“Este não é apenas o maior, mas o único grande livro a respeito da guerra [...] poucos são autores que escreveram sobre a guerra, se é que se podem ser apontados, e que foram bem sucedidos, como foi Clausewitz, em transcender as limitações impostas às suas respectivas idéias, pelas circunstâncias políticas ou tecnológicas de seu tempo.” (HOWARD, 2002 p. 1)

---

<sup>24</sup> Clausewitz, enquanto ocupava o cargo de Diretor do Berlin War College, ao escrever seus trabalhos sobre a guerra, que vieram a constituir os três primeiros capítulos de *Von Krieg*, não tinha a intenção de escrever um livro.

Esta característica quase atemporal e universal de Clausewitz dá origem a fatos curiosos, como por exemplo, — a observação de que Clausewitz é um dos poucos exemplos de autores que são muito mais citados do que lidos, e muito mais lido do que entendido. (PETERS, 1994)

Outro fato curioso ocorreu no Afeganistão, onde um jornalista fazendo a cobertura da guerra após os ataques de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos encontrou uma edição da obra *“On War”* num abrigo de segurança da Al Qaeda. O aspecto interessante não foi a descoberta em si, mas fato dela sugerir que a obra de Clausewitz é reconhecida, mesmo entre os contendores de uma guerra contemporânea, a qual, segundo alguns estudiosos, foge a tudo a que o renomado autor prussiano prescreveu. (STRACHAN, et al., 2007 p. 1)

Bernard Brodie, em certa ocasião, afirmou com relação às idéias contidas na de Clausewitz: *“embora estivessem densamente compactadas, em termos gerais eram bastante simples, e em sua maior parte, expressas de forma clara, numa linguagem isenta de jargões”*. Talvez, nenhuma outra avaliação sobre a obra de Clausewitz tenha sido mais equivocada. Buscar o correto entendimento de *“On War”* é uma tarefa difícil, chegando às vezes ser frustrante. O autor expõe as suas ideias de uma forma complexa, relacionando umas às outras como numa complicada trama, onde o significado de uma idéia só se completa com o de outra ideia, ambas colocadas em partes diferentes da obra, sem qualquer indicação de relacionamento entre elas. (ECHEVARRIA II, 2007 p. 1)

O conceito proposto por de Clausewitz para guerra, no entanto, ainda é um tema muito discutido, não só quanto ao seu conteúdo, como também em relação a sua abrangência e validade atual. Apesar da quase unanimidade em sua aceitação, Clausewitz encontra alguns detratores entre renomados autores contemporâneos como John Keegan e Martin Van Creveld.

Uma abordagem mais detalhada sobre o pensamento de Clausewitz, além de proporcionar um melhor embasamento quanto a validade atual da obra deste grande estudioso da guerra prussiano, possibilita um melhor entendimento do fenômeno da guerra.

Das diversas citações feitas por Clausewitz, uma das mais famosas é: *“Der krieg ist eine bloÙe [blöÙe (die)] fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln”* (CLAUSEWITZ, 1832)<sup>25</sup>

O registro desta citação em seu idioma original se faz necessário, em face às inúmeras controvérsias existentes quanto à sua validade atual, e que decorrem, em grande parte, da terminologia empregada na tradução que a popularizou, e que nos é apresentada versão norte-americana da obra de Clausewitz assinada por Howard/Paret como sendo: *“War is mere continuation of policy by other means.”* (CALUSEWITZ, 1976, p. 87) Ou sua versão em português: *“A guerra é uma simples continuação da política por outros meios.”* (CLAUSEWITZ, 1976a p. 87).

---

<sup>25</sup> Tal como consta em sua obra original, cuja tradução proposta é: “A guerra é meramente dar continuidade à política com outros meios.” (CLAUSEWITZ, 1832, Tradução nossa)

A primeira confusão em termos de tradução se dá em relação à palavra “Politik” que na língua inglesa admite duas traduções — “policy” e “politics”, com significados bem diferentes, quais sejam: (a) “*policy*” *compreende o princípio, plano ou linha de ação adotada por um governo, organização ou indivíduo* (NEUFELDT, et al., 1997 p. 1045); e (b) “*politics*” *define a habilidade para harmonizar interesses diferentes ou divergentes. (ABL, 2008 p. 1002)*

De uma forma mais resumida, “policy” se refere a um produto, e “politics” se refere a um processo.

Na obra de Clausewitz, o uso do termo “politik” incorpora os dois sentidos mencionados, ou seja, um objetivo e outro subjetivo.

No sentido objetivo, o termo significa a extensão da vontade de um dirigente *mediante um determinado processo* — formal ou informal — para chegar a uma decisão de persecução de uma meta.

No sentido subjetivo, o termo significa *uma diretriz específica*, e que pode modificar-se, de tempos em tempos, de um indivíduo para outro, em decorrência a fatores culturais, ideológicos, geográficos, tradicionais, pessoais, entre outros.

Portanto, no entendimento de Clausewitz, o termo “politik” engloba muito mais do que uma simples diretriz política, ou o cálculo racional de meios modos e fins. (ECHEVERRIA II, 2003)

Na obra de Howard/Paret, a opção foi pela adoção do termo “policy” e desta maneira, o entendimento do conceito de Clausewitz ficou ligado, de forma exclusiva, à instância mais elevada do Estado, conceituando a guerra como uma ação racional promovida pelo Estado.

Em face à dupla interpretação que pode ser atribuída ao termo “politik” em seu idioma original, e considerando que Clausewitz não especificou qualquer opção de interpretação para o termo — torna-se mais aceitável admitir que autor prussiano tenha considerado os dois significados, dando à sua proposição um caráter mais abrangente, ou seja, além de se referir às diretrizes emanadas de um único ator (no caso o Estado), também referir-se-ia a qualquer jogo de forças ou posições conflitantes.

Outro desentendimento, ainda decorrente de tradução, se dá em torno da palavra “fortsetzung” que foi traduzida como sendo “continuation”, quando segundo Christopher Bassford a tradução literal e mais correta seria “set forth”. Estas duas expressões embora semelhantes, seus significados estritos apresentam nuances que alteram significativamente o entendimento da afirmação de Clausewitz. (BASSFORD, 1994)

A expressão “set forth” ou “dar continuidade” exprime a qualidade ou condição do que é contínuo (ABL, 2008 p. 354), e a palavra “continuation” ou “continuação” exprime o ato ou efeito de continuar. (ABL, 2008 p. 354) Neste sentido, é válida a argumentação de que a verdadeira proposição de Clausewitz era a de que — a guerra é uma expressão da política — como assinala de forma mais apropriada a expressão “(dar) ou (dação) de continuidade” — ao invés da palavra “continuação”, que pode induzir o

raciocínio de que a guerra seria um instrumento que substitui ou toma o lugar da política..

Outra grande falha de interpretação da obra de Clausewitz se dá, com relação ao entendimento de qual é o conceito de guerra por ele proposto. A falha na identificação do conceito proposto pelo autor ocorre, porque ao contrário de optar por uma formulação direta, *o general prussiano conceituou a “guerra” sob a forma de um argumento dialético, composto por tese, antítese e síntese.*

Desta maneira a citação *“A guerra é uma simples continuação da política por outros meios”* (CLAUSEWITZ, 1976a p. 87), por mais aceita e empregada que seja como um conceito isolado, não foi escrito com esta intenção. Esta postulação constitui, na realidade, a antítese do processo dialético, do qual a tese é feita num ponto anterior da obra onde o autor cita que *“A guerra é, pois, um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade.”* (CLAUSEWITZ, 1976a p. 73) A síntese deste constructo dialético, e que encerra o conceito de Clausewitz sobre a “guerra” é apresentada no final do Capítulo I do Livro I como sendo: *“A guerra, portanto, não é apenas um verdadeiro camaleão, que modifica um pouco a sua natureza, em cada caso concreto, mas é também como um fenômeno conjunto e, relativamente às tendências que nela predominam uma maravilhosa [T]rindade, tendo por composição: a violência original de seus elementos, ódio e animosidade, que podem ser vistos como um instinto cego; o jogo de probabilidades e do acaso que a transforma numa atividade da alma; e a*

*natureza subordinada de um instrumento da política, mediante o que, [a guerra] pertence à razão pura.” (CLAUSEWITZ, 1976 p. 89, Tradução nossa)*

Um exame mais detalhado deste conceito de Clausewitz nos proporciona a verdadeira dimensão do seu entendimento da “guerra”. Ao afirmar que a guerra “*não é apenas um verdadeiro camaleão que modifica um pouco a sua natureza, em cada caso concreto*”, Clausewitz quis dizer que a “guerra” é um fenômeno que, dependendo das “condições” em que ocorre, pode assumir formas radicalmente diferentes sem, no entanto modificar sua natureza básica, e as principais fontes de modificação nas citadas “condições” são encontradas nos elementos que formam a sua “Maravilhosa Trindade”. (BASSFORD, 2008)

Ao citarmos a “Maravilhosa Trindade” de Clausewitz é necessária a menção a outro aspecto frequentemente interpretado de forma errada, qual seja, a deturpação dessa tríade, citando-se que seus elementos seriam: o povo, o exército, e o governo.

Embora Clausewitz tenha feito esta analogia para efeitos ilustrativos, tomando como referência a realidade existente em sua época, os três elementos que devem ser considerados, como a essência do conceito, são: (a) as forças irracionais (emoção violenta, ou seja, a violência original, ódio e inimizade); (b) as forças não racionais (i.e. forças que não são geradas pelo pensamento ou intenção humana, tais como o da probabilidade e do acaso); e (c) a razão ou cálculo racional (a subordinação da guerra à razão funcionando como um instrumento da política). (BASSFORD, 2008) De uma forma



resumida, os elementos integrantes da Trindade Maravilhosa proposta por Clausewitz eram: a emoção; o acaso; e a razão.

Desta forma, na acepção de Clausewitz a guerra, por ser “um ato de força para compelir nosso inimigo a realizar a nossa vontade”, nunca se desenvolve de forma unilateral. É um confronto entre vontades conflitantes e independentes, no qual a habilidade e criatividade são tão importantes quanto o acaso, a emoção e as diversas dinâmicas que caracterizam qualquer interação humana.

A guerra tão pouco é, como afirmam diversos estudiosos, exclusivamente um instrumento ou recurso do Estado, aplicando-se, na realidade, a qualquer situação em que se verifica a necessidade de harmonização de interesses diferentes. E finalmente, ao fazer a analogia entre a guerra e o camaleão, Clausewitz habilmente abria o seu conceito à evolução do contexto social e internacional.

Outra forma de se identificar o caráter genérico que Clausewitz quis dar à sua conceituação pode ser identificada em sua proposição de que: cada guerra poder ter uma gramática própria, mas o mesmo não se aplica à sua lógica. (CALUSEWITZ, 1976, p. 605). Neste epíteto Clausewitz propõe que a lógica [natureza] da guerra — a violência direcionada a um objetivo — permanece constante, mas a gramática [características de manifestação desta violência] da guerra, podem se modificar. A lógica da guerra é uma constante, independente dos fatores associados à idade, sexo, etnia, nacionalidade, ou culturais. Por outro lado, a gramática da guerra, ou a forma pela qual cada um conduz a guerra é função de uma grande gama de fatores como: recursos

disponíveis, cultura, crenças religiosas, e valores. Neste sentido, podemos falar, portanto, de um modo norte-americano de fazer a guerra (american way of war), que difere de forma significativa do modo chinês, russo, ou da tribo Zulu de fazer a guerra. Assim como, também podemos falar de um modo muçulmano ou fundamentalista de fazer a guerra, assim como um modo terrorista.

A proposição de Clausewitz é a de que embora nações e grupos sociais secundários<sup>26</sup> possam empreender a guerra de maneiras diferentes, baseados num amplo número de fatores, eles também o fazem por uma única razão lógica: forçar o inimigo a realizar a sua vontade.<sup>27</sup>

#### 2.3.2.6 Quincy Wright

Em sua obra, Quincy Wright analisa o conceito de “guerra” de uma forma dedutiva, partindo de uma formulação ampla, onde estabelece que a guerra é: “*Um contato violento de entidades distintas, porém semelhantes.*” (WRIGHT, 1965 p. 8)

O próprio autor, no entanto, faz uma crítica a este conceito genérico, advertindo quanto à sua adoção, pois sob esta perspectiva, uma colisão de estrelas, uma luta entre um leão e um tigre, uma batalha entre duas tribos

---

<sup>26</sup> Grupos Sociais Secundários, — são grupos sociais grandes, cujas relações são apenas formais e institucionais. Alguns deles podem durar durante anos, mas alguns podem desaparecer depois de uma vida curta.

<sup>27</sup> Earl Tilford, “The War on Terror: World War IV,” A Reserve Officers Association National Security Report, Officer (October 2004), 37.

primitivas, e as hostilidades entre duas nações modernas, constituiriam exemplos de guerra.

Mais adiante, propondo uma formulação menos abrangente, Quincy Wright conceitua a guerra como: “*A condição legal que permite, igualmente, que dois ou mais grupos hostis entrem em conflito mediante o emprego de Forças Armadas.*” (WRIGHT, 1965 p. 8)

Neste ponto o autor faz uma analogia entre estes dois conceitos comentando que apesar das diferenças, eles guardam um relacionamento entre si. Diferentemente do conceito inicial, que parte de uma perspectiva externa, igualmente aplicável a fenômenos físicos, biológicos ou sociais, o segundo conceito têm um enfoque mais específico, que o torna aplicável somente aos fenômenos sociais humanos.

Na especificação do processo interação entre as partes em contenda, ao invés de usar o termo “*violência*”, que implica em ações indiscriminadas de destruição, o segundo conceito faz referência às “*Forças Armadas*” o que implica num tipo específico e consciente de violência — empregando técnicas militares — visando à consecução de objetivos predeterminados.

No que concerne a interação entre os contendores, ao invés de empregar o termo “*contato*”, aplicável a qualquer caso de interação entre duas entidades que antes se encontravam à parte, o segundo conceito utiliza o termo “*conflito*” significando que a guerra é um padrão de comportamento definido e mutuamente entendido, e que se distingue de outros padrões de comportamento.

Ao caracterizar os contendores, ao invés de usar a expressão “*entidades distintas*” que caracteriza quaisquer entidades diferenciáveis mediante a observação externa, o segundo conceito emprega a expressão “*grupos hostis*”, restringindo as entidades que podem estar em guerra às classes denominadas grupos sociais, e que estes grupos estão conscientes de sua distinção mediante a manutenção de hostilidades entre si. Ainda com relação aos contendores, ao invés de usar a expressão “*semelhantes*”, implicando numa similaridade em aspectos visíveis tais como tamanho, estrutura e aparência, o segundo conceito prescreve que as entidades estão “*igualmente*” submetidas a uma legislação específica.

Mais adiante, Quincy Wright alega que o conceito por ele apresentado, no início de sua obra, se baseava na pesquisa da literatura existente sobre o tema, e que a formulação de um conceito de guerra, sob um enfoque científico, não deveria basear-se na literatura existente, e sim, na análise das guerras, e que ao longo da história se caracterizaram por: (1) serem uma atividade militar; (2) determinarem um alto nível de tensão; (3) prescreverem a vigência de uma legislação anormal; e (4) intensa integração política. Desta forma, a “guerra” seria simultaneamente: “*uma condição legal excepcional; um fenômeno psicológico da interação de grupos sociais; uma espécie de conflito; e uma espécie de violência.*” (WRIGHT, 1965 p. 700)

Numa formulação definitiva, Quincy Wright procura combinar diferentes perspectivas da guerra (legal, sociológica, militar, e psicológica), num único conceito síntese, qual seja: “*a guerra é uma situação de direito e uma forma de conflito, envolvendo um elevado grau de equiparação legal, de*

*hostilidade e de violência, no relacionamento entre grupos humanos organizados.”*

Colocado de uma forma mais simples: *a guerra é a condição pela qual o pressuposto de igualdade permite que dois ou mais grupos hostis estabeleçam um conflito entre si, mediante o emprego de Forças Armadas.*

#### 2.3.2.7 Conclusão

Desta forma, em face da estrutura internacional emergente após a “Paz Westfaliana”, onde conforme observa Safarti (SARFATI, 2005 p. 326), — *“firmaram-se as bases pelas quais os Estados-Nação seriam soberanos dentro de sua jurisdição territorial, não devendo os demais Estados interferirem nos assuntos internos uns dos outro”* — inevitavelmente, reivindicações conflitantes, choques de interesses e pretensões soberanas controversas, e por vezes irreconciliáveis, transformaram a guerra numa alternativa derradeira, regulada por dispositivos consuetudinários, passando a constituir um dos principais atributos da soberania, sendo implementável pelo Estado, que passava, assim, a ter o monopólio do exercício da violência.

Esse arcabouço, como evidenciado através dos diversos conceitos apresentados, propiciou a criação de um paradigma dentro do qual: a guerra era uma forma de resolução violenta de contendas entre Estados soberanos, mediante o emprego de suas Forças Armadas, e visava a consecução de Razões ou Objetivos de Estado.

## 2.4 O PLANEJAMENTO DE FORÇA E A ESTRATÉGIA

*Uma velha lenda conta que, em remotas eras, um povo vivia isolado em região onde, apesar da escassez de água, todas as suas necessidades logísticas podiam ser satisfeitas sem restrições. A paz reinava e todos eram felizes. Certo dia, um dos caçadores regressou e, com excitação, informou ao mais velho da tribo que havia avistado um grupo desconhecido nas cercanias. Travara contato amistoso com eles, porém percebeu que carregavam armas estranhas e tinham acampado próximo ao açude onde conseguiam água. O velho ouviu atentamente enquanto novas rugas formavam-se em seu semblante marcado pelo tempo. Pensou por alguns instantes e, se levantando, informou a todos que o fato era muito importante para ser ignorado. Por isso, todos deviam reunir-se em torno da fogueira, ao cair da noite, para discutirem que atitude deveria ser adotada ante a perturbadora presença de desconhecidos junto àquilo que assegurava a vida da comunidade. Nessa noite, dizem alguns antigos, nasceu a Política e para outros a Estratégia. (Autoria e origem desconhecidos)*

### 2.4.1 ORIGEM DO CONCEITO

A palavra estratégia se tornou uma das mais dinâmicas no linguajar ocidental, em virtude, talvez, de sua associação a uma sistemática ou processo que possibilitava a obtenção de vantagens em face de uma situação ou de atores ou entidades rivais. Esta característica, possivelmente, constitui um motivo aceitável para a difusão no emprego desta palavra em praticamente todas as áreas de atividade humana. Nesta abordagem pesquisamos de forma específica a evolução do conceito de estratégia na área militar, visando buscar sua interação com o processo de Planejamento de Força.

Como leciona Couteau-Bégarie, (COUTAU-BÉGARIE, 2006 pp. 43-47) a etimologia da palavra estratégia tem origem na Grécia Clássica, no século V

a.C. resultado da fusão de dois conceitos: (a) o de uma força terrestre e a sua fixação e organização no terreno, correspondendo à palavra “*stratos*”; e (b) a ação de liderar ou comandar esta força, expressa, alternativamente, pelas palavras, “*ago*” ou “*agean*” significando liderar ou comandar, resultando na palavra “*strategos*” (o comandante militar), e a sua forma no plural “*strategoí*.”<sup>28</sup> Apesar do termo “*stratos*” estar ligado a uma força terrestre,<sup>29</sup> o termo tinha um caráter mais abrangente, pois quando Atenas, sob a inspiração de Temístocles, tornou-se uma potência naval, o “*strategos*” também comandava forças navais.

O surgimento destes termos, no entanto, não está associado, exclusivamente, à área militar. Em 508-7 a.C. Clístenes<sup>30</sup> instituiu o sistema político-militar ateniense composto por um conjunto de dez “*strategoí*” eleitos, formando desta forma o Conselho de Guerra de Atenas. Deste corpo de “*strategoí*” eram selecionados os comandantes militares em tempos de guerra,

---

<sup>28</sup> Disponível em Glossary.com. <http://www.glossary.com/reference.php?q=Strategoí>. Acesso em 31 out 2009.

<sup>29</sup> Disponível em Glossary.com <http://www.glossary.com/reference.php?q=Strategy> Acesso em 31 out 2009.

<sup>30</sup> Filósofo, político e legislador grego de Atenas, cujas reformas políticas contribuíram para despertar o sentimento de cidadania em contraposição à solidariedade dos membros do clã e é considerado o fundador da democracia ateniense. Introduziu reformas democráticas baseadas na isonomia, princípio pelo qual todos os cidadãos tinham os mesmos direitos, independentemente da situação econômica e do clã ao qual estivessem filiados. Alterou a organização social, que de quatro tribos baseadas em laços de sangue, dividiu a população ateniense em dez, misturando homens de diferentes origens e condições. Cada uma delas integrada por habitantes das três áreas, denominadas trítias, em que a cidade ficou dividida. As trítias, por sua vez, se subdividiam em demos, numa estrutura que pretendia diluir a influência local das famílias poderosas, abolir o caráter tribal da sociedade ateniense e imprimir-lhe características de cidade. Disponível em: <[http://www.netsaber.com.br/biografias/ver\\_biografia\\_c\\_1802.html](http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1802.html)>. Acesso em 27out2009

porém, os períodos de paz, exerciam forte influência sobre todas as atividades políticas em Atenas. (BAILEY, 2007)

Com o passar do tempo, foi se desenvolvendo entre os atenienses a associação entre os “strategoí” e a capacidade ou arte de comandar visando à consecução de objetivos. O ápice no desenvolvimento desta capacidade, tanto na área militar quanto no exercício da política e gestão do estado foi atingido no entorno de 450 a.C. sob a égide do “strategos” Péricles, que combinava a excelência na condução de temas políticos e liderança no campo militar.

Foi numa alusão ao desempenho de Péricles que Xenofonte<sup>31</sup>, neste mesmo período, caracterizou a atividade do “strategos” mediante “*o conhecimento do negócio que você se propõe a realizar*”. Das atividades desenvolvidas pelos “strategos” evoluiu o adjetivo “*strategika*” termo usado como qualificador de suas atividades.

Outro termo associado à estratégia, a palavra “*strategema*” aparece no segundo quarto do século IV a.C., porém sua definição só vai ser encontrada de forma clara no século I d.C, no âmbito do Império Romano, quando aparece ligada à ideia de arдил e embuste, enquanto que “*strategika*” permaneceu identificando a ação de comando ou liderança de forças militares, entendimento este que permaneceu inalterado até o século XVIII.

---

<sup>31</sup> Historiador, filósofo e general grego, Xenofonte (430 - 355a.C.) era tido como inquieto e perspicaz, participou de vários combates. Em 396 a.C., — três anos após a morte de Sócrates — colocou-se a serviço dos espartanos, lutando contra os atenienses em Coronéia, em 394 a.C., ano em que foi banido de Atenas. No exílio, perto de Olímpia, teria escrito grande parte de sua obra, a qual inclui, além dos textos relativos a Sócrates, relatos históricos (Helênicas), obras técnicas (A Economia; A Equitação), obras políticas (A República dos Espartanos) e um romance histórico (A Educação de Ciro).



Uma nova menção ao conceito de estratégia surge em Roma no século I d.C. com Sexto Júlio Frontino, ( 40 – 130dC), um militar, político, engenheiro e escritor romano. Em sua obra “Strategemata”, Frontino define estratégia como sendo *“tudo o que é alcançado por um comandante, podendo ser caracterizado como uma antevisão, vantagem, empreendimento ou resolução”*.

Uma exceção pontual quanto à perenidade do conceito militar de estratégia até o século das luzes, está registrada no século X, onde encontramos uma nova menção ao termo “strategos” por parte de estrategistas bizantinos, os quais identificam na palavra *“estratego”* como sendo: *“o nome dado àquele que está no primeiro posto de todo o exército, e que é o seu chefe.”* (BAILEY, 2007)

Ao tratarmos da evolução do conceito militar do termo estratégia, não podemos deixar de mencionar a obra de origem chinesa *“A Arte da Guerra”*, oriunda de uma cultura que sequer conhecia ou tinha um termo equivalente “estratégia”, e que, paradoxalmente, nos apresenta um entendimento sobre estratégia bem mais amplo que o de obras escritas à mesma época, no berço do termo estratégia, no universo greco-romano.

O autor de *“Arte da Guerra”* foi o militar chinês Sun Tzu (ou de forma mais correta “Sun Wu”, já que a expressão “Tzu” corresponde a um título, e “Wu” era o seu primeiro nome), sendo que ainda existe controvérsia quanto à data precisa de sua criação. Os dois períodos em torno dos quais ainda se discutem seriam: (a) no entorno do século VI a.C., ou (b) durante as Guerras entre Estados chineses no século IV a.C.. No entanto, recentes descobertas

arqueológicas sugerem que Sun Tzu teria vivido no século VI a.C., sugerindo este período como o mais provável para a data de autoria.<sup>32</sup>

Outro aspecto interessante sobre a obra de Sun Tzu é que seu título no mundo ocidental — *“Arte da Guerra”* — não corresponde à sua versão original em chinês. Ocorre que à época da tradução da obra para o inglês, este era o título normalmente atribuído a livros e trabalhos na área de estratégia. O título original mais aceitável seria: *“Princípios da Condução da Guerra”* (correspondendo ao original chinês *“Bingfa”* ou *“Ping-Fa”* dependendo do código de tradução utilizado).<sup>33</sup>

A obra de Sun Tzu descreve, em treze capítulos, de uma maneira simples e direta, métodos e procedimentos que se destinam, prioritariamente, àquele que vai comandar um exército. A abrangência da obra vai desde as etapas de planejamento, preparação e deslocamento de uma força para o teatro de operações, envolvendo ações e providências tanto nas áreas de logística quanto de informações, até as ações e posturas a serem assumidas durante e após a batalha em si.

Um dos grandes ensinamentos contidos na obra de Sun Tzu está numa consideração mais relacionada a uma filosofia chinesa da época, atualmente conhecida como Taoísmo<sup>34</sup>. Neste sentido as palavras *“Tao”*

---

<sup>32</sup> Disponível em Online Resources for Sun Tzu's Art of War. <<http://www.sonshi.com/faq.html>>. Acesso em 30out2009.

<sup>33</sup> Existem dois sistemas de tradução do idioma chinês, o Wilde-Giles e o Pin-yin.

<sup>34</sup> Taoísmo (ou daoísmo) é uma palavra empregada para traduzir dois termos chineses distintos, que se referem aos "ensinamentos ou à religião do Dao, e Daojia, que se refere à escola do Tao (ou Dao), a uma linha de pensamento da filosofia chinesa.

(Wade-Giles) ou “*Dao*” (Pin-yin) diversas vezes citadas na obra, pode ser traduzida como “caminho” ou, “processo”, representando um conceito fundamental na filosofia chinesa no sentido de assinalar o “processo ou caminho correto” ou a “orientação divina”. Na visão de Confúcio, “Tao” significava uma orientação correta para um procedimento humano, o caminho ou percurso correto para se fazer determinada atividade; o método natural ou verdadeiro. Neste contexto, quando Sun Tzu se refere ao caminho a ser adotado pelo comandante militar, podemos entender que este caminho seria a estratégia a ser adotada. Sob este enfoque, podemos propor o entendimento mais simples para o conceito de estratégia: “*a estratégia é o caminho a ser seguido*”, ou simplesmente: “*o caminho*”.

## 2.4.2 O PENSAMENTO ESTRATÉGICO NA IDADE MÉDIA

Em termos da evolução do conceito, a Idade Média pode ser considerada como sendo um eclipse da estratégia<sup>35</sup>. Os registros de estudos sobre estratégia na Idade Média são muito raros, até porque, a guerra na Idade Média, como quase todos os aspectos da vida medieval, era dominada pela Igreja (4:5)<sup>36</sup>. A queda do Império Romano do Ocidente, em 476, e o surgimento do feudalismo fracionou a autoridade política de uma forma que a

---

<sup>35</sup> Fazendo uma analogia a uma citação semelhante de Couteau-Bégarie ao se referir ao “eclipse medieval” – (COUTEAU-BÉGARIE, Hervé. *Traité de Stratégie*. 2 ed. Paris: Economica – Institut de Stratégie Comparée, 1999)

<sup>36</sup> EARLE, Edward Mead (Ed.). *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*. Princeton: Princeton University Press, 1973.

guerra imperial praticada pelo Império Bizantino não fazia mais sentido (3:171)<sup>37</sup>.

Neste contexto, Santo Agostinho e seu livro “*A Cidade de Deus*”, escrito em 410 para explicar o saque de Roma, passa a ser a principal influência para a concepção medieval da guerra. A Guerra, como todos os outros males, seria uma punição pelo pecado original, mas seria também um freio ao pecado, onde o justo prevaleceria sobre o pecador graças à divina providência. Por trás de tudo estariam os misteriosos planos de Deus, que determinavam a ascensão ou queda dos impérios, sendo presunçoso aquele que se achasse capaz de compreendê-los. A visão agostiniana da guerra é extremamente pessimista, não sendo atribuído à mesma nenhum aspecto positivo. Para Santo Agostinho uma guerra justa seria permitida apenas por motivos caridosos.

A doutrina da guerra justa que daí surgiu pode ser sintetizada como tendo que preencher três requisitos: (a) ter uma causa justa; (b) ter uma intenção justa; e (c) ser declarada por um soberano, como estabeleceu São Tomás de Aquino na obra “*Summa Theologiæ*” (3:173)<sup>38</sup>, escrita entre 1268 e 1272.

Como causas justas estavam repelir ou vingar injúrias e recuperar bens. O conceito de injúria era bastante flexível e sujeito a interpretações.

---

<sup>37</sup> DAWSON, Doyne. *The Origins of Western Warfare: Militarism and Morality in the Ancient World*. Boulder: Westview Press, 1996.

<sup>38</sup> DAWSON, Doyne. *The Origins of Western Warfare: Militarism and Morality in the Ancient World*. Boulder: Westview Press, 1996.

Desta forma, a idéia da guerra travada com intenção justa é a grande contribuição medieval à teoria da guerra, onde prevalecia o princípio agostiniano de que a guerra deveria ser travada com um espírito caridoso, sem ódio pelo inimigo. Esta postura levou a um “*jus in bello*” onde a imunidade dos não combatentes era defendida. (LINHARES, 2004).

Não obstante não se pode evitar uma citação a Vegetius, muito provavelmente, um cristão, alto funcionário do Império Romano do Século IV, com algum conhecimento da arte militar cujo nome completo seria Plubius Flavius Vegetius Renatus, que escreveu ainda sob a égide do Império Romano uma obra que se tornou um dos pilares de toda a estrutura e organização militar na Idade Média, constituindo-se num dos alicerces do pensamento militar ocidental.

A obra de Vegetius, conhecida como *Epitoma Rei Militaris* (sumário dos assuntos militares) ou *De Re Militari* (dos assuntos militares) foi escrita na forma de cinco livros. (VEGETIUS, 390 dC) O primeiro foi escrito e oferecido ao Imperador Valenciano II (375-392d.C.), os outros quatro foram escritos por determinação do Imperador. Ao escrever sua obra Vegetius tinha o propósito explícito de resgatar a glória militar de Roma pelo retorno ao modelo republicano das legiões onde soldados-cidadãos disciplinados e adestrados formavam uma máquina de guerra invencível. Vegetius desenvolve seu tratado de maneira didática, cobrindo praticamente todos os aspectos da guerra e é pioneiro no estabelecimento de regras gerais da guerra (*regulæ bellorum generales*), ou na terminologia atual, princípios da guerra. (LINHARES, 2004)

No Livro III, que se dedica à tática e estratégia, estaria contida a essência da sabedoria de Vegetius. Seguindo uma prática iniciada pelo espartanos, mas cujo conteúdo se encontrava disperso nas obras de diversos autores, Vegetius compila uma série de regras gerais da guerra (*regulæ bellorum generales*). São exatamente estas máximas que levarão os generais a buscar nos escritos de Vegetius meios para a invencibilidade.

O alcance do pensamento de Vegetius pode ser avaliado mediante uma de suas máximas no contexto da guerra. *“Si vis pacem, para belum”* é atribuída a Vegetius, porém na sua obra esta frase aparece numa forma mais completa e que nos permite perceber melhor sua importância:

“Igitur qui desiderat pacem, praeparet bellum; qui victoriam cupit, milites imbuat diligenter; qui secundos optat eventus, dimicet arte, non casu. Nemo provocare, nemo audet offendere, quem intellegit superiorem esse pugnaturum” (VEGETIUS, 390 dC p. III)<sup>39</sup>.

Máxima que pode ser traduzida como:

Portanto, quem deseja a paz, prepara a guerra; quem aspira a vitória, adentra seus soldados diligentemente; quem deseja determinar o resultado dos eventos, luta se valendo da arte, e não da sorte. Ninguém provoca, ninguém atreve ofender, quem percebe como sendo superior no combate. (LINHARES, 2004)

Não obstante, durante a Idade Média, mesmo em face de toda a grande obra de Vegetius, o conceito militar de estratégia não sofreu qualquer alteração ou menção significativa.

---

<sup>39</sup> Disponível em: <http://www.thelatinlibrary.com/vegetius3.html> . Acesso em: 10 nov. 2009

Uma digressão em relação à estratégia militar merece ser mencionada e sua ocorrência se dá durante o Renascimento Italiano, quando o historiador, poeta, diplomata e músico Nicolau Maquiavel (1469-1527) desenvolve uma obra intitulada “O Príncipe”, mediante a qual é atualmente reconhecido como fundador do pensamento e da ciência política moderna, tendo abordado o Estado e o governo como realmente são e não como deveriam ser.

O pensamento de Maquiavel frequentemente expresso por seu famoso dístico “*os fins justificam os meios*” teve grande repercussão sobre o pensamento político e militar ocidental da época, sendo considerado como opção de linha de conduta nestas duas áreas até os dias atuais. Em toda a sua obra Maquiavel, realçando *o recurso à arte do estratagema*, apresenta noções sobre como formar alianças e como lidar com inimigos. A influência de Maquiavel se faz sentir não só na política, como também nos negócios, principalmente no que concerne às suas recomendações quanto a ações executivas.

### 2.4.3 SÉCULO XVIII - O RENASCIMENTO DA ESTRATÉGIA MILITAR

O conceito militar de estratégia voltou a ser estudado no século XVIII no bojo do movimento de valorização do pensamento que orientou as ideias do Iluminismo.

Influenciados pelo sucesso dos princípios científicos utilizados na explicação dos fenômenos físicos, estudiosos passaram a estudar no âmbito da guerra, as razões científicas do sucesso, procurando estabelecer princípios científicos para a estratégia.

Esses acadêmicos teriam sido fortemente influenciados por Frederico o Grande da Prússia, em face do seu sucesso empregando exércitos pequenos com elevado nível de adestramento. Os estudiosos no campo da guerra alegavam que princípios matemáticos e de geometria explicavam este sucesso.

No entanto, no final do século XVIII os exércitos de Napoleão Bonaparte esmagaram as forças prussianas, determinando uma completa revisão nos conceitos relativos à estratégia, indicando a busca de novas explicações fora do campo científico. Neste contexto, destacaram-se dois grandes intérpretes das guerras Napoleônicas, o general suíço Barão Antoine Henri Jomini (1779 – 1869) e general prussiano Karl Von Clausewitz (1780 – 1831). (OWENS, 2004 p. 483)

Destes dois estudiosos, o trabalho de Clausewitz foi o que teve um impacto maior e mais duradouro no que concerne ao conceito militar de estratégia. Sua principal obra “On War” tem sido amplamente empregada, tanto em academias militares de altos estudos, como também no mundo dos negócios, principalmente a partir do início dos anos 1980.

Curiosamente, o trabalho de Jomini, à época, era muito mais influente que o de Clausewitz. Para o general suíço, havia princípios científicos de estratégia, que não só deveriam ser considerados, como também empregados. Como havia muitos Comandantes à época, ávidos por descobrir o segredo do sucesso militar de Napoleão, a ideia de que estes segredos pudessem ser transcritos sob a forma de “receitas científicas” fáceis de serem usadas e repetidas, era extremamente atrativa. Desta forma as ideias de Jomini permaneceram em voga até a primeira década do século XX, quando a



realidade sangrenta da 1ª Guerra Mundial derrubou aqueles “princípios científicos” imutáveis.

Desta forma, foi no rastro das guerras napoleônicas, que se começou a se desenvolver uma conscientização com relação à crescente complexidade da guerra e por decorrência da estratégia, fato que pode ser constatado neste comentário que Clausewitz faz em carta endereçada ao General Von Roeder em 22 de Dezembro de 1827, como transcrito a seguir:

A guerra não é um fenômeno independente, mas a continuação da política por outros meios. Conseqüentemente, as linhas mestras de qualquer grande plano estratégico são, em grande parte, de natureza política, e esta sua natureza política aumenta na medida em que o plano incorpora a guerra como um todo e a totalidade do Estado. O plano para uma guerra resulta, diretamente, das condições políticas de dois Estados beligerantes, assim como de suas relações em relação a outros poderes. [...] De acordo com este ponto de vista, não pode haver qualquer dúvida quanto a uma avaliação puramente militar relativa a um grande tema estratégico, e muito menos, um esquema puramente militar para resolvê-lo. [...] Mesmo assim, isto ainda não foi completamente aceito, como demonstra o fato de que as pessoas ainda gostam de separar os elementos puramente militares de um plano estratégico, de seus aspectos políticos, tratando estes últimos como se fossem de alguma forma irrelevantes. A guerra não é nada mais que a continuação da política por outros meios. (PARRET, et al., 1984)

A relevância deste comentário de Clausewitz — e que não foi incluído em sua famosa obra “On War” — é a estreita vinculação que o renomado general prussiano, faz entre a estratégia e o poder político de um estado.

#### 2.4.4 UMA ANÁLISE CONCEITUAL SOBRE ESTRATÉGIA

O conceito de estratégia evoluiu, aproximando-se cada vez mais dos estadistas, e conseqüentemente, abarcando uma área cada vez maior de

atividades humanas. Com esta evolução crescia, também, a perplexidade quanto à sua conceituação. Os questionamentos se multiplicaram, e as dúvidas persistem até hoje.

O que é estratégia? É arte para qual seria necessário um dom especial? É um plano? Uma orientação sobre como se alcançar metas predefinidas? É um posicionamento assumido? A arte ou ciência da disposição de forças militares em relação a seus oponentes? Ou será que a estratégia, tal qual um camaleão, assume perspectivas diferentes, em função do seu campo de aplicação? Finalmente, a estratégia se refere, ou prescreve um padrão para decisões e ações? Afinal, o que é estratégia?

Assumindo um posicionamento radical, o qual certamente encontrará fortes contestações, propomos que a estratégia seria uma arte, e como tal, dependente de um dom específico. A favor desta proposição, apresentamos o seguinte questionamento: *Dos milhares de oficiais-generais que em toda a história militar comandaram forças em batalhas, quantos, na atualidade, são unanimemente reconhecidos como grandes estrategistas?*

Para não nos afastarmos, porém, do contexto da abordagem, adotamos um posicionamento mais ponderado e que desfruta de maior aceitabilidade, segundo o qual, a estratégia é, ao mesmo tempo, um pouco de todos os aspectos mencionados.

Desta forma a estratégia é simultaneamente: *O caminho, uma perspectiva, um posicionamento, um plano, e um padrão. A estratégia é a ponte entre a política, ou metas a serem atingidas, e a condução da guerra. De uma*

*forma mais simples: a estratégia é a ponte que liga o ponto em que estamos e a posição que queremos atingir.*

A estratégia é um termo que se refere a uma complexa rede de pensamentos, ideias, experiências, metas, técnicas, memórias, percepções e expectativas, que proporcionam uma orientação geral relativa a um caminho ou conjunto de ações que visam à consecução de metas ou objetivos determinados. A estratégia é “o caminho” que traçamos, é o percurso que imaginamos e, ao mesmo tempo, é o caminho que estamos seguindo e a viagem que estamos empreendendo.

A estratégia não tem uma existência que independa de metas ou objetivos a serem alcançados; a inexistência de objetivos transforma a estratégia em um conjunto de ações esparsas e aleatórias. Neste sentido manifestou-se Clausewitz coma a seguinte afirmação:

"Ninguém inicia uma guerra, — ou melhor, ninguém em seu perfeito juízo o faria — sem que, primeiro, tenha em mente uma idéia nítida sobre o que pretende alcançar por intermédio daquela guerra, e como conduzi-la". (CLAUSEWITZ, 1976 p. 579)

A estratégia é um arcabouço que proporciona orientação para as ações a serem empreendidas, sendo ao mesmo tempo, moldada pelas ações que são executadas, e em ambos os casos, visando um objetivo ou meta específica. *Desta forma, uma pré-condição fundamental na estratégia é um amplo e claro entendimento das metas ou objetivos a serem alcançados.*

## 2.4.5 VÍNCULO ENTRE A ESTRATÉGIA E O PLANEJAMENTO DE FORÇA

É justamente com o enfoque voltado para a necessidade do estabelecimento de objetivos concretos e alcançáveis, que se pode considerar a existência de uma “trindade”, (além da que foi definida por Clausewitz como maravilhosa), e que sequer é conhecida como uma trindade, mas que sob um ponto de vista filosófico pode ser considerada como o verdadeiro cerne da estratégia. Essa trindade de caráter mais básico que a sua famosa congênere, se caracteriza por ser a relação que confere a validade lógica a uma estratégia, em qualquer ramo de atividade em que ela seja aplicada, sendo formada pela conjugação de “meios”, “modos” e “fins” onde:

(a) os meios são os recursos e sistemas que empregamos para implementar a estratégia;

(b) os modos compreendem a forma ou as concepções que adotamos no emprego dos meios; e

(c) os fins representam as metas ou objetivos a serem alcançados com a implementação da estratégia.

O equilíbrio e perfeita correspondência entre estes três parâmetros é uma condição, fundamental e compulsória, para a consecução de qualquer estratégia — constituindo a verdadeira argamassa que mantém a sua coesão.

É justamente no contexto deste equilíbrio básico e fundamental, que podemos considerar a interseção entre a estratégia e o processo de Planejamento de Força.

O processo Planejamento de Força, ao ter como objeto uma força que atendendo aos critérios de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, com vistas à consecução dos objetivos preestabelecidos, é a ferramenta que, além de atuar como um transdutor entre a ideia contida na estratégia e a sua implementação, assegura o perfeito equilíbrio entre “meios”, “modos” e “fins”.

A importância da conjugação “meios”, “modos” e “fins” e, portanto, do papel desempenhado pelo processo de Planejamento de Força, além da constatação de natureza lógica, pode ser evidenciada de forma teórica no pensamento de Clausewitz. Uma questão capital no pensamento deste grande estudioso da guerra, é que, num eventual emprego de uma força militar, a preocupação com os “fins” (objetivos a serem alcançados) se traduz num claro entendimento do significado do objetivo a ser alcançado – em outras palavras: *“entender claramente o que significa vencer”*. A simples obtenção de um resultado militar, aparentemente satisfatório, poderá ser de pouca consequência, se este não estiver diretamente relacionado à consecução do objetivo pretendido, o que pode ocorrer se este objetivo não estiver bem definido ou não for suficientemente claro. (STEPHENS, et al., 2006 p. 9)

É mais comum do que se imagina, um líder ou um dirigente, ter uma ideia em mente (normalmente um objetivo de caráter político), e a força militar empregada na consecução daquele objetivo, considerar outro objetivo, às vezes

sob o rótulo de objetivo militar. Neste sentido, as desastrosas atuações das forças norte-americanas na Coreia, no Vietnã, na Somália, e mais recentemente na 2ª Guerra do Iraque, já constituem exemplos acadêmicos de casos em que a dissociação entre objetivos políticos e objetivos militares foi um dos principais fatores concorrentes para o insucesso na condução da guerra como um todo, apesar das inúmeras vitórias alcançadas no âmbito destes conflitos, principalmente no caso das guerras no Vietnã e no Iraque.

Uma afirmação que ficou permanentemente marcada em nosso pensamento foi o desafio feito por um professor do Naval War College, em 2001, à sua turma, no primeiro dia de aula do módulo de estratégia do Naval Command Course: *“Eu espero que até o final deste curso vocês possam me dizer por que nós [os Estados Unidos] continuamos a vencer as batalhas e a perder as guerras.”*

O relacionamento entre meios e fins na teoria de Clausewitz fica bem assinalado quando o general prussiano afirma que:

“Na tática, os meios são as forças treinadas para o combate [...] e os fins são as vitórias”. E mais adiante, expandindo este conceito para outro nível da guerra: “os meios originais da estratégia são as vitórias — ou seja, os sucessos táticos; os seus fins [da estratégia], em última análise, são aqueles objetivos que conduzem diretamente à paz.” (CALUSEWITZ, 1976 pp. 127,147)

No entendimento de Clausewitz, um elemento significativo da trindade *“meios — modos — fins”* eram os *“fins”*, como se pode depreender de uma de suas famosas citações:

"Ninguém inicia uma guerra — ou melhor, ninguém em seu perfeito juízo o faria — sem que, primeiro, tenha em mente uma idéia nítida sobre o que pretende alcançar por intermédio daquela guerra, e como conduzi-la." (CALUSEWITZ, 1976 p. 579)

A preocupação com os “fins” significa que deve haver um claro entendimento com relação a qual será o significado do objetivo político de mais alto nível a ser observado, numa eventual obtenção da vitória em outras palavras: *o que significa vencer*. Uma clara definição deste ponto é uma questão significativa em todo o pensamento de Clausewitz. A simples obtenção de um resultado militar, aparentemente satisfatório, poderá ser de pouca consequência, se este estiver diretamente relacionado à consecução de um objetivo político mais elevado, ou se, como na maior parte dos casos, os fins desejados não forem suficientemente claros. (STEPHENS, et al., 2006).

Desta maneira, fica evidente, tanto pelo aspecto teórico, quanto pelo aspecto histórico, que a coerência e o decorrente sucesso de uma estratégia exigem o equilíbrio da trindade definida por: (a) meios suficientes e adequados; (b) modos consolidados mediante concepções de emprego; e (c) tanto os meios quanto os modos têm que assegurar a consecução dos fins (objetivos), os quais devem ser aqueles realmente pretendidos. É exatamente na condição de solução desta equação, que surge como elemento de ligação entre “meios, modos e fins”, e que contribui significativamente para dar coerência e equilíbrio a uma estratégia: o processo de Planejamento de Força.

Até este ponto, no entanto, analisamos o processo de Planejamento de Força do ponto de vista da estratégia, considerando-a de forma abstrata, sem vinculação a qualquer conteúdo político. Ao colocarmos a estratégia

dentro do contexto de um estado, o seu vínculo com o Planejamento de Força adquire a sua verdadeira dimensão.

#### 2.4.6 ESTRATÉGIA – PLANEJAMENTO DE FORÇA E O ESTADO

A sistemática de planejamento estratégico adotada pelo Estado brasileiro é regulada pelo Ministério da Defesa, e encontra-se em processo de revisão, em face à promulgação pelo governo de uma Estratégia Nacional de Defesa<sup>40</sup>.

De acordo com a sistemática em vigor, são previstos três níveis de planejamento estratégico: (a) Nível Nacional; (b) Nível Setorial (Ministério da Defesa); e (c) Nível Subsetorial (Forças Armadas).

No Nível Nacional de planejamento estratégico são formuladas a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), que constituem os documentos de nível mais elevado na estrutura político-estratégica nacional.

A PND estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa, e a END estabelece as diretrizes em âmbito militar para a consecução daqueles objetivos.

Com base nestes documentos o Nível Setorial (Ministério da Defesa) promulga a Política Militar de Defesa (PMD) e a Estratégia Militar de Defesa

---

<sup>40</sup> Presidência da República - Casa Civil - DECRETO Nº 6.703, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2008. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm) Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências.



(EMD).<sup>41</sup> A PMD, com base nos Objetivos Nacionais estabelecidos na PND, estabelece os Objetivos Militares de Defesa<sup>42</sup>, que correspondem às metas a serem conquistadas ou preservadas pelas Forças Armadas, na implementação da END.

Uma vez que cabe ao Ministério da Defesa a definição dos Objetivos Militares da Defesa, é razoável supor que compete a este órgão a verificação do equilíbrio da trindade meios, modos e fins, visando à Defesa Nacional.

Em outras palavras, e dentro de um raciocínio lógico — *a autoridade que diz o que deve ser feito, tem que conhecer os recursos de que dispõe, e ter a possibilidade de selecioná-los e alocá-los*. Essa proposição ganha um maior peso se for considerado uma situação em que as forças a serem empregadas, na implementação desta Estratégia, irão operar preferencialmente de uma forma integrada, ou seja, sob um comando operacional comum.

Desta maneira, uma perspectiva externa, posicionada em um nível superior ao das forças singulares, terá maior possibilidade de garantir a otimização nos esforços relativos à especificação e obtenção de meios, prevenindo uma possível superposição de esforços ou de duplicação na obtenção de meios e sistemas.

---

<sup>41</sup> Tanto a PMD quanto a EMD encontram-se atualmente em processo de revisão.

<sup>42</sup> Objetivos Militares De Defesa – Objetivos, constantes da Política Militar de Defesa, que orientam o preparo e o emprego das Forças Armadas para o atendimento das demandas da Defesa Nacional. (BRASIL, 2007 p. 174)

Quando da elaboração desta dissertação, diversos documentos normativos do processo de planejamento estratégico, adotados pelo Ministério da Defesa, encontravam-se em fase de revisão em face ao estabelecimento da END, que determinou mudanças significativas no contexto de toda a doutrina em vigor. Por esta razão, nos abstermos de um maior aprofundamento na descrição das etapas e processos associados à sistemática de planejamento estratégico adotada no Estado brasileiro.

## 2.4.7 O PLANEJAMENTO DE FORÇA E OS INTERESSES NACIONAIS

Voltando o enfoque para o Estado, os Objetivos Nacionais<sup>43</sup> constituem as metas mais abrangentes vislumbradas por um Estado, e as expressões do Poder Nacional constituem os meios disponíveis à consecução desses objetivos. Neste contexto, uma Estratégia Nacional representa a definição de como serão empregados os meios e recursos disponíveis ao Estado, visando à consecução dos Objetivos Nacionais, em face de ameaças ou de uma ambiência não colaborativa. Em sua definição doutrinária, a Estratégia Nacional compreende:

A arte de preparar e aplicar o Poder Nacional [...], alcançar e preservar os Objetivos Nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional. (BRASIL, 2007 p. 99)

Como se pode observar, a definição doutrinária de Estratégia Nacional só contempla em seu texto a consecução dos Objetivos Nacionais, não fazendo

---

<sup>43</sup> Objetivos Nacionais – Objetivos que representam a cristalização de interesses e aspirações que, em determinada fase de sua evolução histórica e cultural, toda a Nação busca alcançar. (BRASIL, 2007 p. 174)

qualquer menção aos Interesses Nacionais, um conceito que, apesar de sua natureza abstrata, apresenta grande aplicação no processo de Planejamento de Força.

A relação entre Interesses Nacionais e Objetivos Nacionais fica patente ao compararmos a definição doutrinária de Interesse Nacional: *“a expressão dos anseios e desejos coletivos, despertados pelas necessidades materiais e espirituais, vitais ou derivadas de toda a nação”* (BRASIL, 2007 p. 140); com a definição de Objetivos Nacionais, qual seja: *“a cristalização de interesses e aspirações que, em determinada fase de sua evolução histórica e cultural, toda nação busca alcançar.”* (BRASIL, 2007 p. 174)

Numa análise comparativa desses dois conceitos podemos constatar que os Objetivos Nacionais são a consolidação ou a cristalização dos Interesses Nacionais, assim, pode-se inferir que: *O papel de uma Estratégia Nacional é o de estabelecer um modo de consecução dos Interesses Nacionais, consolidados através de Objetivos Nacionais a serem alcançados.*

A ligação entre uma Estratégia Nacional e o fenômeno da guerra ficou bem caracterizada por Clausewitz ao cunhar seu famoso dístico: *“a guerra é a mera ação de continuidade [...]”*, mediante a qual ele propõe que a guerra é um dos recursos à disposição do Estado para implementação de seus objetivos nacionais, não se constituindo, portanto, num fim em si mesma.

No entanto, a questão que Clausewitz não abordou ao formular este postulado foi: *Se a guerra é um instrumento político adotado pelo Estado, quais seriam as circunstâncias em que a guerra se torna a forma aceitável de*

*implementar uma política em relação a outro Estado? Clausewitz nunca respondeu a esta pergunta. (ARNOLD Jr., 1999 pp. 4-12)*

Em outras palavras, quando é que se torna apropriado o uso da força militar para a consecução dos Interesses Nacionais? Para avaliarmos a importância deste questionamento, podemos citar a crise entre o Brasil e a Bolívia ocorrida em 2006, quando em face de ações unilaterais adotadas por aquele país, em relação a interesses de empresas nacionais — foi frequente, em toda a imprensa nacional, assim como em diversos círculos políticos, a alusão ao recurso da força para defender a nossa soberania.<sup>44</sup> A diversidade de opiniões que esta crise provocou, tornou evidente a dúvida então existente quanto à quais circunstâncias determinariam o emprego efetivo dos Forças Armadas na defesa dos Interesses Nacionais.

Numa primeira abordagem fica evidente que resposta ao questionamento quanto ao uso apropriado da força militar pelo Estado irá depender da natureza e da importância do Interesse Nacional em questão. Se por exemplo, reunirmos as opiniões de diversos estudiosos e especialistas, quanto a Interesses Nacionais e suas importâncias relativas, principalmente em relação à crise internacional citada, ou qualquer outra que possa desenvolver-se no futuro, provavelmente a variedade de repostas não permitiria o estabelecimento de um consenso. Uma evidência desta assertiva é a dificuldade que os analistas norte-americanos encontram, passados 15 anos

---

<sup>44</sup> Como pode ser evidenciado em diversos editoriais em periódicos como na Folha On Line, sob o título "Lula diz que Bolívia não pode impor sua soberania ao Brasil" , publicado em 03/05/2006; além de artigos publicados em diversos números do periódico Folha de São Paulo como em 23/10/2006 por Carlos Meira Matos; em Declaração do Comandante-em-Chefe das Forças Armadas na edição de 09/06/2005; e em 12/06/2005 por Luigi Petti.

desde o fim da Guerra Fria, para definir qual o novo espectro global de ameaças em relação ao qual as forças dos EUA possam ser configuradas.

Não obstante, Donald E. Nuechterlein num estudo nos propõe uma abordagem coerente e sintética quanto à definição de qual seria a situação aceitável de emprego do poder militar de um Estado, baseada numa Matriz de Interesses Nacionais. (NEUCHTERLEIN, 1991 pp. 19-26)

Segundo este autor existe quatro tipos de Interesses Nacionais que se aplicam praticamente a todos os Estados, quais sejam: integridade territorial; bem-estar econômico; ordenamento mundial favorável; e a promoção de valores. Adicionalmente, Nuechterlein criou quatro níveis de importância, com que os Estados enfocam os seus interesses nacionais, quais sejam: (a) Interesses de Sobrevivência — em defesa dos quais o Estado não hesitaria em empregar suas forças armadas de forma irrestrita; (b) Interesses Vitais — em defesa dos quais o Estado empregaria suas forças armadas num contexto mais limitado; (c) Interesses Importantes — em defesa dos quais o Estado implementa ações corretivas ou coercitivas, sem recorrer necessariamente ao emprego da força militar; e (d) Interesses Periféricos — que dizem respeito a questões que, embora não afetem de forma adversa o bem estar do Estado, colocam em perigo os interesses de seus cidadãos, instituições privadas ou empresas nacionais localizadas em território estrangeiro.

É importante frisar que na formulação deste paradigma Nuechterlein adotou como modelo os Estados Unidos, uma potência que tem uma ampla gama de interesses em todo o mundo, que permitem uma perfeita distinção em quatro níveis.

Com base nestas proposições Nuechterlein desenvolveu uma matriz visando proporcionar um novo arcabouço conceitual mediante o qual, estudiosos e formuladores de políticas externas poderiam ser mais precisos no relacionamento entre os interesses nacionais e a política externa.

No entanto, a adoção desta matriz, no caso brasileiro, merece um estudo complementar, principalmente na caracterização do que viriam a ser os Interesses de Sobrevivência e os Interesses Vitais, ou se, no caso brasileiro, haveria esta divisão. O ponto importante é que não deveríamos adotar o procedimento de mera transposição de um modelo norte-americano, e sim, adaptá-lo à realidade brasileira.

Considerando que cada nível de importância de Interesses Nacionais prescreve uma determinada forma e intensidade de manifestação do Poder Nacional, é aceitável considerar que para cada nível de Interesse Nacional deve-se definir um valor específico de força a ser empregado. Identificaríamos, portanto, num processo de avaliação dos Interesses Nacionais, uma graduação do nível do esforço a ser empregado como manifestação do Poder Nacional na defesa daquele Interesse, e desta forma, do correspondente nível de aprestamento a ser mantido. Mais uma vez aparece o Planejamento de Força, como o processo que materializa esta gradação do esforço a ser empreendido.

#### 2.4.8 CONCLUSÃO

Da análise feita até este ponto, podemos concluir que o processo de Planejamento de Força não pode circunscrever-se a um paradigma hermético, executado integralmente no âmbito de um dos elementos ou níveis do

arcabouço político estratégico de um Estado. Ao contrário, o processo de Planejamento de Força, atua como um transdutor entre uma abstração que vem a ser um concepção estratégica, e a sua implementação material, ou seja, a expressão material do Poder Militar.

## 2.5 O PLANEJAMENTO DE FORÇA E O PODER

O grande estadista inglês Sir Winston Churchill, dentre suas diversas qualidades, era tido como um grande artífice da oratória. Em sua técnica de discurso Churchill reunia, habilmente, intelecto, expressão, vontade e visão. Ao comentar, certa feita, sobre os artifícios que utilizava em seu discurso, o grande estadista inglês declarou:

As palavras pequenas são as melhores, e dentre estas, as palavras antigas, quando pequenas, são as melhores de todas". E complementando este seu pensamento, fez uma de suas famosas citações: "Todas as grandes coisas são simples, e muitas podem ser expressas numa única palavra: liberdade, justiça, dever, misericórdia esperança. (Churchill, 2008)<sup>45</sup>

Não pretendo ter a veleidade de discordar ou corrigir esta citação, mas tão somente comentar o fato de que outro fenômeno, igualmente grande e histórico, na relação entre Estados, também pode ser identificado por uma pequena e simples palavra, qual seja — “poder” — só que neste caso, ao contrário do que prescreveu Churchill, não se trata de um conceito simples. Trata-se, na realidade, de um conceito polissêmico sendo praticamente impossível encontrar um único arranjo textual que o descreva por completo.

---

<sup>45</sup> Churchill, W. Citação. Foreign Policy. Washington DC: Lynn E. Newhouse 2008.

E qual seria a importância desta divagação em face do tema deste trabalho, visto que nossa proposta é um estudo voltado para o Planejamento de Força no contexto Político-Estratégico de um Estado? A pertinência desta abordagem localiza-se em um vínculo de natureza básica, ou seja: mediante o Planejamento de Força, o Estado é provido dos elementos (meios) que poderão ser utilizados como instrumentos de manifestação de “poder”, e neste caso sob a configuração de um Poder Nacional.

Portanto, é fundamental, que seja bem determinado o que entendemos por “poder”, para que possamos ter uma avaliação correta com relação a quem cabe defini-lo mediante o processo de Planejamento de Força.

O homem, desde os primórdios de sua existência, viu-se forçado a usar o “poder”, traduzido em sua forma violenta, visando assegurar a sua sobrevivência — inicialmente em nível de autodefesa, em seguida na proteção de sua família, e progressivamente na proteção do seu grupo, tribo, comunidade e assim por diante, até o desenvolvimento das formas mais complexas de organizações políticas e sociais, caracterizando a evolução do “Estado de Natureza” definido por Hobbes, para o Estado-Nação westfaliano, dentro do qual, o uso do “poder” fica circunscrito ao Leviatã, ou a quem por ele nomeado.

Desta forma, na medida em que o homem expandiu e ampliou o seu ecúmeno, tendo sempre como objetivo assegurar a sua sobrevivência e a soberania de sua organização sociopolítica, teve como mola impulsionadora o “poder”. Neste sentido, Philip Bobbitt em sua obra “Guerra e Paz na História Moderna” (BOBBITT, 2003) propõe que o nascimento e a morfologia do



Estado moderno, como uma resposta ou decorrência às mudanças revolucionárias na prática da guerra e, portanto, resultantes da manifestação do poder pelos Estados.

A conceituação de “poder” pode ser vista sob diversas perspectivas. Alguns autores consideram que se trata de um “slippery concept” (um conceito esquivo), um conceito de contornos imperceptíveis que dificultam o seu entendimento. Outros consideram “poder” um dos mais “elusive concepts” (conceito enganoso) no âmbito dos estudos de relações internacionais. A diversidade de entendimentos do que vem a ser “poder” pode ser constatada pelas diversas conceituações apresentadas por renomados estudiosos, como apresentado a seguir:

Hans J. Morgenthau sustenta que

O poder pode consistir em qualquer coisa que estabeleça e mantenha o controle do homem sobre o homem. O poder cobre, assim, todas as relações sociais que sirvam tal fim: desde a violência física até aos laços psicológicos mais sutis através dos quais uma mente humana pode controlar outra. (MORGENTHAU, 1961 p. 28)

Para Raymond Aron, o poder: *“a capacidade de uma unidade política de impor a sua vontade às outras unidades”*; K. J. Holsti define o poder como: *“a capacidade geral de um Estado de controlar a conduta dos outros”*; Robert Keohane e Joseph Nye entendem-no como: *“a habilidade de um ator para conseguir que os outros façam algo que de outra forma não fariam e com um custo aceitável pelo ato”*; Joseph Frankel se refere à: *“a capacidade de produzir os efeitos desejados”*; e Steven Rosen e Walter Jones entendem o poder como *“a habilidade de um ator, na esfera internacional, para usar recursos e ativos*

*tangíveis e intangíveis de forma a influenciar os resultados dos acontecimentos internacionais para sua própria satisfação*". (FONTOURA, 2006)

Comparando-se os conceitos apresentados alguns pontos ficam evidentes, quais sejam:

- *O "poder" não é um fim em si mesmo* — ele é exercido ou manifestado, para a consecução de metas; ou seja, usa-se o poder para conseguir alguma coisa. Projetando esta percepção para o âmbito interestatal, o "poder" tem sido o meio de que os Estados se têm servido, no curso da História, para alcançar os seus objetivos;
- *O "poder" tem natureza relacional* — ele é exercido em face de uma adversidade, contratempo ou oposição, que se interpõe entre um ator e seu objetivo ou meta pretendida; e
- *O poder incorpora uma dicotomia* — o "poder", pode significar uma "capacidade" ou, alternativamente uma "ação".

Em face da dificuldade de se identificar um conceito único e abrangente de "poder", a forma de adquirir um entendimento pleno é mediante a enumeração de suas características, e nesta abordagem enfocamos não o "poder" em termos genéricos, mas a sua existência como uma emanção do Poder Nacional de um Estado.

*A primeira característica se refere à sua relatividade* — o "poder" não deve ser tomado como fenômeno absoluto, um valor autônomo, independente de comparações. Em face de sua característica relacional, ele sempre deve

referir-se a uma intercorrência que devemos ultrapassar. Neste sentido, se o “poder” é um elemento garantidor da consecução de objetivos, a sua própria razão de ser é função de sua eficácia em face de obstáculos ou poderes que se interponham ao atingimento de metas pretendidas. Ou seja, um Estado só tem “poder” (neste caso Poder Nacional) de fato, se na avaliação deste “poder” em relação aos Estados ou atores que possam interpor-se na consecução de seus objetivos, ele tenha a perspectiva de prevalecer.

*Uma segunda característica do “poder” é a de ser situacional* — sua validade ou eficácia pode alterar-se em função do contexto no qual estará sendo empregado. Ou seja, um Poder Nacional adequadamente dimensionado num determinado contexto internacional, poderá revelar-se inadequado ou insuficiente em outro contexto, em face da presença de outros atores ou circunstâncias que sejam sobrejacentes ou limitadoras de sua aplicação plena. Neste sentido, a participação dos EUA nos conflitos da Coreia e do Vietnam são exemplos clássicos de circunstâncias políticas que limitaram a aplicação plena do Poder Nacional daquele país.

*Uma terceira característica do “poder” é a de ser dinâmico* — as capacidades de um Estado-Nação podem sofrer alterações significativas, com reflexo direto no seu Poder Nacional. Um surto positivo ou negativo de riqueza (como no caso brasileiro a descoberta das províncias petrolíferas na camada pré-sal), de desenvolvimento social, econômico, científico, pode produzir alterações positivas ou negativas, por vezes muito significativas, na magnitude do Poder Nacional, em face de uma grande variação de recursos ou meios mobilizados e mobilizáveis.

*Finalmente, uma quarta característica do “poder” é a de ser multidimensional* — caracterizando a variedade de formas e modalidades sob as quais o “poder” pode ser implementado. A identificação mais evidente de “poder”, e a primeira que nos vem à mente é a sua manifestação como forma de violência, normalmente implementada (em âmbito extra nacional) mediante o emprego de um Poder Militar. No entanto, alternativas de implementação de “poder”, com os mesmos propósitos de sua manifestação violenta são: dissuasão, coerção, e manipulação, além de formas alternativas ao poder militar como o poder econômico, político, cultural e informacional, que integram na atualidade o que se denomina “softpower”.

Além destas características específicas ao conceito de “poder”, existem aquelas que são inerentes a este conceito, quando associado à entidade nacional, (i.e. Poder Nacional), principalmente quando esta se defronta com uma ameaça externa. Neste contexto o “poder” poderá ser atual ou potencial, como descrito a seguir. (FONTOURA, 2006)

**Poder Atual** — é aquele que existe na atualidade, em condições de pronto emprego ou passível de ser prontificado. Ou seja, trata-se do poder traduzido em meios e recursos que já existem na sua condição ou forma de emprego final.

**Poder Potencial** — neste caso considera-se uma condição presumivelmente realizável, considerando recursos previstos e uma eficaz capacidade de transformação, dentro de um prazo determinado, condição esta estabelecida por decisão do Estado. Ao considerarmos o Poder Potencial estamos definindo uma “capacidade para” onde um “Poder em Potencial” deverá ser convertido em “Poder Atual” mediante um adequado Processo de Conversão. Na configuração de um Poder Potencial, a dimensão do Estado em termos de base industrial, recursos humanos e econômicos, adquire uma relevância crítica na efetiva aplicação do Poder Nacional.

Duas outras características do “poder” dizem respeito a se ele é “real” ou “percebido”.

**Poder Real** — é o poder verdadeiro, quantificável, conhecido e avaliável nos seus componentes quantitativos e qualitativos. É o poder com que, de imediato, se age ou reage.

**Poder Percebido** — é um poder de natureza subjetiva; é o poder que, por conclusão própria ou por indução, se admite existir num certo quadro de análise, e sua importância se prende ao fato de que, via de regra, será esse o poder a influir nas decisões que venham, eventualmente, a ser tomadas.

Estes dois parâmetros estão normalmente associados à avaliação de um Poder Nacional de outro Estado. Normalmente, o Poder Percebido é o fator determinante na avaliação do Poder Nacional de outro Estado ou ator internacional, parâmetro este ao qual está associada a Credibilidade das forças armadas de uma Nação. O Poder Real é um dado teórico, e sua determinação está associada aos recursos de inteligência de um Estado. Normalmente, o um Estado dificulta mediante obstáculos legitimamente interpostos o conhecimento do seu Poder Real, ou por vezes induz a uma errônea avaliação por parte de seus contendores..

Em face de todas estas características, a forma pela qual o aprestamento de uma capacidade militar vai ser estabelecido será uma função direta do tipo de “poder” que o Estado quer ou está preparado para manter, decisão esta que normalmente está em nível de Estado, constituindo mais uma razão para que o Planejamento de Força, que será diretamente dependente da escolha da modalidade de poder a ser exercida, também esteja vinculado ao nível de Estado (Nível nacional ou Setorial).

Um decisor de política externa não pode furtar-se a responder, permanentemente à seguinte questão: *O Poder Real à disposição do Estado é suficiente para garantir êxito na consecução dos objetivos nacionais, em face do Poder Percebido de outros Estados, que possam interpor obstáculos ou se opor aos nossos interesses? Trata-se do problema da Avaliação do Poder Nacional.*

Sob a ótica realista, a manifestação mais evidente do Poder Nacional se dá mediante o poder militar. A grande maioria de autores realistas define poder militar como uma variável importante para a avaliação de poder de um Estado, no sentido de que o uso da força física é essencial para a manutenção de um sistema, conquista de novos territórios ou influência econômica em outras regiões, proteção contra ameaças externas ou meio para atingir seus diversos interesses no cenário internacional.

Para Carr (2001), o poder militar é o principal aspecto do poder político, que envolve ainda poder econômico e cultural. Na atualidade os Estados são classificadas de acordo com a capacidade militar e a força humana a sua disposição. Carr ainda considera este poder como um fim em si mesmo, ou seja, as guerras geralmente não são travadas por considerações econômicas ou territoriais, mas sim para fortalecer o próprio poderio militar daquele Estado e para evitar que o outro se torne mais forte. (CARR, 2001 pp. 143-148)

O poder militar é descrito por Morgenthau (2003) como o uso da força para a aquisição dos objetivos estatais, e não mais envolvendo a relação psicológica entre duas mentes, como é definido no poder político em si pelo próprio Morgenthau. A força convencional que os Estados possuem, mesmo

quando não a utilizam completamente, pode ser usada como um instrumento que modifica a vontade dos outros atores, ou seja, como um instrumento de poder. A política do Imperialismo definida pelo autor utiliza-se do poder militar para alcançar seus objetivos, considerando que a conquista militar é a mais antiga e crua forma de imperialismo, e a sua vantagem é que o novo status quo imposto pela nação imperialista através deste método só pode ser modificado por outra guerra, porém sua desvantagem é a própria aposta na guerra, que pode ser vencida ou perdida. (MORGENTHAU, 2003 pp. 237-243).

Segundo Hedley Bull (2002) o uso da força, ou ameaça de uso desta é importante para a preservação do sistema no qual os Estados estão inseridos, através do equilíbrio de poder. Assim, os Estados que possuem maior poder militar são capazes de garantir uma configuração de sistema que os favorecem. (BULL, 2002 pp. 117-137)

Waltz (2004) expõe em sua teoria que os Estados, sobretudo as potências existentes, buscam a manutenção do sistema internacional, principalmente de sua posição neste. Assim, se utiliza de meios materiais para tal ação, como o aumento da sua capacidade militar, o que pode impedir que outro ator questione seu status quo. Esta capacidade é considerada como esforço interno dos Estados, ou seja, os Estados as garantem por meio de seus recursos internos, independente dos outros atores do sistema. (WALTZ, 2004 pp. 197-230)

O posicionamento destes autores, representantes de diversas escolas realistas, atesta a estreita ligação entre as forças armadas e a manifestação do Poder Nacional. Desta forma mais uma vez fica evidente a importância e

abrangência do Planejamento de Força, o processo que irá estabelecer o nível ou capacidade que o poder que um Estado tem para se manifestar em face do cenário internacional.



### 3 REFERENCIAL HISTÓRICO

*Embora a maioria dos livros de história glorifique as nossas conquistas militares, um exame mais cuidadoso revela um modelo desconcertante: despreparo no início da guerra; falhas iniciais; a reorganização no decorrer do combate; alavancagem de nossa base industrial; e no final das contas, prevalecer mediante o esgotamento do inimigo por sermos maiores e não mais espertos. Gen. David C. Jones, USAF, 1982.*

A inclusão de um contexto histórico neste trabalho, além de contemplar o seu enquadramento dentro da História Comparada, atende a um pressuposto que consideramos essencial na avaliação de inteiração entre processos e grupos sociais: *Apresentar e descrever analiticamente um processo, ao qual concorrem ingerências culturais, mediante o simples esboço de etapas em um fluxograma, mesmo que obedecendo a um constructo perfeitamente lógico, se não for considerado no contexto cultural em que ele se insere, constitui mera abstração.*

Entendemos, portanto, que para análise da implantação de um Processo de Planejamento de Força no contexto político-militar de um Estado, se faz necessário conhecer a cultura militar existente neste ambiente.

Conhecer a *cultura militar* significa conhecer a situação atual e a evolução de um conjunto específico de padrões de comportamento humano, criados e compartilhados entre três das entidades constituintes de um Estado, quais sejam: *governo, forças armadas e sociedade.*

Nesta pesquisa, o conjunto específico de *padrões de comportamento* a serem considerados são aqueles relacionados a: (a) *as normas culturais*<sup>46</sup>; (b) *condicionamentos político estratégicos*; e (c) *o desenvolvimento tecnológico*.

Nesta pesquisa, utilizamos a técnica de Estudo de Caso, adotando como modelo em estudo um processo de interação semelhante, e já ocorrido na vida real. Consideramos esta opção aceitável pelo fato desta técnica ser a indicada na investigação de um fenômeno contemporâneo, dentro do seu contexto na vida real, principalmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. (YIN, 2005 p. 32).

Visto por outro enfoque, o Estudo de Caso, como estratégia de pesquisa, prescreve a abordagem dos fenômenos com profundidade, mantendo-se o seu contexto, sendo especialmente adequado ao estudo de processos, por explorar os fenômenos a partir de diversas perspectivas. (ROESCH, 1999 p. 197)

Consideramos como caso em estudo o desenvolvimento e implantação do Processo de Planejamento de Força no âmbito das forças armadas norte-americanas.

---

<sup>46</sup> Normas culturais constituem crenças intersubjetivas relativas ao mundo social e natural que definem atores suas situações e suas possíveis ações. Seu caráter intersubjetivo se caracteriza pela circunstância de serem crenças enraizadas e reproduzidas mediante a prática do intercurso social. Por exemplo, a prática de não utilização de armas nucleares em conflitos posteriores à 2ª Guerra Mundial (particularmente nos casos em que não havia a ameaça de retaliação) foi condicionada, e ao mesmo tempo condicionou, uma proibição normativa quanto ao uso de armas nucleares. (FARRELL, 2002)

A seleção dos Estados Unidos pode ser considerada aceitável, pois além do grande número de guerras e conflitos em que este Estado se viu envolvido, principalmente durante o século XX, foi onde se verificou o maior esforço no sentido de desenvolver um paradigma de Planejamento de Forças. A assimetria existente entre o modelo selecionado e a realidade em vista (Forças Armadas brasileira na atualidade), em princípio, contraindicaria esta seleção. Não obstante, as diferenças existentes, principalmente em termos de Forças Armadas, não têm interferência sobre o enfoque desta análise, visto que abordamos aspectos ligados à percepção e comportamentos humanos, fatores estes que, em sua grande maioria, independem do poder relativo entre o modelo adotado, e a realidade visada. Finalmente, outro aspecto importante, e que corrobora a escolha deste modelo, principalmente sobre o aspecto da pesquisa histórica, é a farta e acessível documentação existente, oriunda tanto de fontes oficiais, quanto de fontes acadêmicas.

No que concerne à janela de tempo a ser considerada na pesquisa, bastaria uma análise do contexto norte-americano a partir do término da 2<sup>a</sup> Guerra Mundial, ou mais precisamente, a partir do ano de 1947. No entanto, procedendo desta forma, iniciariamos nossa análise pela mera descrição de determinadas variáveis da cultura militar norte-americana, tal como se apresentavam em 1947. A apresentação destas variáveis de uma forma estática, como num “retrato de época” em duas dimensões, não proporcionaria a percepção de seus valores intrínseco e relativo e, portanto, da sua importância nos processos decisórios e posturas assumidas.

Desta forma, para que se tenha a noção completa de sua influência e pertinência é importante incorporarmos uma terceira dimensão àquele “retrato de época”, mediante um aprofundamento histórico.

Adotando uma analogia com os ensinamentos do grande estudioso da guerra prussiano Carl von Clausewitz<sup>47</sup>, podemos propor que o Planejamento de Força é um processo que depende, em primeira instância, da interação entre os polos de uma *Trindade Básica*, polos estes definidos por três instituições – *governo, sociedade e forças armadas*.

Sob o enfoque desta *Trindade Básica* conduzimos nossa pesquisa sobre a evolução da cultura militar dos Estados Unidos, tendo como eixo de referência histórica a evolução das Forças Armadas daquele país.

### 3.1 DE COLÔNIA A POTÊNCIA (1750 – 1900)

#### 3.1.1 FORMAÇÃO DOS TRAÇOS CULTURAIS

Os Estados Unidos resultaram, originariamente, da expansão inglesa pelo “Novo Mundo” ao longo dos séculos XVII e XVIII. O povo e instituições britânicas foram transplantados para o continente norte-americano, e mesclados com outros povos de diferentes origens, gerando uma cultura singular e específica (STUART, 2005).

---

<sup>47</sup> Carl Phillip Gottlieb von Clausewitz (1780 - 1831) foi um militar Prússia (hoje parte da Alemanha) que ocupou o posto de general e é considerado um grande estrategista militar e teórico da guerra. Foi diretor da Escola Militar de Berlim nos últimos treze anos de sua vida, período em que escreveu a obra “Vom Kriege” (Da Guerra), publicada postumamente.

Nesse processo de transmigração, alguns aspectos inerentes à cultura militar existente na sociedade *britânica já integravam* o etos dos colonos que desembarcaram no continente norte-americano e, portanto, os traços iniciais do que viria a se constituir a cultura militar norte-americana já estavam definidos, mediante três condicionamentos, quais sejam:

- (a) *a tradição antimilitarista;*
- (b) *a apreensão quanto a existência de instituições militares em tempo de paz, e sua subordinação a um poder civil; e*
- (c) *o emprego da Milícia como alternativa ao emprego da instituição militar permanente na garantia da defesa e da segurança em tempo de paz.*

Este processo de transferência de cultura militar da Grã-Bretanha para a América do Norte também é comentado por Dennis Drew (DREW, 1984), ao afirmar que o povo norte-americano recebeu uma considerável influência da cultura europeia do século XVIII, principalmente quanto à perspectiva que Governo e sociedade tinham com relação às Forças Armadas.

O primeiro tem sua origem no século XII, a partir de quando uma instituição chamada *Milícia* (e não o Exército) era empregada para a defesa territorial da Inglaterra (EKIRCH, 2009). O caráter paramilitar da Milícia, sem o rigor da disciplina militar, ou a necessidade de dedicação exclusiva, eram muito mais aceitáveis à população (SHELDON, 2009). Colaborava nesse contexto, a ausência de uma ameaça externa concreta, possibilitando a percepção de uma

“falsa” segurança que a Milícia proporcionava, assim considerada por interesse da própria população. Ekirch ainda afirma que, á no final do século XVII, quando a Coroa Inglesa planejou a criação de um exército permanente, visando à contenção dos interesses franceses no Continente, houve uma intensa oposição tanto no Parlamento como em todo o reino.

O segundo condicionamento foi a *tradição antimilitarista* existente na cultura britânica tem sua origem nas Guerras Dinásticas. Diversos historiadores militares consideram que no período compreendido entre o final do século XVII e o início da Revolução Francesa (1789), as guerras travadas na Europa se caracterizavam por serem “*limitadas*”, não no entendimento atual deste qualificativo, e sim, porque eram empreendidas visando objetivos limitados, por forças que dispunham de recursos limitados, e envolvendo um pequeno número de batalhas. Eram as chamadas *Guerras Dinásticas*, com seus objetivos estritamente vinculados aos interesses pessoais de monarcas, imperadores ou dinastias (DREW, 1984). Essa natureza restrita dos objetivos dinásticos não despertava qualquer motivação no cidadão comum, o qual era compulsoriamente recrutado para compor exércitos e arriscar a sua vida, em batalhas cujos objetivos eram completamente desvinculados de sua realidade, ou de suas necessidades, objetivo estes que eram percebidos como meras vaidades ou vontades dos monarcas. Esta situação possibilitou o desenvolvimento de um *sentimento antimilitarista* na Inglaterra, e que da mesma forma que as demais manifestações da cultura militar britânica, também embarcou na “Mayflower” em 1620 com destino ao “Novo Mundo”.

Em face à presença no continente norte-americano de assentamentos coloniais holandeses, franceses e espanhóis, além das colônias inglesas, as Guerras Dinásticas na Europa refletiam-se no Novo Mundo, entre as colônias, dando origem ao conjunto das *Guerras Coloniais*. Assim, da mesma forma como na Inglaterra, a eventual convocação de colonos para compor as forças britânicas no continente também contribuiu para aumentar a *tradição antimilitarista*, visto tratar-se de um alistamento compulsório imposto por uma instituição militar permanente (o Exército britânico), para lutar em conflitos cujo principal foco era na Europa, praticamente outro mundo.

O terceiro condicionamento original da cultura militar norte-americana se refere à apreensão quanto à existência de *instituições militares fortes, em caráter permanente em tempo de paz*. Este receio relacionava-se à possibilidade das forças armadas serem utilizadas como instrumento de opressão, e desta apreensão nascia outra variável da cultura militar norte-americana, tradição de que *qualquer instituição militar permanente deveria estar sempre subordinada a um poder civil*.

Estas preocupações originavam-se no regime de força imposto por Oliver Cromwell (1599-1658) na Inglaterra, em meados do século XVII, quando, à frente de um poderoso exército, e em nome da liberdade, derrubou o Rei Charles I, para estabelecer um Protetorado, assumindo o papel de “Lorde Protetor da Inglaterra” (1654-58). No entanto, Cromwell uma vez no poder, passou a enfeixar em suas mãos mais poderes do que tinha a “tirania” que ele

havia derrubado.<sup>48</sup> Para muitos estudiosos, e na opinião majoritária entre os colonos no na América do Norte, o que ocorreu na Inglaterra foi a deposição de um rei, pela força das armas, e a imposição de uma ditadura militar.

Dos três condicionamentos culturais citados, as Milícias constituíram o fator de maior influência em toda a história militar norte-americana, e neste aspecto vamos no estender mais um pouco.

Quando os colonos ingleses chegaram à América do Norte encontraram uma terra já habitada por uma população nativa de indígenas estimada em mais de 10 milhões de habitantes, dos quais aproximadamente 300.000 habitavam a faixa litorânea do Atlântico<sup>49</sup>. A convivência inicial com os nativos americanos foi cordial e respeitosa, porém o progressivo movimento de interiorização dos colonos, tomando terras que pertenciam às tribos indígenas, transformou a convivência num permanente conflito. (TELZROW, 2006)

Além dos nativos americanos, outro conjunto de ameaças era representado por assentamentos de colonos franceses, espanhóis e holandeses, que disputavam a soberania sobre as porções territoriais por eles ocupadas, e se aliavam aos nativos norte-americanos em ações contra os ingleses. Este

---

<sup>48</sup> Oliver Cromwell (1599 - 1658) foi um líder político e militar, que se tornou conhecido por ter derrubado o trono britânico, instalando um Protetorado, em relação ao qual exerceu o cargo/título de Lorde Protetor tendo governado a Inglaterra, Escócia e Irlanda de 16 de Dezembro de 1653 até à sua morte, a qual se crê ter sido causada por malária ou por envenenamento. Quando a guerra civil inglesa teve início, Cromwell constituiu uma tropa de cavalaria que se tornou a base dos seus "Ironsides" (a cavalaria de Cromwell). Foi na Batalha de Marston Moor (1644) que Cromwell ganhou proeminência. Como líder da causa parlamentar, e comandante do exército "New Model Army", ele derrotou as forças do Rei Carlos I de Inglaterra, pondo fim ao poder absoluto da monarquia britânica. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Oliver\\_Cromwell](http://pt.wikipedia.org/wiki/Oliver_Cromwell)>. Acesso em: 30 jul 2009.

<sup>49</sup> Informação disponível em: < <http://www.scribd.com/doc/2194542/Native-Americans>> Acesso em 11 ago 2009.



ambiente hostil, e a decorrente insegurança prejudicavam a vida nas colônias, constituindo um sério obstáculo ao seu desenvolvimento. Como o Governo Britânico não dispunha dos recursos necessários para prover a defesa e a segurança ultramarinha, o imperativo da sobrevivência fez com que cada uma das 13 colônias (com exceção da Pensilvânia por motivos religiosos) assumisse os encargos de sua própria defesa, e para tal, todas adotaram uma prática herdada da Inglaterra – o sistema de Milícias.

Milícia - foi a designação dada na Inglaterra às forças voluntárias regionais. O conceito é de origem anglo-saxã (ou anterior) e foi pela primeira vez estabelecida – como uma obrigação para todos os homens livres entre 16 e 60 anos –partir de 1181 por Henrique II mediante a Lei "Assize of Arms". As intenções na criação da Milícia eram: a repulsão de qualquer tentativa de invasão; a manutenção da ordem local; e como uma força constitucional em nível regional, para equilibrar o controle real exercido pelo exército regular. Disponível em: <<http://www.encyclopedia.com/doc/1O43-militia.html>>. Acesso em 29 jul 2009.

A constituição das Milícias se baseava no mesmo princípio de sua formação original na Inglaterra, qual seja, envolviam o engajamento compulsório de todos os homens capazes e livres na faixa etária de 16 a 60 anos, anualmente, por um determinado período, para treinamento militar.

A Milícia, portanto, era uma instituição local, administrada pelos governos de cada colônia, e funcionavam de forma completamente integrada à estrutura econômica de sua sociedade colonial.

Durante o período de engajamento, os milicianos eram mantidos e remunerados pelos governos de suas respectivas colônias, e em face à transitoriedade do serviço nas Milícias, os colonos não se desvencilhavam de

suas atividades normais, contando com a sua imediata desmobilização, uma vez cessado o seu período de recrutamento, ou a necessidade determinante de sua convocação.

*Assim, a transitoriedade e a subsidiariedade caracterizavam, no ponto de vista dos colonos, a primeira manifestação de atividade militar no âmbito da sociedade que se formava, aspectos estes que incorporados na base formadora da cultura militar norte-americana.*

As Milícias foram bem sucedidas em seu propósito de proteção às colônias, eliminando com isto a necessidade de instituições militares permanentes, evitando desta forma indesejada presença de tropas inglesas nas colônias. Desta forma, a Milícia propiciou a incorporação de outras duas características à cultura militar norte-americana: (a) *a existência de uma alternativa aceitável para o provimento de segurança e defesa em tempo de paz,* e (b) *a consciência do “cidadão-soldado”.*

Posteriormente, durante a Guerra da Independência, a criação Exército Colonial, não implicou na extinção das Milícias, que passariam a conviver com uma instituição militar “permanente”<sup>50</sup>, sendo eventualmente assimiladas por esta instituição militar durante os conflitos, retornando à sua condição básica, uma vez cessada a causa da exceção.

---

<sup>50</sup> Embora tenha sido criado como uma instituição governamental em 1775, o Exército Colonial, assim como a Marinha Colonial, foram extintos após o término da Guerra da Independência.

A combinação da Milícia com o Exército Regular, durante grande parte da história norte-americana, fez nascer o que Russell F. Weigley definiu como sendo a “*tradição do duplo exército*”, envolvendo os chamados “*cidadãos-soldados*” e as tropas regulares, estabelecendo-se o pressuposto de que: “*para a garantia da segurança e defesa nacional em tempo de paz, não era necessário a manutenção de uma instituição militar permanente.*” (COFFMAN, 2000 p. 967)

### 3.1.2 RIVALIDADE E PAROQUIALISMO INTERFORÇAS

Uma característica marcante da cultura militar norte-americana, presente até os dias atuais, é a existência de uma forte rivalidade e paroquialismo interforças. A origem destes sentimentos pode ser encontrada em circunstâncias associadas à criação das forças singulares (Exército 1789 e Marinha 1798) após a formulação da Constituição dos Estados Unidos.

Até o final do século XIX havia um consenso no âmbito militar global que considerava a faixa litorânea como a separação de dois ambientes de guerra distintos e mutuamente exclusivos, o *ambiente marítimo* e o *ambiente terrestre*. Sob esta dicotomia, Exército e Marinha, desde sua criação, diferenciavam-se profundamente quanto à sua atividade operacional.

Reforçando ainda mais essa distinção, deve ser considerada a circunstância específica de que o Exército e a Marinha norte-americana não foram criados juntos como um establishment militar homogêneo, para atender a uma necessidade específica. Suas criações, ao contrário, ocorreram de forma defasada no tempo, e para atender objetivos completamente diferentes,

implicando em áreas geográficas de atuação completamente diferentes. O Exército ocupava-se de problemas territoriais, principalmente os relacionados com a segurança e expansão das fronteiras a oeste e a sul. A Marinha, por sua vez, foi criada para proteger o tráfego marítimo norte-americano que estava sendo ameaçado nas áreas do Atlântico Norte e do Mar Mediterrâneo.

Desta forma, desde o seu estabelecimento, Exército e Marinha incorporavam tradições, normas e comportamentos decorrentes da própria natureza de suas ações e ambientes de atuação que não guardavam qualquer vínculo ou objetivo operacional comum. Além disso, ausência de academias e escolas de altos estudos, em ambas as forças, impossibilitava até mesmo a troca de experiências ou formação de uma base acadêmica, doutrinária ou profissional comum.

Não obstante, estes aspectos são um tanto o quanto óbvios, e não seriam, numa primeira avaliação, características específicas das forças armadas de um único país. Em qualquer contexto, a Marinha se projeta no mar, e o Exército em terra. Considerar estes aspectos, isoladamente, seria como dizer que “A” está molhado porque caiu n’água, e “B” ficou seco por ter permanecido em terra.

Ocorre que a América do Norte se configurava como uma “ilha oceânica”, onde uma força terrestre não tem outra alternativa se não voltar-se para assuntos internos e a verdadeira defesa da ilha situa-se nas suas fronteiras marítimas, o teatro de operações das forças navais.

No caso específico dos Estados Unidos, essas diferenças vieram a determinar, em aproximadamente 100 anos, uma profunda defasagem de capacidade operacional entre as duas forças, com a Marinha despontando como um Poder Naval respeitado internacionalmente, e o Exército, tendo demonstrado um completo despreparo para atuar externamente. Fruto desta defasagem ocorre, conforme descrito mais adiante, um maior prestígio e conseqüentemente um maior aporte de recursos para a Marinha, enquanto que o Exército era obrigado a passar por uma profunda reorganização, fato este que acentuou ainda mais as diferenças já existentes entre as forças.

Ao longo do século XIX, no entanto, ocorreram algumas instâncias de colaboração e ação conjunta na condução de operações militares, como por exemplo: na Guerra de 1812; na Guerra contra o México em 1846 e durante a Guerra Civil. No entanto, todas as interações ocorridas em conflitos no século XIX, apresentaram resultados inconclusivos, normalmente dependentes das idiosincrasias dos Comandantes militares envolvidos, *refletindo a falta de qualquer fundamento doutrinário comum.*

Outro aspecto que reforçava o afastamento entre Exército e Marinha está vinculado aos fundamentos operacionais de cada força. Estes fundamentos eram postulados por dois grandes estudiosos da guerra e da estratégia, que em suas obras contemplaram, exclusivamente, ou o ambiente terrestre, ou o ambiente marítimo. A Marinha se baseava nos escritos de Alfred Thayer Mahan (1840-1914), cuja obra clássica, "*The Influence of Sea Power upon History*" (1890) argumentava em favor da primazia do Poder Naval como expressão da grandeza nacional, considerando que as atividades nacionais de

natureza primordial, como comércio marítimo e o colonialismo, estavam no âmbito do domínio naval. Reforçava a visão deste grande estudioso naval, o Império Britânico, um corolário inquestionável de toda a sua teoria. Mahan, como veremos adiante, exerceu grande influência junto ao governo, pois se tratava de um autor nacional, cuja obra era a receita para a consecução dos Interesses Nacionais norte-americanos. Em outras palavras, era o homem certo, com a proposta perfeita, no momento mais oportuno. No âmbito das forças armadas a Marinha era a grande beneficiária.

Em contrapartida o Exército, principalmente a partir de 1903, viria a se basear na Escola Europeia Continental de pensamento estratégico, que adotava os ensinamentos de Karl von Clausewitz (1780-1831) constantes em sua obra "*On War*" (1831), e nos procedimentos de Estado-Maior adotados pelo Exército prussiano, principalmente no que concerne a modelos de organização militar. (ECHEVARRIA II, 1996 pp. 91-99)

Outra variável que começou a ganhar consistência no corpo da cultura militar norte-americana relaciona-se à *postura internacional de neutralidade e posteriormente isolacionismo que esta Nação invariavelmente assumia em relação ao mundo.*

Ao longo do Século XIX, o restabelecimento do equilíbrio de poder na Europa, após a derrocada de Napoleão Bonaparte, inaugurava um período que alguns estudiosos denominam os "a paz de 30 anos", (USA, 1989 p. 148). Neste período os norte-americanos passaram e desfrutar de um elevado nível de segurança, circunstância histórica esta importante, pois fez nascer a

perspectiva de que a Nação norte-americana se constituía como que dentro um castelo medieval, cercado e protegido por um imenso “fosso oceânico”.

Nesse contexto os Estados Unidos mantinham os laços econômicos e culturais que lhes interessavam com o “Velho Mundo” e, simultaneamente, em face ao seu isolamento geográfico, podiam relaxar no que concerne à necessidade de um maior esforço na defesa contra ameaças externas, concentrando seu enfoque e recursos em assuntos internos e empreendimentos continentais, expressos, à época pela Doutrina Monroe (1823), e em seguida pela Doutrina do Destino Manifesto (1845).

Nos Estados Unidos, ainda no início do século XIX, em 1823, como que numa visão prospectiva, o Presidente norte-americano James Monroe (1817-1825) em pronunciamento feito ao Congresso, afirmou que os Estados Unidos deveriam permanecer fora dos negócios europeus, e os europeus não deveriam intervir nas Américas. Esta declaração adquiriu o status de política governamental, passando a ser conhecida como a Doutrina Monroe, descrevendo qual seria a política dos Estados Unidos, inicialmente como em relação à expansão de suas fronteiras a oeste, e posteriormente com relação à América Latina, vindo a ser um dos fundamentos conceituais da primeira expansão internacional norte-americana.

O Destino Manifesto é o pensamento que expressa a crença norte-americana de que os Estados Unidos foram eleitos por Deus para comandar o mundo, e por isso o expansionismo americano seria apenas o cumprimento da vontade Divina. Os defensores do Destino Manifesto acreditaram que expansão não só era boa, mas também era óbvia (“manifesto”) e inevitável (“destino”). Esta expressão apareceu pela primeira vez na imprensa em 1839, e foi usada em 1845 pelo jornalista de Nova York, John L. O'Sullivan, como frase de efeito para a anexação do Texas. Daí em diante, a expressão passou a ser usada para encorajar a ocupação de terras indígenas e de assentamentos coloniais europeus nas regiões central e oeste do continente norte-americano. Esta expressão foi revivida em 1890 pelos Republicanos como justificativa para a expansão internacional dos Estados Unidos. Esta expressão caiu em desuso a partir do século XX, mas alguns comentaristas ainda acreditam que alguns aspectos do Destino Manifesto, em particular os relacionados à “missão” norte-americana de promover a democracia pelo mundo, continua a

exercer influência na ideologia política norte-americana. Disponível em <[http://wapedia.mobi/pt/Destino\\_Manifesto](http://wapedia.mobi/pt/Destino_Manifesto)>. Acesso em 29 jul 2009.

Estas posturas, em princípio de neutralidade, e posteriormente de isolacionismo, foram bem caracterizadas por George Washington em 1796 ao deixar o governo, em sua famosa mensagem “Farewell Address”, em que na condição de um dos “Founding Fathers”<sup>51</sup> deixava três conselhos ao povo norte-americano, o terceiro dos quais se referia à recomendação de que a diplomacia “*trilhasse um curso livre de alianças permanentes*”, confiando apenas “*em alianças temporárias no caso de emergências extraordinárias*”. (PARMET, 2009)

Com a postura de neutralidade/isolacionismo assumida pelo governo norte-americano, o sentimento contrário à manutenção de instituições militares fortes em tempos de paz adquire uma maior dimensão, e com isto as forças armadas passam a viver um período de marginalização, enquanto instituições nacionais. Estes sentimentos eram reforçados pelo sentido de federalismo, um traço fortemente incutido na cultura política do povo norte-americano, mediante a qual priorizava-se soluções e instituições locais, em detrimento das instituições federais, valorizando-se assim a opção pela alternativa que representavam as Milícias e a Guarda Nacional (estrutura que evoluiu a partir das Milícias), além da convicção de que, em caso de necessidade, os Estados

---

<sup>51</sup> Os Pais Fundadores dos EUA são os líderes políticos que assinaram a Declaração de Independência ou participaram da Revolução Americana, ou que participaram da redação da Constituição dos Estados Unidos da América onze anos mais tarde. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Pais\\_Fundadores\\_dos\\_Estados\\_Unidos\\_da\\_Am%C3%A9rica](http://pt.wikipedia.org/wiki/Pais_Fundadores_dos_Estados_Unidos_da_Am%C3%A9rica)



Unidos sempre teriam um tempo disponível para recorrer a um esforço de mobilização.

O conjunto destes sentimentos criava um *hiato cada vez maior entre as forças armadas de um lado e a sociedade e o governo de outro*, resultando numa ausência de controle administrativo ou orientação estratégica aos Departamentos da Guerra e da Marinha, facilitando, assim, a ocorrência distorções em relação ao que deveria ser o enfoque principal de suas atividades, aspecto este que podia ser constatado pela preferência de maior parte da oficialidade pelos setores voltados às áreas de pesquisa, desenvolvimento e obtenção, em detrimento às atividades e estudos relacionados a comando, planejamento militar e operações.

Essa tendência ficou evidenciada no final do século XIX, quando o então Contra-Almirante Alfred Thayer Mahan, manifestando o seu repúdio ao status quo no Departamento da Marinha, criticava a tendência entre a oficialidade de “*deixar as funções essenciais de planejamento e operações aos não profissionais.*” (LOCHER III, 2004 p. 16)

### 3.1.3 O NASCIMENTO DE UMA POTÊNCIA IMPERIALISTA

Com o decorrer do século XIX, os Estados Unidos com atenção voltada aos seus negócios internos, começam a experimentar uma vigorosa industrialização, processo este que, principalmente a partir do final da Guerra Civil (1861-1865), seria marcado por algumas ambiguidades na área econômica, que teriam grandes reflexos na área militar onde, de forma análoga

também se desenvolveriam ambiguidades.. Não obstante, os Estados Unidos já trilhavam a rota que os levariam à condição de potência mundial (ROSS, 2002).

Podemos considerar como uma ambiguidade na área econômica o fato de que a opção por se tornar uma potência mundial foi na realidade uma saída ou alternativa para uma grave crise econômica interna. Esta crise que começou a ganhar corpo nos Estados Unidos, a partir da década de 1870, era na realidade, uma decorrência do sucesso da economia do país, e que se manifestava por um aumento de produtividade (oferta), que gradativamente foi ficando acima do crescimento da demanda do mercado interno. Ou seja, mesmo em face de um crescimento populacional, o mercado interno não conseguia consumir toda a produção, gerando um enorme excedente. Com o excesso de oferta, os preços tinham a tendência de cair, provocando aumento nos estoques, e em decorrência a produção tinha que ser reduzida, o que implicava em demissões no setor industrial, desemprego, e crescente instabilidade social. O quadro social doméstico começa a ficar cada vez mais conturbado, e pleno de crises. Entre 1881 e 1900, ocorrem aproximadamente 24.000 greves, correspondendo a uma média de 7 movimentos grevistas por dia. Neste crescendo, desenvolve-se um processo de depressão na década de 1890 – quando então políticos e economistas concluem a única alternativa para evitar um colapso era encontrar novos mercados externos. (MUNHOZ, 2007 pp. 84-94)

Concorrentemente, alguns fatos e desenvolvimentos paralelos corroboravam a opção por uma nova direção a ser tomada no eixo da política externa, quais sejam: (a) a vitória na Guerra contra o México (1846-1848) consolidando a fronteira sul, com a anexação do estado do Texas; e (b) a

conclusão da grande “Marcha para o Oeste”<sup>52</sup>, quando em 1890, na localidade de Wounded Knee (Dakota do Sul), o Exército norte-americano travava o seu último embate contra as tribos indígenas, o que simbolicamente representava que os EUA estavam livres de qualquer ameaça dentro do seu território, e podiam agora voltar-se para objetivos mais amplos, ampliando os objetivos originais do “Destino Manifesto”, tal como exposto pelo presidente James Buchanan (1857-1861), no discurso de sua posse em 1857 quando afirmou que: *“A expansão dos Estados Unidos sobre o continente americano, desde o Ártico até a América do Sul, é o destino de nossa raça (...) e nada pode detê-la”*<sup>53</sup>.

Dentro deste contexto expansionista o grande pensador e estrategista naval norte-americano, Alfred T. Mahan, com a sua obra *“The Influence of Seapower upon History”*, aparece como *o profeta de uma nova era*, oferecendo uma receita comprovada e inquestionável para corroborar a vontade expansionista de uma Nação. A obra e as proposições de Mahan funcionavam como a caixa de ressonância de um renovado Interesse Nacional. Não se tratava de um autor estrangeiro do qual se pretendia importar uma cultura alienígena, era um estudioso norte-americano, propondo aos norte-americanos, na sua própria linguagem, que os Estados Unidos não poderiam ficar para trás na crescente competição internacional, e para tal, receitava como absolutamente vital e viável, a posse de uma Marinha poderosa. Esta proposição tocava em aspirações profundas dos norte-americanos relativas a

---

<sup>52</sup> Movimento de migração ocorrido nos EUA, na primeira metade do século XIX, marcado pela conquista de territórios em direção ao Oceano Pacífico.

<sup>53</sup> Disponível em [http://pt.wikipedia.org/wiki/Destino\\_Manifesto](http://pt.wikipedia.org/wiki/Destino_Manifesto). Acesso em 30 jun 2009.

uma equiparação, ou até mesmo superação, de seus antigos colonizadores – a ainda toda poderosa Grã Bretanha.

Desta forma, no momento em que os EUA se viram pressionados pela crise econômica interna gerada pelo seu desenvolvimento econômico, adotaram o imperialismo econômico como eixo de sua política externa, e desta forma o país passa a empregar o peso de sua economia e da sua crescente força militar para abrir os mercados externos.

Em face destas transformações na orientação da política externa norte-americana, começa a surgir no âmbito desta Nação uma importante mudança paradigmática, qual seja – uma ainda incipiente, porém, crescente conscientização quanto à necessidade de modernização e ampliação de suas Forças Armadas, além de um aprimoramento no preparo da Oficialidade nas áreas de operações e estratégia.

Essa conscientização marcava o início de mudança de perspectiva. As forças armadas começavam a sair do ostracismo em que viveram durante praticamente todo o século XIX, e passavam a ser os principais instrumentos de uma nova visão de Poder Nacional.

A partir deste período, começa a ganhar força no âmbito do governo norte-americano uma prática no que tange ao aprestamento das forças armadas, e que viria a se tornar *um procedimento permanente*, no contexto do Planejamento de Forças, qual seja: *Planejamento Força Decorrente – Um planejamento top down, baseado quase que exclusivamente nas decisões e*

*interesses do governo em face à política externa, tomadas na medida em que as situações se desenvolvem, sem qualquer visão prospectiva.*

Nesta sistemática não ocorre a predefinição de objetivos permanentes ou de ameaças em perspectiva, em face do que se desenvolveria um planejamento. Tudo é relacionado às intenções políticas atuais do governo, ou para responder às necessidades ou ameaças externas, na medida em que se desenvolvam.

Acompanhando esta nova perspectiva, o Congresso norte-americano, mediante a liberação de recursos, possibilita o desenvolvimento de programas de aprestamento nas Forças Armadas, compreendendo a obtenção e modernização de meios, principalmente para a Marinha, considerada então a primeira linha de defesa do país. Em paralelo, tanto a Marinha (1884), como posteriormente o Exército (1903) criam, respectivamente, em Newport (Rhode Island) e Carlisle (Pennsylvania) suas escolas de altos estudos militares.

Assim, de forma análoga ao que ocorreu na área econômica, este período de evolução no âmbito militar, também pode ser classificado como ambíguo, visto que apesar de toda a mudança de enfoque com relação às Forças Armadas, *o antimilitarismo, que sempre foi uma postura dominante no âmbito do governo e da sociedade norte-americana, continuava latente.* (ROSS, 2002)

O governo William McKinley (1897-1901) marca a grande virada na política externa dos Estados Unidos, que definitivamente se colocavam de forma agressiva no cenário internacional, deixando claro às potências

européias, que defenderiam os seus interesses, se fosse o caso, mediante a guerra. (LaFEBER, 1984 pp. 193-231).

Inaugurava-se uma fase à qual Huntington denominou “Fase Oceânica” (HUNTINGTON, 1954), caracterizada por uma maior presença militar no Hemisfério Ocidental e um alargamento do que era considerado como perímetro defensivo dos EUA. Esta nova postura, embora projetasse os interesses e ações norte-americanas em âmbito global, teve o seu enfoque concentrado nas regiões do Caribe e o Pacífico, refletindo assim uma orientação global com enfoque regional.

No entanto, à medida em que os Estados Unidos ensaiam seus primeiros movimentos no sentido de uma projeção internacional, suas Forças Armadas começam a ter uma nova necessidade relacionada à inteiração operativa.

As operações militares passam a ter complexidades até então desconhecidas, e cada vez maiores, exigindo o emprego integrado e coordenado de meios navais e terrestres, na consecução de objetivos comuns numa mesma operação. Surge uma nova modalidade de integração operacional entre forças que só anos mais tarde seria oficialmente definida — operação conjunta.

A palavra “conjunto(a)” correspondendo à palavra “joint” no idioma inglês, e a expressão “ação conjunta” é empregada neste trabalho como uma adaptação da palavra “jointness” que não tem correspondente no idioma português. Embora encontremos a expressão “joint” em textos no âmbito das forças armadas norte-americanas, desde o início do século XX, a sua definição oficial só veio a ser estabelecida em 1942, na Conferência de Arcádia em

Washington, quando o termo “*joint*” adquiriu uma definição doutrinária, qual seja: *a ação envolvendo meios e pessoal de duas ou mais forças singulares pertencentes a um mesmo Estado*, e o termo “*combined*” sendo aplicado às *organizações, planos e operações envolvendo forças pertencentes a dois ou mais Estados*.

É neste contexto que os *sentimentos de rivalidade interforças*, assim como dificuldades relacionadas ao *planejamento e execução de ações e operações conjuntas*, começam a ficar cada vez mais evidentes. As idiossincrasias interforças observadas nos teatros de operações constituíam uma mera projeção de sentimentos históricos e latentes entre os respectivos Departamentos os quais adotavam posturas e procedimentos completamente independentes; e esta mesma estanqueidade se projetava no âmbito da esfera governamental, entre os departamentos militares e os seus correspondentes civis, contribuindo assim, para o desenvolvimento da dicotomia militares – civis.

### 3.1.4 GUERRA HISPANO-AMERICANA (1898)

Em 1898 a Guerra Hispano-Americana é considerada pela grande maioria de autores, como o marco inicial da postura internacional dos Estados Unidos, estabelecendo esta Nação como uma potência naval, e deflagrando era expansionista da política externa norte-americana. (PARMET, 2009) Não obstante, este conflito, ao mesmo tempo, teve um significado extraordinário para o establishment militar norte-americano.

Apesar da vitória rápida e inofismável, o Exército norte-americano evidenciou uma grande fragilidade organizacional e falta de coordenação, onde prevaleceram idiossincrasias, vaidades, numa demonstração de total

despreparo tanto das forças no Teatro de Operações quanto no âmbito do Departamento.

A invasão de um território estrangeiro além mar era uma empreitada completamente inusitada para uma força deixada anos ao seu próprio critério, e com uma atuação limitada ao patrulhamento isolado de longínquas fronteiras terrestres à Oeste. Foram observadas falhas graves, desde um insípido planejamento, passando pelo preparo e concentração inadequados das tropas para a invasão a Cuba, até o seu emprego efetivo em combate. Muitos analistas consideram que a vitória norte-americana se deu, quase que totalmente, em função do despreparo adversário.

Os desentendimentos com a Marinha chegaram a tal ponto que, por exemplo, ao final do conflito, o Exército se negou a transferir para a Marinha os navios de guerra espanhóis que havia capturado no porto, bem como, não permitiu a presença de representantes da Marinha na cerimônia oficial de assinatura dos compromissos que marcavam o fim da guerra.

Já no caso da Marinha esta guerra evidenciou uma força mais bem preparada e organizada. Suas vitórias sobre a Marinha espanhola, tanto no Caribe, quanto nas Filipinas resultaram do somatório de uma experiência prévia na proteção ao tráfego marítimo norte-americano, acrescida de um maior embasamento doutrinário alcançado com a criação pioneira do Naval War College (1884) em Newport, RI. Fruto de sua atuação neste conflito, da Marinha passa a ser considerada a primeira linha de defesa da Nação, além de ter angariado o reconhecimento internacional, como Poder Naval de alto mar.



As falhas ocorridas na Guerra Hispano-Americana, principalmente no âmbito do Exército, e suas repercussões junto à imprensa e opinião pública, apontavam para a adoção imediata de medidas de correção. Preocupado com a repercussão destas falhas comprometedoras no âmbito da opinião pública, o Presidente McKinley instituiu em Setembro de 1898, uma Comissão para investigar diversas acusações de má gestão, desorganização e condução imprópria da guerra, que estavam sendo feitas contra o Departamento de Guerra.

Como resultado das investigações a Comissão assinalou em seu Relatório final que “havia um grande vazio no que concerne à administração geral do Departamento [...] que um completo conhecimento da situação era essencial, para a maior eficiência possível e disciplina no âmbito do Exército.” (TRASK, 1996 pp. 484-486)

### 3.2 O SÉCULO XX E AS GUERRAS MUNDIAIS

As críticas feitas ao Exército, por sua participação pífia na Guerra Hispano-Americana refletiram-se diretamente sobre o Secretário da Guerra Russell Alexander Alger, e as consequências foram imediatas, o Presidente McKinley o exonerou em 1899, nomeando para o seu lugar um jurista de Nova York chamado Elihu Root, que apesar de não ter qualquer conhecimento prévio em assuntos militares, promoveu reformas significativas, sendo que a de maior repercussão foi centralização da estrutura de comando do Departamento da Guerra, compreendendo a criação, em 1903, um *Estado-Maior Geral*, tendo à frente um *Chefe de Estado-Maior*, ao qual todos os setores e atividades do

Departamento ficaram subordinados, e que passaria a ser considerado o *Comandante Militar da Força*.

E contrapartida, devido ao sucesso alcançado nas ações navais desenvolvidas na Guerra Hispano-Americana, a Marinha não foi atingida pelas investigações da comissão criada pelo Presidente McKinley. No entanto, a autocrítica com relação a algumas inadequações na estrutura operacional no âmbito do Departamento, determinou em 1900, a criação da "*Navy General Board*", um órgão de assessoria de alto nível, voltado para o planejamento de operações navais, no entanto, sem qualquer autoridade executiva no âmbito do Departamento da Marinha, e em 1915 é criado o cargo de *Comandante de Operações Navais*, porém a sua autoridade não abrangia todos os setores do Departamento da Marinha, sendo, no entanto, considerado o *Comandante Militar da Força*. (TRASK, 1996 pp. 484-486). Deste ponto em diante, a Marinha não faria qualquer outra reforma significativa até 1940.

Observa-se que ao contrário do Exército, havia uma grande resistência no âmbito da Marinha, ao estabelecimento de uma estrutura de comando centralizada. Em grande parte, essa resistência derivava de cultura e tradições profundamente enraizadas.

Até 1899, *antes do advento do telégrafo sem fio*, qualquer navio ao ultrapassar a linha do horizonte ficava destituído de qualquer meio ou possibilidade de comunicação direta com terra. Em decorrência, os Comandantes de Navio passavam a representar todo o princípio de autoridade diante de sua tripulação, e suas decisões eram absolutas e incontestáveis. Esta autonomia no Comando dos navios, principalmente em relação a autoridades em terra, foi gradativamente sendo incorporada à natureza intrínseca da oficialidade naval, aspecto este, que determinava uma forte rejeição a qualquer princípio

de autoridade centralizada, principalmente se oriunda de uma autoridade desacostumado às lides do mar.

As reorganizações no Exército e na Marinha em decorrência à Guerra Hispano-Americana produziram resultados significativamente diferentes. O Exército centralizou a autoridade no Secretário e no Chefe de Estado-Maior. Já a Marinha permanecia descentralizada, com os seus setores subsidiários ainda relativamente autônomos. O Exército enfatizava um rígido controle central e a Marinha, mesmo com a criação do cargo de Comandante de Operações Navais, privilegiava a cooperação e a coordenação.

*Estas características organizacionais antagônicas contribuíram significativamente para o distanciamento entre os dois Departamentos, assim como, décadas mais tarde, para o estabelecimento de uma intransigente e inegociável polarização entre a Marinha e o Exército, quanto à unificação de seus Departamentos, na criação do Departamento de Defesa.*

A despeito de todas estas reorganizações em âmbito interno, a falta de integração entre Exército e Marinha, evidenciada na Guerra Hispano-Americana, começava a gerar perspectivas em favor da unificação dos Departamentos Militares, embora a rejeição a essa ideia ainda fosse majoritária no âmbito das Forças Armadas. Não obstante, a repercussão das críticas e o reconhecimento da crescente complexidade nas operações militares de natureza conjunta, constituíram circunstâncias que não poderiam ficar sem resposta. Neste sentido, os Secretários da Guerra e da Marinha criaram uma organização interforças que recebeu a designação “*Joint Army and Navy*

*Board*”<sup>54</sup> (também conhecida por “*Joint Board*”) , com o propósito de atuar como um comitê assessor no planejamento de operações conjuntas e na resolução dos problemas comuns às Forças. Esta organização, tida como precursora do atual *Joint Chiefs of Staff (JCS)*<sup>55</sup>, apesar da sua abrangência interforças, tinha um efetivo muito aquém de suas reais necessidades, sendo destituída de qualquer autoridade executiva, tendo apenas função de assessoria, e até mesmo nesta limitada atribuição, suas recomendações eram normalmente desconsideradas.

Alguns analistas e historiadores chegam a afirmar que a criação *da Joint Board*, foi muito mais, uma medida ‘pro forma’, um paliativo, visando garantir o status quo independente entre as Forças. Em 1913, no entanto, uma falha de procedimentos no âmbito da “*Joint Board*”, comprometendo o sigilo de algumas informações que tiveram vazamento para a imprensa levou o então Presidente Woodrow Wilson a suspender as suas atividades, e somente após a 1ª Guerra Mundial (em 1919), ela seria reativada por iniciativa do Exército.

Outro aspecto importante a ser considerado no que diz respeito ao afastamento e estanqueidade entre Exército e Marinha de relacionava às práticas de gestão orçamentária.

Em sintonia com o espírito de independência e da estanqueidade que vigoravam entre os Departamentos da Guerra e da Marinha, a maior parte de

---

<sup>54</sup> Conselho Conjunto Exército-Marinha ou Conselho Conjunto

<sup>55</sup> Embora seja esta a opinião de diversos autores e trabalhos consultados sobre o tema, discordamos dessa relação precursora, pelo fato de que a criação do JCS, em 1942, se deveu, exclusivamente, a uma necessidade decorrente da 2ª Guerra Mundial, e inclusive a constituição do JCS foi copiada do estado-maior britânico.

suas atividades administrativas, seguiam normas procedimentos e trâmites completamente independentes. Dentro desta realidade, cada Força baseava sua proposição orçamentária em seus próprios pressupostos de como deveriam desincumbir-se nas atribuições inerentes à Defesa Nacional, ou seja, as propostas orçamentárias anuais eram elaboradas de forma independente, sem qualquer diretriz ou sistemática superior, e não contemplavam qualquer forma de ação conjunta. Estas propostas eram submetidas à deliberação (mais correto seria dizer aprovação) do Congresso, segundo vias de encaminhamento independentes. No âmbito do Congresso, as propostas passavam pelas respectivas Comissões (do Exército ou da Marinha), e seguiam para deliberação em plenário, onde as análises se prendiam, basicamente, à verificação quanto à observância dos tetos orçamentários estabelecidos.

Esta prática independente e relativamente sem qualquer controle ou supervisão permaneceu inalterada durante praticamente todo o século XX. Somente a partir de 1986, com o advento da Lei Goldwater-Nichols, esta situação começou a ser corrigida no sentido dos orçamentos das forças serem compatibilizados e analisados sob a ótica da ação conjunta (jointness). Mesmo assim, ainda passariam 15 anos, até o surgimento de um modelo de Planejamento de Força que contemplasse a ação conjunta.

### 3.2.1 1ª GUERRA MUNDIAL

A 1ª Guerra Mundial teve o seu início em Agosto de 1914, mas os Estados Unidos permaneceram numa aparente neutralidade por mais três anos, mantendo uma linha vital de suprimentos para a Inglaterra, e só vieram a entrar no conflito em Abril de 1917. Não obstante, em face ao despreparo das

Forças norte-americanas, sua participação nos combates da 1ª Guerra Mundial não foi muito expressiva, a não ser na ofensiva final que culminou com a derrota alemã.

No entanto, esta guerra apresentou alguns aspectos importantes ao contexto deste trabalho. Em primeiro lugar, foi o último conflito onde as forças poderiam manter uma autonomia quase completa, sem qualquer perda de eficiência no combate — pode-se dizer que a 1ª Guerra Mundial representou o ponto culminante da estaqueidade operacional entre Forças. E em segundo lugar, a 1ª Guerra Mundial foi o palco da introdução de uma nova e revolucionária arma — *o avião* — inaugurando-se desta forma uma nova arena de combate, ou como preferem diversos estudiosos uma nova dimensão na guerra — o espaço aéreo. (LEDERMAN, 1999 p. 7)

Nos Estados Unidos, o emprego da aviação militar nasceu sob a tutela do Exército, constituindo um corpo aéreo independente — o Corpo Aéreo do Exército. Posteriormente a Marinha também incorporou esta capacitação, porém numa concepção completamente distinta. A Aviação Naval constituía um componente orgânico da Força Naval; o emprego da Aviação Naval não era considerado fora do âmbito das operações navais ou dos meios de superfície que delas participavam, e neste sentido, em Março de 1922 era lançado ao mar o USS Langley (CV-1), o primeiro porta-aviões da Marinha<sup>56</sup> norte-americana.

---

<sup>56</sup> Na realidade, o USS Langley (CV-1) resultou da reforma de um navio carvoeiro, ao qual foi adaptado um convés de voo corrido. A primazia no desenvolvimento de um porta-aviões, desde o seu projeto inicial, coube à Marinha Japonesa.

Assim, ainda que 1ª Guerra Mundial, acertadamente, seja considerada um grande divisor de águas na história militar, todos os traços da cultura militar preexistentes no âmbito das forças-armadas norte-americanas, não só se mantiveram inalterados em suas características, como também aumentaram em intensidade e abrangência — o advento da aviação militar se tornaria mais um elemento fomentador de discórdias e de rivalidades entre as forças.

### 3.2.2 PERÍODO ENTRE GUERRAS

Terminada a 1ª Guerra Mundial os Estados Unidos decidem abandonar o cenário mundial, *reassumindo a postura isolacionista*. Neste sentido a surpreendente decisão do governo norte-americano de não participar da Liga das Nações, corroborava este posicionamento na política externa, demonstrando rejeição dos Estados Unidos em participar, até mesmo, de um sistema ativo e cooperativo de segurança mundial, uma proposição que foi originalmente apresentada pelo Presidente Woodrow Wilson.

Em âmbito interno, tanto o governo quanto o povo norte-americano questionavam a necessidade de manter um establishment militar que fosse maior do que o mínimo necessário para a defesa territorial dos Estados Unidos, de suas possessões externas, e para a manutenção de um nível mínimo de aprestamento.

Desta forma, em menos de um ano, mais de 90% de um efetivo de aproximadamente 4 milhões foi desmobilizado. Repetia-se, neste caso, uma prática já incorporada à cultura militar norte-americana, de manter em tempos de paz um efetivo mínimo nas forças armadas, com base na filosofia do

*“cidadão-soldado”, ou seja, contar com a possibilidade de mobilização utilizando efetivos da Guarda Nacional (sistema que evoluiu das Milícias) em caso de necessidade.*

Entre os anos de 1922 e 1939, tanto o Governo quanto o povo norte-americano adotaram o posicionamento de que os Estados Unidos poderiam e deveriam evitar guerras contra outras grandes potências, e a única exceção vislumbrada era um possível conflito com o Japão.

O reflexo dessa postura fazia-se sentir de forma direta sobre as dotações orçamentárias para as forças armadas, que no período considerado, situaram-se no valor médio de US\$744 milhões, correspondendo a 1% do Produto Nacional Bruto. Dentro deste regime de escassez orçamentária, a Marinha foi a Força que sofreu menos cortes, sendo considerada a primeira linha de defesa do país. (LEDERMAN, 1999)

Esta propensão da cultura militar norte-americana de reduzir ao máximo o efetivo das forças armadas em tempos de paz refletia-se inclusive na política externa, aspecto observável mediante duas iniciativas internacionais: o Tratado Naval em 1922, envolvendo a Inglaterra e o Japão, estabelecendo uma limitação na construção de meios navais; e o Pacto Kellogg-Briand, assinado em 1928 com a França, mediante o qual os signatários renunciavam a utilização da guerra como um instrumento de política nacional.

No âmbito das forças armadas, uma iniciativa digna de nota no período entre guerras, com relação a uma aproximação operacional entre as forças (Marinha e Exército), foi a reativação da *Joint Board*, (descontinuada em



1913 e restabelecida em 1919). O motivo que determinou o seu restabelecimento foi o mesmo que instruiu a sua formação original — a tentativa de corrigir a falta de coordenação interforças observada na última guerra (neste caso a 1ª Guerra Mundial) — demonstrando a necessidade de desenvolvimento de uma doutrina de ação conjunta. Desta feita, no entanto, o *Joint Board* voltava revigorado, com um efetivo significativamente aumentado, possibilitando uma atuação mais intensa, visto que dispunha agora de um staff específico, — o “*Joint Planning Committee*”. No entanto, paradoxalmente, foi justamente neste segundo período de sua existência que em face à intensificação de suas atividades, mais se evidenciaram as questões relativas às paroquialismos e intransigências interforças, visto que na maioria temas e assuntos submetidos à análise e deliberação do *Joint Board*, prevaleciam as posições corporativas e a defesa intransigente das visões específicas e interesses de cada Força. Em decorrência a estes impasses, os assuntos tinham o seu tratamento retardado sine die, ou até que em função de um acerto ou discussão informal, surgisse uma boa perspectiva de compromisso, ou então, que a sua resolução se desse por acordos diretos entre os Chefes Militares das Forças (Chefe do Estado-Maior de Exército e o Chefe de Operações Navais).

Desta forma, o “*Joint Board*” continuava a ser sistematicamente relegado ou desconsiderado no cumprimento do que seria a sua atribuição específica, confirmando a proposição de que: *o Joint Board ao invés de representar um mecanismo de integração, funcionava apenas como fachada, garantindo o status quo de independência entre as forças.*

Uma ocorrência marcante do período entre guerras foi a crise econômica deflagrada em 29 de outubro de 1929 — determinando o início do pior e o mais longo período de recessão econômica do século XX — e que ficou conhecido como a Grande Depressão. Os efeitos desta crise sobre o establishment militar de uma Nação, que buscava isolar-se cada vez mais do mundo, e que renunciava à guerra como um instrumento de política externa, não poderia ser outro que não uma redução ainda maior de recursos orçamentários.

Nesse contexto, de ausência de objetivos na política externa, e de carência de recursos para qualquer empreendimento, a situação de distanciamento entre os Departamentos Militares, e entre estes e o governo foi significativamente agravada.

Por circunstâncias que fogem ao escopo deste trabalho os efeitos negativos da Grande Depressão prosseguiram, e atingiram seu ápice nos Estados Unidos em 1932.

Em 1933, Franklin Delano Roosevelt anunciando que *“a única coisa de que devemos temer, e o temor em si”* (ROOSEVELT, 1933) assumia a Presidência da República e iniciava um projeto de recuperação que ficou conhecido por “New Deal”. No entanto, a Segurança Nacional ainda não se configurava como uma prioridade para o governo, e desta forma as Forças Armadas além de continuarem a sobreviver um período de sérias restrições orçamentárias, eram relegadas a um plano subsidiário, agravando o quadro de estagnação existente. Não obstante, a crise econômica sofre uma súbita reversão em face ao desenvolvimento de acontecimentos no mundo.

A Liga das Nações que havia sido criada com o propósito de atuar como um organismo supranacional de arbítrio no caso de disputas internacionais visando evitar futuras guerra, começou a exibir ao longo da década de 1930 contínuos sinais de ineficácia. A invasão da Manchúria pelo Japão em 1931 começou a evidenciar o fracasso da Liga das Nações, visto que, tendo sido condenado pelo ato de agressão, simplesmente abandonou a organização um ano e meio depois, sem sofrer qualquer tipo represália. As invasões da Abissínia pela Itália em 1935, a iniciativa unilateral de rearmamento tomada pela Alemanha em 1933, a ingerência estrangeira na Revolução Espanhola (1936-39) e a invasão da Finlândia, pela União Soviética em 1939, revelavam que a Liga das Nações não passava de uma organização de fachada, e no seu todo constituíam maus presságios com relação à possibilidade de manutenção de paz, e em decorrência, a partir de 1936, as forças armadas norte-americanas passam a ter os seus orçamentos sensivelmente aumentados. Quando em 1939, Adolf Hitler invade a Polônia, deflagrando a 2ª Guerra Mundial, os Estados Unidos, definitivamente, passam a investir de forma intensa na defesa nacional.

A Nação como um todo passou a sentir a necessidade de se mobilizar visando a sua segurança territorial, e Roosevelt habilmente aproveitando este movimento estendeu a sua prioridade de investimento econômico à reativação da indústria militar, que a partir de 1939, teria um desenvolvimento sem precedentes, dando início à formação do que viria mais tarde ser denominado o “Complexo Industrial Congressual e Militar” que será abordado mais adiante, absorvendo a quase da totalidade da mão de obra desempregada — o grande

fardo social deixado pela Grande Depressão — proporcionando uma grande contribuição para a reativação da economia norte-americana.

Em decorrência, os EUA deixavam para traz a estagnação e a situação de crise, iniciando um longo caminho de desenvolvimento econômico. Novas e perspectivas se abriam para as Forças Armadas, não só no que concerne à disponibilidade de recursos, como também, na sua imagem e importância junto ao governo e opinião pública. Na esteira deste sucesso econômico, Roosevelt é reeleito em 1940 para um terceiro mandato.

Em 1941, confirmando antigos temores existentes em alguns setores do governo, o Império Japonês empreende um ataque surpresa avassalador às instalações militares norte-americanas em Pearl Harbor. Mas o revés sofrido neste ataque, mais do que o resultado de uma hábil utilização do princípio da surpresa pelos japoneses, confirmou as ‘mazelas’ que acompanhavam há décadas a instituição militar norte-americana, e a sua falta de integração mútua e com o governo.

Em relatório apresentado por uma Comissão criada para investigar o ataque a Pearl Harbor (USA, 1946), ficaram evidenciados todos os aspectos relacionados à estanqueidade e rivalidade interforças, a precedência dos interesses paroquiais e a incapacidade de atuação conjunta — aspectos que vinham se acumulando ao longo de toda uma história e que, não só comprometeram como de fato, impediram a antecipação ou execução de qualquer ação defensiva eficaz.

Desta forma, os seguintes aspectos caracterizavam o âmbito das Forças Armadas dos Estados Unidos até praticamente as vésperas de sua entrada na 2ª Guerra Mundial:

- (a) a não ser por um órgão militar de natureza absolutamente inexpressiva – a “*Joint Board*” – não havia qualquer órgão de coordenação o planejamento conjunto entre o Exército e a Marinha;
- (b) todos os processos administrativos no âmbito dos Departamentos militares eram conduzidos de forma independente, sem qualquer vínculo ou coordenação interforças;
- (c) as relações entre militares e civis, se caracterizavam por um grande afastamento, uma mútua ignorância e indiferença;
- (d) o paroquialismo, as rivalidades e incompatibilidades interforças e a incapacidade para empreender ações conjuntas, eram características que existiam em 1941, com a mesma intensidade que em 1918, e em 1896, a única diferença é que, com o passar das décadas, elas estavam mais profundas e mais enraizadas já constituindo um traço cultural transmitido através de diversas gerações de militares;
- (e) a vigência da sistemática de Planejamento de Forças Reativo ou Pós Facto; e

- (f) o surgimento do Complexo Industrial Congressual e Militar, que anos mais tarde viria a ter uma participação determinante no delineamento e especificação de meios para as forças norte-americanas.

### 3.2.3 2ª GUERRA MUNDIAL

As necessidades deste conflito alterariam significativamente toda a estrutura e organização e dimensão da instituição militar norte-americana, porém as heranças culturais do seu passado se manteriam vivas e sempre presentes.

Seguindo-se à entrada dos Estados Unidos na guerra, ainda no mês de Dezembro de 1941, foram realizadas três grandes conferências denominadas “Conferences of the Allied Grand Strategy”, sendo que a primeira delas a Conferência de Arcádia (Dezembro de 1941) instituiu o “Combined Chiefs of Staff” — um estado-maior combinado, que atuaria como escalão militar supremo na orientação dos esforços de guerra anglo-americanos.

Ocorre que os Estados Unidos ainda não dispunham de qualquer estrutura formal de alto comando para interagir com o órgão supremo interaliado. De modo a sanar esta deficiência, o Presidente Roosevelt determina, em Fevereiro de 1942, a criação de um estado-maior de alto nível no âmbito das forças armadas norte-americanas, que recebeu a designação “*Joint Chiefs of Staff (JCS)*”<sup>57</sup>, órgão este que seria estruturado nos mesmos

---

<sup>57</sup> A composição inicial, o JCS foi: (a) o Chefe de Estado-Maior do Exército: General George C. Marshall Jr.; (b) o Comandante de Operações Navais: Almirante Ernest J. King; e (c) o

moldes do seu correspondente britânico, (criado em 1924), integrado pelos Chefes de Estado-Maior de cada uma das Forças, e contando com o apoio de grupos de assessoria para planejamento e inteligência.

É interessante observar, que Roosevelt não criou qualquer outra organização ou cargo, que possibilitasse o concurso de uma perspectiva civil no planejamento e condução da guerra, fato este que contrariava um dos traços mais enraizados na cultura militar norte-americana — *a manutenção das instituições militares subordinadas a uma autoridade civil*. Os Chefes (como eram chamados os membros do JCS) preencheram todos os espaços na cúpula do governo no que concerne à condução da guerra, tornando-se os principais agentes do Presidente nas áreas militar, diplomática, política e de inteligência (HUNTINGTON, 1957 pp. 318-324).

Sob a liderança de Roosevelt, o JCS teve um significativo desenvolvimento, vindo a se tornar o principal agente de assessoria na orientação estratégica e condução da guerra. Roosevelt tratava o JCS como um órgão diretamente subordinado, contornando os Secretários do Exército e da Marinha, que foram gradativamente afastados de qualquer vínculo com o processo decisório no comando e controle da guerra.

Em decorrência à forma pela qual Roosevelt tratava JCS, excluindo a autoridade civil, o tema — *controle civil sobre a instituição militar* — era

---

Comandante da Força Aérea do Exército: General Henry H. Hap Arnold. No entanto, visando uma composição paritária entre Exército e Marinha, o Gen Marshall solicitou a Roosevelt a inclusão de um quarto membro, no caso o Chefe de Staff da Presidência: o Almirante William D. Leahy. Ao longo deste trabalho utilizaremos a versão em português desta designação, qual seja: Estado-Maior Conjunto.

recorrente no Congresso, estando presente em todas as discussões relativas às perspectivas de mudanças organizacionais e estruturais nas Forças Armadas no pós-guerra. (LOCHER III, 2004 p. 25)

As forças norte-americanas tinham um bom desempenho na guerra e este fato era percebido como um sinal de eficiência do JCS, no entanto, esta organização convivia com graves problemas internos em relação à sua capacidade de tomar qualquer decisão. Neste sentido, para evitar que se tornassem públicas as discordâncias entre as Forças — o que sinalizaria uma desunião no alto comando — foi estabelecido que todas as decisões, para serem divulgadas e implementadas, tinham que preencher o critério de unanimidade. Evitava-se, assim, a hipótese de tornar públicas, principalmente para as Forças em combate, a existência de discordâncias entre as autoridades do alto comando militar. Por exemplo, a decisão quanto ao Comando do Teatro do Pacífico levou cinco meses para ser tomada, e a solução encontrada, longe de atender a qualquer requisito estratégico, adotou o critério salomônico, como forma de acomodar os interesses da Marinha e do Exército, ou seja, subdividiram o Teatro original em dois.

Um dos principais problemas no JCS era causado pelo efeito de “usar dois chapéus”, um problema que os britânicos já tinham identificado como inerente a este tipo de estrutura, qual seja, o militar estar servindo numa organização, sem ter sido desvinculado ou desligado de sua organização original, e neste caso, normalmente, mantendo os seus compromissos, fidelidade e prioridades em relação à organização ao qual está oficialmente vinculado.



A este respeito, na Inglaterra, em 1942, o Ex-Diretor de Operações Militares, Sir Frederick Maurice, assinalou numa carta enviada ao Primeiro Ministro Winston Churchill:

O único defeito no atual sistema [britânico], da forma como o vejo na qualidade de observador externo, situa-se no Comitê de Planejamento Conjunto. A minha experiência é que os membros deste Comitê, comissionados como estão *ex officio* sentem-se mais ligados às tarefas inerentes às suas próprias forças, e como tal não conseguem concentrar-se no planejamento conjunto, e quando eles se reúnem, estão mais predispostos a encontrar dificuldades ou oferecer objeções às propostas apresentadas, do que implementar estas propostas [...]. (PARLIER, 1989 p. 5)

No âmbito do JCS o paroquialismo e as rivalidades entre as forças eram sentimentos que estavam sempre presentes na discussão de qualquer tema ou assunto envolvendo a ação conjunta, e estes sentimentos eram transplantados para o fórum deste estado-maior como consequência do fenômeno do “uso de dois chapéus”, representando, com isso, que os interesses das Forças sempre prevaleciam.

Ao comentar o funcionamento do JCS norte-americano, o Marechal do Ar Sir John Slessor, declarou: *“A violência contida na rivalidade interforças nos Estados Unidos, só vindo para crer, e constituiu uma significativa limitação ao se esforço de guerra.”* (LOCHER III, 2004 pp. 20-21).

Não obstante, apesar de amplamente constatada a discrepância relativa ao “uso de dois chapéus” persiste até os dias de hoje, evidenciando outro ponto importante nesta análise: *Determinados comportamentos e culturas no âmbito militar não conhecem fronteiras ou nacionalidades, constituindo traços típicos de qualquer instituição militar.*

Não obstante, a despeito de todas as suas idiossincrasias internas, com a proximidade do fim da guerra, a postura e o status do JCS já estavam solidamente estabelecidos. Os integrantes do JCS emergiam como heróis e verdadeiros mitos em vida — eles haviam vencido de forma esmagadora, a maior batalha de todos os tempos. No seu conjunto, o JCS era visto quase que como um novo “Oráculo de Delfos” em assuntos militares. O retorno do controle que estava nas mãos das Forças Armadas aos civis seria realmente um grande desafio. A este respeito, em 1945, o Almirante Leahy, sem qualquer timidez, declarava que: “*à exceção do próprio Presidente, o JCS não era subordinado a qualquer outro civil.*” (HUNTINGTON, 1957 pp. 335-336).

O mito do JCS durou algumas gerações, tendo sido necessária uma longa árdua e amarga batalha política para cercear o poder excessivo do JCS e corrigir as decorrentes distorções organizacionais. Um dos aspectos relativos a estas distorções, e que será tratado mais adiante, diz respeito à tendência de militarização de todo o enfoque relativo à segurança nacional, aspecto este que se tornou fundamental no contexto do processo de Planejamento de Força no âmbito do governo norte-americano.

A partir de uma perspectiva mais ampla, o JCS foi o primeiro elemento criado na formação da estrutura militar norte-americana conjunta. Outro desenvolvimento importante na 2ª Guerra Mundial, foram os “Unified Operational Commands”<sup>58</sup>, compreendendo a disposição dos efetivos das forças aliadas, principalmente das Forças Armadas norte-americanas, em

---

<sup>58</sup> Comandos Operacionais Unificados

Comandos Unificados, definidos em função dos Teatros de Operações, visando facilitar o planejamento e execução de operações combinadas e conjuntas.

Não obstante, aqui também prevaleceu o paroquialismo, visto que a distribuição dos efetivos foi feita de tal forma que, no âmbito de cada um desses comandos unificados, observava-se o predomínio de meios e efetivos de uma Força específica. Reduzia-se assim, a um mínimo compulsoriamente indispensável e administrável, o concurso de meios e efetivos de mais de uma força singular dentro de um mesmo comando unificado. Outro aspecto que confirma a prevalência do paroquialismo e rivalidade interforças na estruturação dos Comandos Unificados foi o já citado problema que representou o estabelecimento de um comando na área do Pacífico. O Exército (neste caso o General Douglas MacArthur simplesmente não aceitava a subordinação à Marinha; e a Marinha, considerava o Pacífico um teatro eminentemente naval, visto que a Europa já era um Teatro sob o comando unificado de um General do Exército).

Ao final da guerra os Estados Unidos tinham estabelecido cinco Comandos Unificados, e cada um deles identificava-se com uma força singular específica, ou seja: o Comando Europeu e o Comando do Pacífico Sudoeste estavam com o Exército; o Comando do Pacífico estava com a Marinha; e os dois Comandos de Bombardeio estavam com a Força Aérea do Exército<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Podemos constatar que, extra-oficialmente, a Força Aérea do Exército já era tratada como uma força singular independente, enquanto que a Aviação Naval mantinha-se como elemento orgânico da Marinha.

A força singular, “titular” do Comando Operacional, fornecia o seu Comandante e a maior parte do seu efetivo. Os Comandantes desses Comandos Unificados atuavam, também, como agentes executivos das determinações e orientações emanadas do JCS. Desta forma, a estruturação de Comandos Unificados na 2ª Guerra Mundial, resultou num sistema em que, mesmo sob a designação “conjunta”, constituía, na realidade, em braços ou extensões operativas de cada uma das forças singulares.

No pós-guerra, mantendo a estrutura de comandos geográficos unificados, as Forças Armadas norte-americanas foram operacionalmente estruturadas em “Comandos Combatentes” (Combatant Commands) , disposição esta que, apesar de sua intenção voltada para o princípio da ação conjunta, ainda manteve os resquícios da cultura de paroquialismo, rivalidade e independência entre as Forças, aspectos estes que permaneceram incorporados durante todo o século XX.

Ao término da 2ª Guerra Mundial, os Estados Unidos assumiam a condição de potência hegemônica, com toda a sua infraestrutura industrial e econômica intacta, dentro de um cenário internacional, onde as grandes potências de alguns anos atrás estavam convivendo com severas perdas e destruição.

*A despeito desta posição privilegiada, e da experiência acumulada em guerras, o que se observa é que a cultura militar no âmbito da Nação norte-americana permanecia inalterada. Os mesmos condicionamentos gradativamente incorporados desde o período colonial eram herdados pelas estruturas militar mais poderosa do planeta.*

Toda a experiência adquirida ao longo de todos os conflitos e guerras na primeira metade do século XX, apenas deram uma maior dimensão aos aspectos culturais pré-existentes como a rivalidade interforças, o paroquialismo, e o crescente hiato em relação aos civis, que eram sistematicamente mantidos afastados dos assuntos militares. A criação do JCS representou a inserção do poder militar no âmbito governamental, com acesso direto ao Chefe do Poder Executivo, fato este que, na opinião de alguns analistas como David Jablonsky (JABLONSKY, 2002 pp. 4-20), possibilitou o desenvolvimento no período pós-guerra de uma militarização do Governo e do conceito de Segurança Nacional, e desta forma, o Planejamento de Força passava a ser um tema recorrente na agenda presidencial.

Os Comandos Unificados criados durante a guerra e que passaram a ser a estrutura operacional das forças norte-americanas no pós-guerra, ao contrário de assinalarem uma vitória da aceção da operação na modalidade conjunta, representavam, na realidade um braço ou extensão operativa das Forças, a cristalização no âmbito operacional da separação e incompatibilidade operacional que já existia desde a Guerra Hispano-Americana.

### 3.3 O DESAFIO DO PÓS-GUERRA

A 2ª Guerra Mundial havia convencido a maioria das autoridades norte-americanas quanto à inaceitabilidade de adoção de uma postura de isolacionismo, e que a segurança no pós-guerra exigia o envolvimento e a liderança dos Estados Unidos como potência.

Roosevelt, em especial, queria evitar a repetição dos erros que foram cometidos após à 1ª Guerra Mundial, quando os EUA retraíram-se do palco internacional e se recusaram a participar da Liga das Nações. Neste sentido, ao longo de 1943 e 1944 o Governo Norte-Americano, conclamou as lideranças no Congresso, a proporcionarem o seu apoio a iniciativas no pós-guerra visando a promoção de segurança e crescimento econômico.

Os EUA assumiram a iniciativa na construção de um novo establishment internacional que refletisse e auxiliasse na manutenção do seu status de superpotência. Em 1944, uma conferência em Breton Woods, no Estado de New Hampshire, instituiu o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, e um Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). E em 1945, na Conferência de São Francisco, era criada a Organização das Nações Unidas, uma instituição global destinada a manter a paz e dissuadir a agressão.

Enquanto que a economia mundial já tinha o seu arcabouço definido, o papel do Poder Militar no mundo pós-guerra ainda não estava claro. A URSS tinha sido um aliado durante a 2ª Guerra Mundial, no entanto, começava a demonstrar sua não cooperatividade na reconstrução de uma Europa democrática.

Os EUA eram os únicos detentores da bomba atômica (até 1949), mas ainda não se sabia se esta bomba era apenas um artefato com um imenso e ainda não bem avaliado poder explosivo, ou se significava um salto qualitativo em termos de armamento, exigindo uma nova concepção estratégica. Alguns teóricos — principalmente os defensores do Poder Aéreo — argumentavam que tudo o que seria necessário em conflitos no futuro era uma Força Aérea,

porém a maior parte dos militares ainda previa a necessidade de um completo espectro de capacidades, terrestres, navais e aéreas.

A definição do necessário e aprestamento das Forças Armadas constituía outro desafio. As disputas interforças ocorridas durante a guerra havia criado no âmbito das lideranças do Exército a convicção quanto à centralização de comando e controle. Estas mesmas lideranças consideravam, também, que uma única receita orçamentária para todas as Forças seria a opção que mais beneficiaria o Exército, uma vez que eles já tinham evidenciado, em anos anteriores, um maior entusiasmo no âmbito do Congresso por navios e aviões do que por tanques. Em paralelo, os aviadores do Exército há muito já invejavam o status de independência que a Royal Air Force tinha desde 1918, e estavam determinados a conquistar uma Força Aérea independente, mas eles acreditavam na perspectiva de concretização desta meta, no âmbito de um Departamento unificado, o que os colocava como aliados do Exército nos planos de reorganização das forças armadas já em perspectiva.

A Marinha, por sua vez, continuava a valorizar a sua autonomia e tradições e resistia a qualquer mudança, como já era, inclusive, do conhecimento de Roosevelt, tal como fica evidente neste seu comentário:

“O Tesouro e o Departamento de Estado, colocados juntos, são nada quando comparados com a Marinha. Os Almirantes são, realmente, um corpo a ser combatido — e eu deveria saber como. Mudar qualquer coisa na Marinha é como dar socos num colchão de penas. Você esmurre a colchão com a direita e com a esquerda, diversas vezes, até à exaustão, e aí, então, você constata que o colchão está exatamente da mesma forma que antes de você ter iniciado a esmurrá-lo.”

Os Fuzileiros Navais, que haviam sobrevivido aos esforços de Roosevelt para amalgamá-los ao interior da Marinha, reduzindo drasticamente as suas atribuições também estavam determinados a protegerem os seus efetivos, assim como sua identidade, sendo que, ao contrário da aviação do Exército, não aspiravam constituir uma Força independente, e se alinhavam às posições assumidas pela Marinha.

Este conjunto de desafios e intransigências assinalavam que a única guerra que havia acabado era a 2ª Guerra Mundial, visto que a verdadeira grande guerra no âmbito das forças armadas norte-americanas ainda estava em curso, e cada vez mais revigorada.

### 3.3.1 O PARADOXO DA DESMOBILIZAÇÃO NO PÓS GUERRA

Com o término da guerra, desenvolve-se uma enorme pressão, tanto pública quanto de setores do governo, exigindo a desmobilização e o pronto regresso das tropas para casa – *era a manifestação de um antigo traço da cultura militar norte-americana, herdado do período colonial.*

Tratava-se do desmonte de uma instituição militar que ainda buscava encontrar a definição precisa de qual seria o seu papel no mundo pós-guerra, principalmente em face de apreensões que começavam a surgir com relação aos primeiros sinais de uma crescente tensão entre os Estado Unidos e a União Soviética.

No âmbito do governo e da cúpula militar, a única certeza que existia era que os Estados Unidos teriam que mudar a sua postura internacional, não



podendo mais isolar-se das questões globais, e muito menos poderiam fechar os olhos às ameaças que começavam a tomar fora a leste dos Urais.

Formava-se assim um quadro antagônico de necessidades e perspectivas, tanto vitais quanto conflitantes. De um lado o compromisso do governo no atendimento aos anseios da sociedade, quanto à volta dos investimentos na área social, e um retorno à normalidade no que concerne à distribuição do Orçamento Federal. De outro lado, a perspectiva da necessária adoção de uma postura internacional mais presente e ativa em âmbito global, além da implementação do aprestamento necessário para fazer frente a novos compromissos de segurança que extrapolavam as fronteiras nacionais.

A cultura militar ainda latente obteve a sua primeira vitória neste confronto de perspectivas. Em face das pressões da opinião pública e de setores do governo, ocorre uma rápida e ampla desmobilização, onde no período entre 1945 e 194, resultando numa redução no efetivo total das Forças Armadas superior a 95%.

Uma nova variável, no entanto, viria a contrariar este antigo traço cultural.

Os desenvolvimentos tecnológicos da 2ª Guerra Mundial tinham derrubado as paredes e eliminado o fosso do “*castelo medieval*”<sup>60</sup> que mantinha os Estados Unidos protegidos e isolados do mundo. A profundidade das fronteiras oceânicas em relação à Europa e Ásia, não era mais um obstáculo

---

<sup>60</sup> Ver — Neutralidade e Isolacionismo na Política Externa — no Subtópico 3.1.

para um ataque surpresa direto ao território continental norte-americano. Não havia mais a lazeira de tempo que era considerada para uma mobilização. O desenvolvimento tecnológico de meios e armas, com alcances transoceânicos, havia rompido a “*invulnerabilidade temporal*” norte-americana.

Assim, a partir de 1945, desenvolvia-se um paradoxo essencial na Segurança e Defesa Nacional, e que já tinha sido encarado pelo Império Romano e todas as grandes potências na história, definido pelo dístico de Vegetius — “*si vis pacem, para bellum*”<sup>61</sup> constituindo o que parecia ser, ou uma contradição a ser equacionada, ou um novo sonho imperialista.

O consenso obtido era o de que na era que se iniciava, para confrontar qualquer ameaça, principalmente na Europa (onde se desenhava mais provável), os Estados Unidos teriam que estar permanentemente prontos. A segurança dependeria de manter uma capacidade de dissuasão, o que representava uma postura de prontidão permanente, significando a manutenção aprestamento militar crível, necessidade esta que demandavam uma considerável soma de recursos.

*Desta forma, nos primeiros anos no pós-guerra, um dos primeiro conflitos internos foi marcado por uma tensão entre a tradicional estratégia de mobilização que se fundamentava no isolamento geográfico, e uma nova estratégia de dissuasão, que se baseava numa permanente prontidão crível. Mantendo-se, ainda, a sistemática de Planejamento de Força Reativo ou Pós Facto.*

---

<sup>61</sup> Se queres a paz, prepara-te para a guerra.

### 3.3.2 O DRAMA DA UNIFICAÇÃO

Na abertura deste capítulo, comentamos que bastaria uma análise do contexto dos Estados Unidos a partir do término da 2ª Guerra Mundial, ou mais precisamente, a partir do ano de 1947, para que tivéssemos uma visão completa dos traços da cultura militar daquela Nação relacionados ao processo de Planejamento de Força.

E de fato, o arcabouço militar que prevaleceu a partir da década de 1950, teve os seus fundamentos delineados nos arranjos político-militares que foram feitos no período entre 1945 e 1947, os quais foram definitivamente modelados por todos os traços culturais preexistentes, assim como por novas variáveis emergentes, e que culminaram com a promulgação de uma legislação marco na história militar norte-americana, a Lei de Segurança Nacional de 1947 (LSN/1947).

Nestes dois anos, os antagonismos preexistentes entre Exército, Marinha e a Força Aérea do Exército<sup>62</sup>, cristalizaram posições antagônicas em relação a praticamente todos os temas relacionados ao projeto de reorganização da defesa dos EUA no pós-guerra, o qual tinha como motivação principal: a unificação das Forças sob uma única instituição governamental, que incorporaria a centralização da estrutura de comando militar.

Este período crítico e ao mesmo tempo extremamente conturbado da história militar norte-americana já foi retratado e analisado por diversos

---

<sup>62</sup> A Força Aérea do Exército já se considerava e se manifestava como uma Força Aérea independente, embora esta condição só tenha sido oficialmente alcançada em 1947.

autores, acadêmicos e estudiosos, dentre os quais selecionamos Charles A Stevenson e Gordon Nathaniel Lederman, que analisam em seus trabalhos uma história impressionante — principalmente se considerarmos que ela ocorre no âmbito da maior potência militar do planeta, suportada pela mais poderosa e avançada indústria militar, e amparada por verbas orçamentárias suficientes para financiar quaisquer empreendimentos ou meios imaginados. Não obstante, os fatos falam por si.

A história por de traz da promulgação da LSN/1947 constitui, muito mais do que um mero relato histórico, um verdadeiro drama envolvendo uma amarga rivalidade interforças, jogos de poder e de influência no âmbito do governo e do Congresso, de acomodações e de concessões, sendo que em todos estes aspectos, as grandes motivações eram a rivalidade interforças (as vezes irracionais e irrefletidas), paroquialismos, vaidades, e interesses dos mais variados tipos. Neste contexto, a estruturação de uma defesa efetiva contra a ameaça soviética, por incrível que pareça, não era o principal enfoque das discussões, e por vezes seguia um percurso paralelo a estas querelas institucionais.

Desta forma, é fundamental um entendimento genérico de como se desenvolveu o conceito de segurança nacional no pós-guerra norte-americano, que como veremos assumiu duas vertentes. Uma de caráter mais pragmático compreendendo a fixação da estrutura de defesa nacional; e uma segunda

vertente de caráter estratégico, em nível nacional, que definiu a “Condição de Segurança Nacional”<sup>63</sup>.

A idéia de unificação das Forças sob um comando único, consolidado no âmbito de um único órgão governamental, teve sua origem no âmbito do Exército em novembro de 1943, quando o Chefe do Estado-Maior desta Força, o General George C. Marshall apresentou ao JCS uma proposta de unificação das Forças, a ser implementada no pós-guerra, sob a alegação da necessidade de unidade de comando e economia de recursos, evitando assim o lamentável estado de aprestamento em que estavam as Forças norte-americanas, e em particular o Exército, em 1939.

Marshall propunha a criação de um único Departamento de Defesa ou das Forças Armadas, tendo como titular um secretário civil. Este Departamento incorporaria as três forças (terrestre, naval e aérea), incluindo um serviço de apoio logístico independente e comum. No topo da estrutura militar de comando, e subordinado ao Secretário de Defesa, seria criado o cargo de Chefe do Estado-Maior com acesso direto ao Presidente da República, e que presidiria um Estado-Maior Geral dos Estados Unidos.

Com esta proposta, Marshall acreditava que a unidade de comando alcançada nos diversos Teatros durante a guerra poderia ser estendida a Washington — o que resolveria de uma vez por todas as disputas interforças, e fixaria as prioridades com relação a planos e orçamento.

---

<sup>63</sup> “National Security State”

Esta proposta, como era de se esperar, não logrou apoio junto aos representantes da Marinha no JCS, os quais alegaram não ser a ocasião propícia para a análise de um tema tão importante, e que a guerra apresentava necessidades mais urgentes a serem resolvidas. A dicotomia entre Exército e Marinha quanto à unificação e criação de um Departamento único absorvendo as Forças, seria a característica básica das discussões quanto à organização pós-guerra da defesa.

Numa manhã em Abril de 1945, o Presidente Franklin D. Roosevelt sofre um derrame fatal vindo a falecer. Em decorrência, 82 dias após ter tomado posse como Vice-Presidente, Harry Truman se torna Presidente dos Estados Unidos. Esta mudança teria fortes consequências sobre o processo de reorganização das forças armadas. Roosevelt era um franco defensor da Marinha, e sob o seu governo a Marinha tinha se expandido sensivelmente mais do que o Exército. Neste sentido, alguns críticos mais veementes chegavam a dizer que a o Gabinete Oval na Casa Branca era uma “grande Praça D’armas”.

Em contrapartida, Truman tinha suas raízes no Exército, onde servira durante a 1ª Guerra Mundial, sendo francamente favorável a unificação, tal como idealizada por Marshall, além de ter reservas quanto aos Fuzileiros Navais, chegando a considerá-los, tão somente, uma “força policial da Marinha.”

Os esforços visando à reorganização da estrutura do sistema de defesa nacional norte-americano começaram de forma intensa logo após o término da guerra, marcados por antagonismos e dissensões e divergências entre as

Forças. Às dificuldades existentes, resultantes da cultura militar preexistente, acrescentavam-se novos ingredientes que aumentavam a aspereza e a rudeza no trato entre as Forças. Estas novas variáveis, desenvolvidas durante a guerra, provocavam o desequilíbrio nas balanças de poder, prestígio e influência, entre as Forças, conforme comentado a seguir:

- *Percepção de preferência pela Força Aérea:* As operações militares durante a guerra haviam demonstrado a importância do Poder Aéreo, tanto no teatro terrestre quanto naval, e em razão do que, formava-se a impressão geral de que a emergente Força Aérea seria considerada a força mais importante, aspecto este reforçado porque esta Força detinha o monopólio dos meios que poderiam lançar bombas atômicas.
- *Mudança no enfoque estratégico* — A mudança do enfoque norte-americano do teatro naval e anfíbio do Pacífico para o confronto leste-oeste no continente europeu deixou a Marinha procurando encontrar uma missão que a justificasse como força ofensiva, ao invés de uma mera guardiã do tráfego marítimo para a Europa.
- *Controle de meios aéreos sediados em terra* — Havia a preocupação no âmbito da Marinha de que uma nova Força Aérea poderia reclamar o controle da de suas aeronaves baseadas em terra.
- *Construção de um super Porta-Aviões* — Os planos da Marinha para a construção de um super porta-aviões, visando a operação de aeronaves com capacidade para transportar e lançar bombas

nucleares colocava a Força Aérea na defensiva de sua própria área de competência;

- *Emprego de Armas Atômicas na guerra terrestre* — O Exército, por sua vez, temia o fato de que as bombas atômicas tinham o potencial de tornar a guerra terrestre anacrônica, visto que grandes concentrações de tropas constituiriam um alvo primário para este tipo de arma;
- *Primazia nas Operações Terrestres* — O crescimento do Corpo de Fuzileiros durante a 2ª Guerra Mundial provocava receio no Exército de que teria que disputar a primazia das operações terrestres.

Foi no contexto desta ambiência tensa e desfavorável que se desenvolveram as discussões no tanto no âmbito militar quanto no âmbito político em torno de uma nova estrutura de defesa para os Estados Unidos. Evidentemente, existiam preocupações legítimas com as necessidades de defesa da Nação, porém, o que prevaleceu durante todo o processo, foi uma intensa disputa onde imperaram interesses pessoais, corporativos e querências baseadas em idiosincrasias e paroquialismos.

O tumultuado processo de criação e tramitação de um novo paradigma para o arcabouço de defesa nacional transcorreu durante dois anos, e seu epílogo se deu numa manhã de sábado, dia 26 de julho de 1947, com Presidente Harry Truman no Washington DC National Airport, a bordo da *Vaca Sagrada*, — um quadrimotor C-54 especialmente configurado como aeronave



presidencial — onde o Presidente Truman assinou a Lei nº 80-253, que ficou conhecida como a Lei de Segurança Nacional de 1947 (LSN/1947), e seu advento foi anunciado pela imprensa em suas principais manchetes como a “Lei da Unificação”, uma vez que a unificação das forças singulares havia sido o agente motivador de todo o processo de criação desta Lei. Não obstante, e por estranho que pareça, um exame cuidadoso do seu texto deste diploma legal nos revela que — o propósito de unificação, objetivo fomentador do projeto de lei, não estava contemplado em seus dispositivos.

A LSN/1947 foi um compromisso: (a) de rivalidade interforças; (b) entre defensores e oponentes de uma instituição militar altamente centralizada; entre os apoiadores de um processo interministerial regularizado de formulação de políticas, e os defensores das prerrogativas Presidenciais; e (c) entre um poder executivo precisando de novas autoridades legais para lidar com um mundo pós-guerra e um poder legislativo determinado a manter seus poderes especiais sobre as forças armadas.

Tendo sido uma espécie de síntese entre tantos interesses antagônicos, a LSN/1947 desapontou a maioria das partes envolvidas na sua formulação. Seus dispositivos ficaram aquém daquilo que muitos defensores desejavam e ao mesmo tempo, indo além do que outros consideravam aceitável. No entanto, uma vez promulgada, ela se consolidou e enrijeceu dificultando bastante qualquer o aporte de qualquer emenda.

Esta legislação, por si só, está repleta de ironias e contradições, conforme descrito a seguir:

- Sua concepção inicial se destinava à criação de um Departamento de Defesa, mas na realidade ela criou um órgão chamado “National Military Establishment” tão cheio de restrições e destituído de poderes, que a sua existência era apenas pró-forma, sem qualquer interferência nas práticas e independência das Forças.
- A LSN/1947 surgiu como uma medida para reorganizar as forças armadas, no entanto, se transformou na legislação básica da política externa e da comunidade de inteligência.
- A LSN/1947 foi burilada de modo a impor restrições às despesas militares, no entanto, ela proporcionou o arcabouço para o crescimento militar durante a Guerra Fria.
- O maior opositor à LSN/1947 durante todo o seu desenvolvimento e trâmite, o Secretário da Marinha James Forrestal, foi quem recebeu a tarefa de implementá-la, tendo sido nomeado o primeiro Secretário de Defesa. E foi o mesmo Forrestal, quem se tornou o maior defensor de modificações contra as quais ele mesmo havia ferozmente resistido.
- A LSN/1947 era uma das mais altas prioridades para o Presidente Truman, e mesmo assim, foi o próprio Presidente quem deliberadamente a ignorou ou tentou suprimir alguns de seus dispositivos mais importantes.

- A estrutura básica do sistema de defesa criada pela LSN/1947, uma legislação considerada “falha desde sua aceção”, permanece a mesma por mais de 60 anos, tendo apenas sofrido três grandes emendas — em 1949, 1958 e 1986.

Alguns analistas consideram que os mesmos motivos que desacreditam esta legislação, quais sejam um legado de compromissos, precedentes, entendimentos e acomodações, constituem os verdadeiros obstáculos que na atualidade impõem uma sobrecarga extra aos propositores de qualquer modificação.

### 3.3.3 O COMPLEXO INDUSTRIAL MILITAR

A indústria militar, a partir do momento em que se tornou uma realidade nos Estados Unidos, assumiu uma parceria com o governo e as forças armadas, formando um microsistema político-econômico denominado Complexo Industrial-Militar (CIM), que passou a ser, principalmente durante a Guerra Fria, um dos principais fatores determinantes do tipo e quantidade de meios alocados às forças armadas daquela Nação.

O CIM, desta forma, foi um rótulo utilizado para definir o conjunto de relações políticas e econômicas entre governo, forças armadas e indústria militar, dentro do qual, existia um mútuo comprometimento de financiamento, produção e aquisição de materiais e equipamentos na área da defesa. Este múltiplo comprometimento criava um círculo vicioso onde as forças armadas dependiam da produção da indústria, e a indústria dependia das aquisições das

forças armadas, e o governo atuava como grande facilitador e garantidor de todo este processo.

Na opinião de diversos críticos, o que resultou desse ciclo fechado foi um “clube” de benefícios mútuos, do qual os membros estariam mais preocupados em perpetuar este ambiente de trocas e os benefícios, do que garantir o bem comum. Em contrapartida, os defensores deste complexo argumentavam que este tipo de sistema além de necessário, era a única fórmula, no âmbito de uma democracia, que possibilitava a uma Nação defender-se de forma apropriada. Em outras palavras — empresa, governo e forças armadas, trabalhando juntas, para o bem comum, da forma mais prática e eficiente possível .

Embora não tenha sido Dwight D. Eisenhower quem criou a expressão Complexo Industrial-Militar, ela foi por ele introduzida no vernáculo norte-americano em 17 de janeiro de 1961, ao empregá-la em seu discurso de despedida, ao deixar o governo. Neste discurso, Eisenhower falou de sua preocupação com o fato de que “[...] *o casamento entre a instituição militar e a indústria privada de armamentos teria poder para influenciar a política da Nação.*”

O alerta dado por Eisenhower não tinha caráter depreciativo em relação às forças armadas, ou em relação à indústria que fornecia os seus armamentos —constituía apenas um aviso de atenção para o que ele considerava como sendo uma “*relação biunívoca e perniciososa*”, que se manteria às custas da paz e do bom senso na política externa.

Eisenhower percebia que o pragmatismo da Guerra Fria dos anos 1950 e início dos anos 1960, compunha o ambiente perfeito para o crescimento descontrolado do CIM, devido à necessidade que a Nação tinha em relação a uma forte instituição militar, que tivesse a capacidade de responder, prontamente, a qualquer ameaça.

Um fato interessante quanto a esta citação de Eisenhower é que, originalmente, ele pretendia usar a expressão “complexo industrial político militar.” Esta expressão alertaria a Nação para papel que o Congresso exercia, alimentando a indústria militar. No entanto, Eisenhower absteve-se desta proposta de modo a evitar uma ofensa aos membros do Congresso.

Quando Eisenhower proferiu este discurso, o CIM já celebrava o seu vigésimo ano de existência. O vasto aparato econômico e administrativo voltado para a criação e operacionalização de armamentos adquiriu o seu contorno definitivo durante os dois anos que antecederam o japonês a Pearl Harbor, quando o governo norte-americano decidiu, inicialmente em face às ameaças que se descortinavam na Europa, e posteriormente sob a égide do novo conceito de Segurança Nacional, reequipar suas forças armadas, mediante o incentivo à indústria quanto a empreendimentos na fabricação de meios para os militares.

Neste sentido, as regras para obtenção e contratação foram flexibilizadas ao máximo, e de tal forma, que os contratos feitos com o governo além do risco mínimo ou nulo para as empresas contratadas, proporcionavam as maiores taxas de retorno sobre o investimento no mercado.

Entre 1922 e 1939, o valor médio do orçamento para a defesa nos Estados Unidos era de US\$ 744 milhões, correspondendo a aproximadamente 1% do Produto Nacional Bruto. Neste período as aquisições no setor militar eram feitas segundo procedimentos legais rígidos de licitação, e poucos empresários estavam dispostos a fazer qualquer tipo de negócio com o governo, principalmente com as forças armadas.

Não obstante, as condições mudaram drasticamente entre meados de 1940 e 1941. Neste biênio, o Congresso norte-americano, modificando radicalmente sua orientação política já histórica, autorizou a liberação de uma verba de US\$ 36 bilhões para o Departamento de Guerra, um valor acima do que havia sido gasto pela Marinha e Exército juntos durante toda a 1ª Guerra Mundial. E em paralelo flexibilizou todas as normas relativas à obtenção e contratação de serviços relativos às forças armadas.

A indústria e as forças armadas passaram a formar verdadeiras parcerias, onde um lado zelava pelos interesses do outro. O governo era um bom pagador, as forças armadas os clientes ideais, e a indústria era a responsável pela materialização dos instrumentos de poder.

O Secretário da Guerra Henry Stimson (1940-45) fez à época uma declaração, que retrata muito bem o espírito que passou a mover a máquina governamental à época: *“Se você tentar ir para guerra ou preparar-se para a guerra, num país capitalista, você tem que permitir a que os negócios gerem de lucros nos empreendimentos, do contrário, os negócios não ocorrerão.”*

O CIM cresceu em proporções gigantescas durante a 2ª Guerra Mundial, e a dimensão desse crescimento adquiriu uma dimensão ainda maior durante as cinco décadas da Guerra Fria. O poder e a influência que o CIM começou a exercer a partir da segunda metade do século XX, pode ser aferido pelo fato de que, sob a perspectiva deste complexo a 2ª Guerra Mundial não terminou com a vitória dos aliados sobre as potências do eixo, visto que, em 1945, os norte-americanos simplesmente trocaram um conjunto de inimigos por outro. Na realidade, a guerra só terminou com a extinção da União Soviética no início dos anos 1990. No âmbito dos Estados Unidos, durante a “longa guerra” (1940 a 1990) — o CIM solidificou-se como um organismo integrante da política econômica.

Desta forma, os arranjos formulados em 1940 e redefinidos nos cinco anos seguintes, transformaram completamente a relação entre o governo e a indústria militar. As diferenças que empresários tinham em relação ao governo no início de 1940, evoluíram para um profundo interesse de como empresas poderiam trabalhar de mãos dadas com as forças armadas. Entre 1948 e 1989, o governo norte-americano gastou mais de US\$ 10 trilhões de dólares (em valores atualizados) com a defesa nacional, e grande parte deste dinheiro foi para as empresas na área militar.

Esta parceria entre o governo norte-americano, a indústria militar e as forças armadas, na opinião de alguns críticos e comentaristas, transformou a Guerra Fria no melhor dos mundos. Havia uma permanente e maciça preparação para uma guerra que nunca iria acontecer. E o permanente estado de confronto fazia eclodir, aqui e ali, pequenas guerras e conflitos, que justificavam o consumo das armas produzidas.

Desta forma, não há como negar o peso e a influência dos interesses políticos e financeiros em durante quase 50 anos da história militar norte-americana, sobre as atividades de planejamento de força neste período.

Neste sentido é interessante trazer para este trabalho uma experiência pessoal durante o Curso do Naval Command College em Newport no ano de 2001. À época, o Professor James F. Giblin Jr, em suas aulas sobre Sistema Nacional de Tomada de Decisões, costumava se referir ao fim da Guerra Fria comentando com os oficiais norte-americanos: *“Como vocês devem sentir saudade de acordar todos os dias e abraçar aquele grande urso branco [...] por causa dele vocês tinham uma brinquedo novo nas mãos a cada doze meses.”* Segundo este renomado acadêmico, era muito fácil saber, precisamente, quem era o inimigo, como e onde ele poderia atacar, e quais eram suas armas. O planejamento de força se resumia a uma comparação de poderes combatentes, onde a solução era superar o oponente, recorrendo a uma poderosa indústria militar.

### 3.3.4 CONDIÇÃO DE SEGURANÇA NACIONAL

O objeto central da LSN/1947 era unificação das Forças Armadas, porém ao longo de seu desenvolvimento, ela ganhou uma dimensão bem maior, do que era pretendido por seus idealizadores originais, o Exército. Como argumenta David Jablonsky (2002), neste aumento de abrangência, esta legislação criou o conceito de Condição de Segurança Nacional (National Security State), que se firmou como a doutrina de segurança durante a Guerra Fria, e cujo arcabouço fundamental ainda existe nos dias de hoje.



Em 1946, um novo conceito de segurança nacional começou a ganhar forma quando o Secretário da Marinha James Forrestal solicitou ao seu amigo Ferdinand Eberstadt, um renomado consultor político do governo norte-americano, a formulação de um plano de reorganização para as Forças Armadas que, defendendo o ponto de vista da Marinha, (contrário à unificação), representasse uma alternativa ao plano elaborado pelo Exército, endossado por Truman, e encaminhado ao Congresso.

No desenvolvimento do seu plano, Eberstadt, observou que havia um consenso não percebido entre as lideranças do governo e políticas com relação ao fato de que no trato da Segurança Nacional *“a política externa, as forças armadas, e os recursos econômicos domésticos deveriam ser considerados em conjunto.”* (JABLONSKY, 2002)

Partindo desta premissa, Eberstadt institucionalizou a interligação da Segurança Nacional a todos estes fatores, colocando-a como objetivo comum desta conjugação. Desta forma expandiu o conceito de segurança, não só internamente, como também, externamente, estendendo as fronteiras do Interesse Nacional norte-americano muito além dos limites geográficos tradicionais, e o que foi mais importante, interligando as Forças Armadas como agente primário à consecução da Segurança Nacional.

A Segurança Nacional passava a ser o principal objeto das forças armadas, que passavam a ser as garantidoras do “american way of life” contra a “communist threat”.

Novas áreas geográficas e, portanto, um maior número de assuntos e de problemas constituíam o cotidiano do governo norte-americano. Neste contexto, ocorrências em qualquer lugar passaram a ter um impacto direto nos interesses nacionais básicos dos EUA. A evidência deste novo enfoque estava num pronunciamento, feito em 1948 pelo Presidente Truman, no qual, ao se dirigir ao mundo inteiro, utilizou palavras que anteriormente eram direcionadas apenas ao hemisfério ocidental: “*A perda da independência, por qualquer nação, aumenta de forma direta, a insegurança dos EUA e de todas as nações livres*” (JABLONSKY, 2002). Este conceito expansivo de Segurança Nacional determinou um gradativo incremento do predomínio das preocupações relativas ao binômio forças armadas ↔ segurança com o decorrente aumento da transcendência da instituição militar.

Constituindo o corolário deste novo conceito de Segurança Nacional, desenvolvia-se no campo externo a única e real ameaça aos Estados Unidos — a União Soviética. A explosão da primeira bomba atômica soviética em 1949 cristalizava a sua imagem como a grande ameaça a ser confrontada, e sustentava o principal argumento de um documento que se tornou um marco histórico, tendo sido expedido pelo “National Security Council” em 1950 — o *NSC-68*<sup>64</sup> — anunciando em seu texto que: *a capacidade nuclear dos EUA havia*

---

<sup>64</sup> O Relatório nº 68 do National Security Council (NSC-68) foi um documento sigiloso emitido pelo Conselho de Segurança Nacional norte-americano, em 14 de abril de 1950, durante a presidência de Harry S. Truman. Este documento estabelecia todo o contexto da política externa dos EUA durante os próximos 20 anos, sendo frequentemente citado como o manual da Guerra Fria ou o mais significativo documento histórico de todo o período da Guerra Fria. Disponível em <[http://en.wikipedia.org/wiki/NSC-68#cite\\_note-0](http://en.wikipedia.org/wiki/NSC-68#cite_note-0)>. Acesso em: 25 ago2009.

*sido neutralizada, em função do que, resultava a necessidade de que as forças convencionais fossem drasticamente expandidas.*

Neste mesmo período, a Guerra da Coreia surgia como uma confirmação das apreensões registradas no NSC-68, e o resultado foi um maciço crescimento militar, com a expectativa de um período indefinido de ameaça à Segurança Nacional dos EUA, fato que pode ser evidenciado na variação dos gastos militares de 30% para 60% do orçamento, entre os anos de 1950 e 1953. (JABLONSKY, 2002)

Concomitantemente, a presença do Macartismo<sup>65</sup>, tornava mais difícil questionar se havia mesmo a necessidade de um conceito de Segurança Nacional que enfocasse um virtual estado de guerra em tempo de paz.

Conforme assinala Colin Gray, a URSS havia se tornado o grande motivo para se consumir em termos de Segurança Nacional. Confrontar e superar a URSS justificava no âmbito do governo norte-americano, qualquer investimento de capital em armas e meios. (GREY, 1994 p. 599)

---

<sup>65</sup> Macartismo (em inglês McCarthyism) é o termo que descreve um período de intensa patrulha anticomunista, perseguição política e desrespeito aos direitos civis nos Estados Unidos que durou do fim da década de 1940 até meados da década de 1950. Foi uma época em que o medo do Comunismo e da sua influência em instituições estadunidenses tornou-se exacerbado, juntamente ao medo de ações de espionagem promovidas pela União Soviética. Originalmente, o termo foi cunhado para criticar as ações do senador estadunidense Joseph McCarthy, tendo depois sido usado para fazer referências a vários tipos de condutas, não necessariamente ligadas às elaboradas por McCarthy. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Macartismo>>. Acesso em 21 ago 2009.

Desta forma, a partir da década de 1950 ameaça soviética, deixou de ser um dos fatores definidores da Estratégia Nacional norte-americana para se tornaqr o único fator.

*Assim, duas variáveis que afetavam o Planejamento de Força, no início da Guerra Fria eram dois processos de sinergia interligados: (a) a ligação do conceito de Segurança Nacional ao confronto entre EUA e URSS, e (b) o outro relativo ao Complexo Industrial-Militar.*

Uma imagem habilmente vinculada pelo governo norte-americano era a de que a ameaça militar soviética não mais se restringia aos campos de batalha, suas armas balísticas poderiam atingir qualquer bairro de qualquer cidade norte-americana, e deste modo, a garantia da segurança dependia, diretamente, da capacidade de superar a URSS. Desta forma, a Guerra Fria passou a ser um esforço em relação ao qual todos sentiam-se imbuídos, criando-se, deste modo, um vínculo de compromisso entre a política doméstica e a política externa — o bem estar da Nação dependia da capacidade de confrontar a URSS.

Como exemplo da política governamental de interligação da sociedade com a Guerra Fria, no final da década de 1960, era obrigatória ao longo do high-school a opção por uma disciplina voltada à construção e comportamento em abrigos nucleares (Fallout Shelter) — experiência vivida pelo autor em 1968.

### 3.4 O PLANEJAMENTO DE FORÇA NA GUERRA FRIA

A partir visão de segurança nacional desenvolvida no período pós-guerra, emergiu um grande consenso estratégico, voltado para um

envolvimento global dos EUA, visando à contenção da URSS dentro dos limites geográficos do maciço continental eurasiático.

Este consenso sobreviveu a todas as discussões quanto às políticas a serem adotadas para implementá-lo. Até mesmo o fracasso na Guerra do Vietnã não conseguiu quebrar este consenso, que veio a ser conhecido como a *Estratégia de Contenção*.

Sob a égide desta nova Estratégia Nacional, os Estados Unidos passaram a buscar um consenso quanto a uma metodologia apropriada para o Planejamento de Força e desta forma encontrar a resposta adequada e aceitável à pergunta: *O quanto será o suficiente?*

A modalidade de planejamento que prevaleceu quase que em decorrência à configuração do ambiente de segurança internacional, foi o Planejamento por Ameaça<sup>66</sup>, e neste sentido, muitos analistas na área da Defesa afirmam que durante a Guerra Fria a tarefa de planejamento de força era relativamente simples e direta — a ameaça era representada pela URSS e demandava a operacionalização de forças capacitadas à condução de guerras em âmbito global, com a prioridade voltada para a defesa da Europa Ocidental.

Esta situação descrevia um cenário de consenso, tanto para o governo, quanto para as forças armadas e opinião pública. Todo o Planejamento de

---

<sup>66</sup> O Planejamento por Ameaça envolve a identificação dos oponentes ou ameaças em potencial e a avaliação de suas capacidades, como fatores determinantes do planejamento da nossa força. Na maioria das vezes, o ponto de partida deste modelo é a comparação de capacidades entre as forças em oposição (ou comparação de poderes combatentes), quando estes são identificados acima de qualquer dúvida.

Força, bem como os programas de modernização, eram diretamente vinculados à manutenção de uma vantagem quantitativa e qualitativa em relação às forças soviéticas.

Adicionalmente, a dimensão da força exigida, exclusivamente para o enfretamento global da União Soviética era tal, que todos os demais requisitos, tais como presença avançada, intervenções em conflitos de baixa intensidade e operações humanitárias, poderiam ser tratados como secundários.

*No processo de Planejamento por Ameaça, a principal consideração era a comparação de poderes combatentes, tendo como objeto de comparação a União Soviética. Este processo de planejamento observava uma orientação “top down”, a partir da definição de uma Estratégia Nacional<sup>67</sup>.*

Dentro do arcabouço político estratégico norte-americano, a partir da Estratégia Nacional, definida pela liderança política do Estado, o National Security Council<sup>68</sup> desenvolvia uma Política de Segurança Nacional, que

---

<sup>67</sup> É interessante observar que no âmbito do governo dos EUA não ocorre como é definido numa ordenação natural, o estabelecimento de uma Política para, em decorrência, ser definida uma Estratégia. Ocorre o inverso, ou seja, o documento de nível mais elevado, definido pelo Presidente da República é uma Estratégia (atualmente a National Security Strategy) e em decorrência a esta chamada “Grande Estratégia” são formuladas as Políticas. Esta inversão se deve ao caráter de militarização de que se revestiu o conceito de Segurança Nacional tal como formulado no final da década de 1940. Neste sentido a Estratégia é considerada um plano, ou método de abordagem desenvolvido por um indivíduo, grupo ou organização, visando a atingir de forma completa e bem sucedida uma meta ou objetivo genérico. A Política se refere a uma linha de ação definida adotada por um indivíduo, grupo, ou organização, visando a promoção das melhores práticas para a consecução de um determinado resultado. Disponível em: [http://wiki.answers.com/Q/What\\_are\\_the\\_differences\\_between\\_strategy\\_and\\_policy](http://wiki.answers.com/Q/What_are_the_differences_between_strategy_and_policy)>. Acesso em 28 ago2009.

<sup>68</sup> O National Security Council (NSC) é o principal órgão de assessoria do Presidente dos EUA para assuntos ligados à segurança nacional e política externa. Desde a sua criação no governo Truman, a atribuição do NSC tem sido a de assessoria e aconselhamento do

consistia numa orientação de alto nível relacionada à ações a serem desenvolvidas pelas forças armadas visando a implementação da Estratégia Nacional. As Políticas de Segurança Nacional eram identificadas por títulos mais ou menos vinculados à natureza ou objetivo genérico de suas diretrizes (e.g . New Deal, Flexible Response, etc.). A fixação das s diretrizes governamentais, a estruturação nas Políticas de Segurança Nacional seguia uma orientação básica regulada por um dos dois parâmetros: Minimização de Riscos ou Minimização de Custos.

A opção por uma ou outra abordagem decorria do confronto entre as necessidades estratégicas (relacionadas às ameaças percebidas no ambiente internacional, e se referem a comprometimentos, posicionamento, aprestamento e desenvolvimento de capacitações militares), e as necessidades estruturais (relacionadas à política interna do Estado, e a prioridades nacionais na alocação de recursos orçamentários).

A abordagem por Minimização de Custos implicava numa seleção mais criteriosa dos elementos do Poder Nacional, bem como dos objetivos a serem alcançados e ameaças a serem confrontadas. Esta abordagem possibilitava a escolha do tempo e lugares de resposta, opções estas baseadas na definição e distinção entre Interesses Vitais e Interesses Periféricos.

---

Presidente em temas ligados à segurança nacional e política externa. O NSC também atua como o braço do Presidente na coordenação de políticas no âmbito dos diversos órgãos governamentais. O NSC é conduzido pelo Presidente, tendo como integrantes: O Vice Presidente, o Ministro de Relações Exteriores; o Ministro do Tesouro; o Ministro da Defesa; e o Assistente do Presidente para Segurança Nacional. Tendo como conselheiro militar o Chefe do Estado-Maior Conjunto, e como conselheiro de inteligência o Chefe da CIA.

O fundamento destas opções baseava-se no pressuposto de que — qualquer tentativa de gerar os meios suficientes para confrontar todas as possíveis ameaças poderia causar impactos econômicos e sociais adversos inaceitáveis, devendo-se, portanto, estabelecer prioridades entre os Interesses Nacionais.

Não obstante, a classificação entre Interesses Vitais e Periféricos constituía o verdadeiro ponto fraco desta abordagem, pelo fato dela não considerar as consequências psicológicas associadas à perda de alguns tipos de objetivos eventualmente associados a Interesses Periféricos. Os Estados Unidos vivenciariam este problema de uma forma dramática, tanto na Coreia do Norte, quanto no Vietnam.

A abordagem por Minimização de Riscos também emergiu durante os anos Truman, e tinha como pressuposto fundamental — a premissa de que os EUA poderiam gerar meios suficientes para defender os seus interesses onde e quando eles fossem comprometidos. Desta forma, não havia necessidade de diferenciação entre Interesses Vitais e Periféricos. Porém na medida em que os riscos eram reduzidos os custos, inevitavelmente, sofriam um aumento. Não obstante, a decisão de responder a qualquer agressão que se manifestasse, implicava numa postura reativa, deixando a iniciativa aos oponentes, ou seja, seus potenciais adversários determinariam como e sob quais circunstâncias os recursos norte-americanos seriam gastos.

A aplicação da abordagem Minimização de Custos se deu, inicialmente quando o Governo Truman promulgou a Estratégia de Contenção em Março de 1947, dentro do contexto da Doutrina Truman. Mesmo considerando o



objetivo de circunscrever o expansionismo soviético em todo o mundo, a postura inicial do governo norte-americano foi a de reduzir o máximo possível os gastos com as forças armadas, confiando que o monopólio das armas atômicas seria a garantia de segurança necessária. No entanto, os problemas associados a esta opção de abordagem não demoraram a aparecer — um acúmulo de eventos entre 1948 e 1949 viria a solidificar a percepção geral quanto à ameaça representada pela União Soviética.

Em 1948 a Tchecoslováquia tem o seu Presidente deposto e os comunistas assumem o controle da Nação, impondo uma constituição de partido único em estilo soviético. Neste mesmo ano tropas soviéticas impõe um cerco a Berlim Ocidental, bloqueando todas as vias de acesso terrestre àquela capital. Estas duas ocorrências intensificam a percepção existente no Ocidente quanto a União Soviética ser um Estado eminentemente hostil ao processo de consolidação de regimes democráticos numa Europa em processo de reconstrução.

Em 1949, outros dois eventos influenciariam significativamente a estratégia de segurança dos Estados Unidos. Em agosto deste ano, a União Soviética explode a sua primeira bomba atômica — o monopólio das armas atômicas havia sido rompido, dois anos antes do que previam analistas e planejadores norte-americanos. Mais tarde, neste mesmo ano, o Partido Comunista Chinês assume o controle da China Continental, criando o que parecia ser um adversário monolítico comunista que se espalhava desde a Europa Central, ocupando praticamente todo o continente asiático.

Estes acontecimentos entre 1948-49 realçaram a inadequabilidade da postura norte-americana baseada na Minimização de Custos, (confiando apenas na capacidade associada as armas atômicas) e provocaram a primeira tentativa de efetivamente conciliar o Poder Militar às necessidades estabelecidas pela Estratégia de Contenção. Desta iniciativa resultou um relatório promulgado pelo “National Security Council” designado como “NSC-68” que apresentava como proposta principal:

“[...] a reversão da tendência atual mediante um aumento coordenado e mais acelerado do poder atual tanto dos Estados Unidos, quanto das demais Nações do mundo livre. As análises demonstram que este será um processo dispendioso e implicará em significativos ajustes financeiros e econômicos internos.” (DREW, 1994 p. 95)

Ou seja, de acordo com a “NSC-68” não era mais possível manter a abordagem pela Minimização de Custos. A vantagem que representava a arma atômica havia sido eliminada, e a previsível busca de superioridade no campo da guerra convencional envolveria, sem qualquer dúvida, maiores gastos com a defesa exigindo, portanto, a adoção da abordagem de Minimização de Riscos.

A eclosão da Guerra da Coréia veio a se tornar um corolário às propostas na “NSC-86”, gerando um amplo apoio popular para um significativo aumento na capacitação das Forças, com o decorrente aumento nas despesas com a Defesa.

As despesas governamentais com programas relacionados à segurança elevaram-se de US\$ 13 bilhões no orçamento de 1951, para US\$ 50,4 bilhões no orçamento de 1953, correspondendo a uma variação de 287% e três anos.

Quando a Guerra na Coreia começou a se arrastar, ficou evidente que este conflito, conforme alguns analistas inicialmente afirmaram, não constituía o início de um ataque generalizado da URSS sobre o Ocidente. Com o aumento contínuo das baixas e dos custos, concomitantemente a uma falta de percepção de uma ameaça soviética eminente, a opinião pública norte-americana começou a manifestar uma crescente frustração com a Guerra na Coreia e em decorrência, em 1952, o governo Truman faz uma nítida reorientação no sentido de atender às prioridades domésticas, sinalizando uma nova mudança na abordagem de Minimização de Riscos.

Podemos considerar que para os Estados Unidos o período entre 1947 e 1952 correspondeu a uma intensa fase de ajustes à nova realidade internacional da Nação, e internamente, a um novo arcabouço político-estratégico.

É neste contexto que a prática do Planejamento de Força começa a se tornar uma preocupação, onde se buscava um consenso quanto a uma metodologia que proporcionasse uma resposta adequada e aceitável à pergunta que ainda permanecia sem resposta: *O quanto será suficiente?*

Não obstante, em face à cultura militar já incorporada, não havia qualquer esforço conjunto no âmbito das forças armadas no sentido da criação de um paradigma de consenso. Cada uma das forças, isoladamente, e tendo por base as Políticas de Segurança Nacional emanadas do governo, estabeleciam suas próprias necessidades de meios, sem levar em consideração qualquer requisito para viabilizar operações conjuntas, ou se quer prevenir a duplicação de meios.

Assim, o processo de Planejamento de Força, bem como os programas de modernização, eram diretamente vinculados à manutenção de uma vantagem quantitativa e qualitativa em relação às forças soviéticas, e seguiam as orientações constantes das diversas Políticas de Segurança Nacional que se seguiram durante a Guerra Fria, tal como descritas a seguir.

### 3.4.1 “NEW LOOK” (1953-1954)

Com o início do governo Eisenhower (1953-61) é implantada a primeira Política de Segurança dentro da Estratégia de Containment — a política de “New Look” — podendo ser considerada uma resposta à opinião pública norte-americana, priorizando a Minimização de Custos, contrariando a abordagem que vinha sendo adotada nos últimos anos do Governo Truman (1945-53). Esta política foi formalizada pelo National Security Council através de seu documento 162/2 (NSC 162/2), o qual foi aprovado por Eisenhower em Outubro de 1953.

Eisenhower acreditava que a Minimização de Custos era a única forma de alcançar uma Segurança Nacional equilibrada, mantendo o enfoque nos Interesses Nacionais Vitais.

Eisenhower reconhecia a evidência da ameaça representada pela União Soviética, não obstante, a proteção indistinta de todos os interesses nacionais contra todas as possíveis ameaças, exigiria uma priorização de recursos para Defesa restando a austeridade fiscal para os demais setores do governo, acarretando numa mudança na sociedade norte-americana, e o

comprometimento de um dos seus maiores mitos — o “*american way of life*” — o que também seria uma ameaça a longo prazo .

Ou seja, paradoxalmente, o preço da segurança absoluta era a destruição do que se procurava defender. Para Eisenhower, no conflito existente entre política externa e interna, a Segurança Nacional e Estabilidade Econômica eram os protagonistas. Um dos principais aspectos a serem observados era no sentido de que, se o povo norte-americano percebesse o custo do internacionalismo como um sacrifício nacional indefinido, o resultado seria a volta ao isolacionismo.

Desta forma, os parâmetros: (1) Minimização de Custos (2) Minimização de Riscos; (3) Necessidades Estratégicas e (4) Necessidades Estruturais firmavam-se como fatores condicionantes do processo Planejamento de Força. Nos governos que se seguiram por mais de quatro décadas, as opções de configuração de forças variavam em face dos confrontos dos parâmetros citados, e delinearam o poder militar norte-americano na condução da Estratégia de Containment.

*Desta forma pode-se inferir que, mesmo sem ter uma existência oficial na forma de um processo analítico, o Planejamento de Força era executado de uma forma forma “ad hoc”, traduzindo sob a forma de meios e efetivos, o confronto entre as intenções e possibilidades do governo. Em outras palavras, o processo de Planejamento de Força (mesmo de caráter informal) era o transdutor entre a estratégia e os meios para a sua implementação.*

A determinação em reduzir os gastos com a defesa, visando a criação de um equilíbrio entre “segurança e desenvolvimento”, era a grande dificuldade enfrentada por Eisenhower, que encontrava no JCS a voz de oposição a uma abordagem de Minimização de Custos. No entanto, o impacto do acelerado desenvolvimento tecnológico proporcionou a Eisenhower a saída para o dilema Necessidades Estratégicas vs. Necessidades Estruturais.

A superioridade tecnológica norte-americana em termos de sistemas nucleares proporcionava opções que, corretamente exploradas, possibilitariam a compatibilização entre objetivos estratégicos e estruturais. A tecnologia traduzida na forma de vetores para as armas nucleares e o desenvolvimento de armas nucleares táticas possibilitava a conjugação de metas estratégicas e estruturais aparentemente inconciliáveis.

A política de New Look estabelecia alguns pressupostos (fatores de planejamento), quais sejam: (a) nenhuma mudança significativa no nível de tensão internacional; (b) nenhuma mudança significativa no relacionamento entre EUA e URSS; (c) a retaliação maciça<sup>69</sup> como maior fator de dissuasão; (d) redução das forças convencionais; (d) expansão da capacidade de defesa aérea no território continental norte-americano; (e) o poder aéreo estratégico passava

---

<sup>69</sup> Retaliação Maciça foi uma expressão criada pelo Secretário de Estado John Foster Dulles num discurso em Janeiro de 1954. Dulles declarava que “*os EUA responderiam a qualquer provocação militar em locais e com meio de sua exclusiva escolha*”. Esta afirmação foi interpretada como significando que os EUA poderiam responder a qualquer desafio externo mediante o emprego de armas nucleares. Dulles também declarou que a “*defesa local deveria ser reforçada por uma dissuasão posterior representada por uma capacidade maciça poder retaliatório*.” Estas duas declarações constituem a interpretação básica da expressão retaliação maciça.

a ser a primeira linha de defesa, e (f) as armas nucleares táticas constituiriam a compensação pela redução no nível de forças convencionais.

No entanto, as capacitações para a condução de guerras limitadas não seriam totalmente descartadas. O General Maxwell Taylor, Chefe de Estado-Maior do Exército, estabeleceu os requisitos para que o Exército estivesse “capacitado a desdobrar um corpo de três Divisões, num teatro além-mar, num prazo de dois meses”, incluindo o necessário apoio logístico de combate para essas forças. Identificava-se nesta iniciativa a aplicação do planejamento baseado em capacitação.

*Assim, os Planejamentos de Força já no início dos anos 50, embora estivessem solidamente baseados na comparação de poderes combatentes, continham também, alguns elementos condicionados por recursos (o programa “New Look”), e outros baseados em capacitação (o corpo de Exército de Taylor).*

### 3.4.2 “NEW NEW LOOK” (1954 – 1960)

Em 1954, quando a política de Retaliação Maciça foi instituída, os EUA possuíam a habilidade para destruir as forças militares da URSS, com apenas uma pequena possibilidade de sofrer algum dano retaliatório mais sério. Em 1956, no entanto, esta situação já não era mais tão evidente assim.

Um grande esforço de equiparação desenvolvido pelos soviéticos, acompanhado de inovações tecnológicas, redundou numa corrida armamentista; e em decorrência, num prazo espantosamente curto, desenvolveu-se uma mutua vulnerabilidade a uma devastação nuclear.

Um “Equilíbrio de Terror” derivado do rápido crescimento do poder estratégico nuclear soviético tinha fragilizado dois pressupostos chaves da doutrina New Look: (1) que a antiga relação de poder nuclear entre EUA e URSS não seria radicalmente alterada; e (2) que as forças de retaliação dos EUA teriam capacidade de dissuadir grandes e pequenas agressões.

Por outro lado, reforçava-se a percepção de que Retaliação Nuclear Maciça não era efetiva na dissuasão de pequenas guerras locais ambíguas, porque o seu emprego neste contexto não era crível.

Analistas como William Kaufmann do MIT, e Henry Kissinger da Universidade de Harvard, argumentavam que existe um limiar do conflito, abaixo do qual, não haveria credibilidade na ameaça de uso de forças estratégicas nucleares, deste modo, seriam necessárias forças não estratégicas para lidarem, de forma efetiva, com tais conflitos de nível relativamente mais baixo.

Por outro lado o nível de desenvolvimento de armas nucleares na URSS, e a conseqüente paridade em potencial de destruição, eram a evidência de que havia sido atingida a capacidade de “mútua destruição” entre EUA e URSS. Neste contexto, o emprego de armas nucleares se restringia à única hipótese de resposta a um eventual ataque direto ao território nacional — *ou seja, pela primeira vez, a forma pela qual os EUA responderiam não era mais um critério estabelecido unilateralmente pelos EUA.*



Os planejadores da Defesa começaram então a trabalhar numa revisão na Política “New Look”, criando a “New” New Look, que ficou delineada pela diretiva NSC-544/0 em Dezembro de 1954.

Esta nova Política enfatizava: (1) a manutenção de apenas uma “suficiência” estratégica, e não mais a superioridade; (2) a priorização no emprego de armas nucleares táticas em guerras limitadas; e (3) a manutenção de forças prontas e em posição, ao invés de forças em reserva.

Desta forma, a ênfase ainda era, basicamente, nas armas nucleares, e a justificativa ainda era a economia de recursos, no entanto, a mudança para a Política de “Flexible Response” já estava em andamento.

### 3.4.3 “FLEXIBLE RESPONSE” (1960 – 1968)

Com a posse do governo Kennedy, a política “New New Look” é substituída pela “Flexible Response”. No âmago desta nova política estava o pressuposto de que o emprego de forças convencionais na dissuasão reduziria a possibilidade de uma escalada nuclear, garantindo a possibilidade de defesa externa dos interesses norte-americanos, em um maior número de situações regionais.

O então Secretário de Defesa Robert McNamara argumentava que os EUA necessitavam de uma capacidade de combate convencional correspondente a “*duas guerras e meia*”, de modo a ter forças suficientes para: (1) estabelecer a defesa da Europa contra um ataque da União Soviética; (2) defender o Sudeste Asiático ou a Coréia contra um ataque Chinês; e (3) ainda enfrentar uma contingência de menor porte em qualquer outro lugar no mundo,

inaugurando-se, assim, uma prática que vigorou até o início do século XXI, compreendendo *a fixação de um parâmetro de dimensionamento para o Planejamento de Força*.

McNamara, também reconhecia o desafio que era conduzir um planejamento de defesa num ambiente incerto — a necessidade de desenvolver programas de defesa que proporcionassem capacitações que iriam eventualmente ser empregadas contra contingências ainda imprevistas. Este desafio foi respondido mediante a racionalização da estrutura da força de modo que, além de se considerar as ameaças mais evidentes (a União Soviética e a China), incorporava-se um maior grau de flexibilidade. O então Chefe do Estado-Maior Conjunto, o General Earle Wheeler declarou:

“... nós criamos forças versáteis e flexíveis de múltiplo emprego, que podem ser conformadas aos requisitos de situações de emergência.

Para este propósito, o US Strike Command (STRICOM) foi dotado de oito Divisões do Exército, prontas para combate, acrescidas dos meios de apoio aerotático, além da necessária capacidade de transporte aéreo, de modo a fazer frente a um número limitado de situações de guerra.” (TROXELL, 1997)

Desta forma, a missão do STRICOM era a de prover forças de reserva prontas para o combate em geral, de modo a reforçar outros comandos unificados, e para planejar e conduzir operações contingentes.

Assim, McNamara criava o Planejamento de Contingência como um reforço contra a incerteza.

*Os planejadores de força passavam a combinar elementos do Planejamento por Ameaça com elementos do Planejamento por Capacitação, introduzindo uma tentativa de gestão da incerteza.*

### 3.4.4 DISSUASÃO REALISTA (1969-1976)

Durante o Governo Nixon (1969-74), o Conselheiro de Segurança Nacional Henry Kissinger realizou um exame dos pressupostos que sustentavam o conceito de “*duas guerras e meia*”. O colapso do bloco Sino-Soviético e o reconhecimento de que os EUA nunca haviam desenvolvido as forças necessárias para a meta de duas guerras e meia, e o pesadelo que já representava o Vietnã, tiveram como consequência a adoção do modelo de “*uma guerra e meia*”. À época, o presidente Nixon esboçou uma argumentação lógica para a nova conceituação em seu relatório para o Congresso em Fevereiro de 1970:

“Num esforço para harmonizar a doutrina e a capacitação, nós optamos por um modelo que pode ser mais bem definido como a estratégia de ‘uma guerra e meia’. Sob este conceito, nós manteremos em tempo de paz, forças de emprego geral em nível adequado para enfrentar, simultaneamente, um grande ataque comunista, na Europa ou na Ásia... e combater uma contingência em qualquer outro lugar.” (TROXELL, 1997)

Constata-se, assim, que durante a Guerra Fria, além da ameaça permanente representada pelo Bloco Soviético, abria-se um espaço cada vez maior para o planejamento complementar visando ao enfrentamento de uma contingência aleatória e incerta, e a força que iria enfrentar o desconhecido seria definida segundo uma modalidade de planejamento que passaria a ser denominada Planejamento por Capacitação. Um exemplo desta tendência fica evidente no Relatório Anual de 1976 do Departamento de Defesa assinalou:

“as forças de emprego geral dos EUA devem ser adestradas, equipadas e supridas de tal forma, que pudessem ser desdobradas e empregadas em combate numa grande variedade de ambientes, e contra uma vasta gama de possíveis inimigos.” (TROXELL, 1997)

### 3.4.5 REGIONALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA (1977 – 1981)

Com a posse do Governo Carter (1977-81), a flexibilidade no planejamento de força foi ainda mais longe. Inaugurou-se a abordagem de contingências sob o enfoque regional, tendo como alvo inicial o Golfo Pérsico.

Em 1979, um estudo do Departamento de Defesa identificou uma variedade de ameaças e de contingências passíveis de ocorrerem a partir do daquela região, e propôs a capacitação de forças para confrontá-las de forma específica, sem especificar um cenário específico. Este esforço baseado em capacitação redundou na formação da “Rapid Deployment Joint Task Force”.

### 3.4.6 A DOCTRINA REAGAN (1981 – 1989)

Durante os anos Reagan (1981-89) o Planejamento de Força ainda concentrava-se, prioritariamente na abordagem por ameaça, considerando a possibilidade de uma guerra global contra a União Soviética. A previsão era de que o conflito teria por foco inicial uma invasão soviética no Oriente Médio, com possibilidade de se alastrar por diversas frentes.

No entanto, a despeito da possibilidade de operações em múltiplas frentes, estava claro que a defesa da Europa era o fator dominante para a determinação de requisitos militares.

*Conclui-se concluir que o Planejamento de Força, durante os anos Reagan, confirmou a prática de todos os demais governos durante a Guerra Fria, ou seja, o Planejamento por Ameaça, sem desconsiderar, no entanto, as*

*importantes contribuições de uma nova modalidade denominada Planejamento por Capacitação.*

Numa síntese bem elaborada pelo analista Richard Kugler da RAND Corporation: *“A análise por ameaça foi uma importante variável no processo de desenvolvimento de estratégia, mas esta abordagem esteve longe de ser o único fator, ou até mesmo o mais importante”.* (KUGLER, 1994)

### 3.5 O PLANEJAMENTO DE FORÇA PÓS-GUERRA FRIA

*A incerteza não é um mero incômodo que necessite de um pouco de sensibilidade analítica, ao contrário, é a característica dominante de um planejamento sério.*  
Paul K. Davis<sup>70</sup>

O dia 11/09 ficou marcado nos calendários e na memória coletiva como o marco histórico do colapso das Torres Gêmeas em Nova York. Por uma interessante coincidência, o dia 09/11, no final da década de 1980, também ficou marcado na memória coletiva como um marco histórico, neste caso referente ao colapso do Muro de Berlim — era o fim da Guerra Fria. Numa escala menor, ambos os eventos também representaram importantes pontos de inflexão no processo de Planejamento de Força, e nos reportamos agora ao marco histórico mais antigo.

---

<sup>70</sup> Paul K. Davis, “Institutionalizing Planning for Adaptiveness,” *New Challenges for Defense Planning*, p. 81.

De alguma forma, repetiam-se os eventos de 1945. Os Estados Unidos emergiam de uma “guerra” na condição vitoriosos e como potência hegemônica. Não obstante, internamente, as forças armadas preparavam-se para um novo conflito.

Nos primeiros anos da era Pós-Guerra Fria as forças armadas norte-americanas encontraram grande dificuldade para convencer, tanto o Congresso, quanto a opinião pública, a necessidade de manter o aparato militar da Guerra Fria. O principal problema era a falta de uma ameaça concreta que continuasse a justificar os gastos com a Defesa.

O arcabouço que representava o Planejamento por Ameaça havia se tornado anacrônico do dia para noite, e em seu lugar, o que restou foi a uma ampla discordância quanto às ameaças, contingências, ou enfoque a ser dado ao aprestamento das forças armadas.

Questionamentos que se faziam, principalmente ao longo da década de 1990 eram: *Por que manter o projeto do F-22, se não há no mundo um modelo que seja, se quer, igual ao F-16? Por que construir mais submarinos nucleares dotados de lançadores de mísseis balísticos ou navios-aeródromo? Qual seria a ameaça no mundo Pós-Guerra Fria que justificaria tais investimentos?*

Durante as cinco décadas da Guerra Fria, as forças armadas norte-americanas haviam sido dimensionadas e estruturadas, tendo como parâmetro o enfrentamento em âmbito global de uma ameaça específica e definida — a União Soviética. Os parâmetros de planejamento eram simples e pragmáticos — superar a União Soviética na comparação de poderes combatentes. Desta

forma o Planejamento de Força era uma atividade extremamente simples — sob a égide de uma diretriz governamental, buscava-se a superação ou no mínimo a equiparação num processo de comparação de poderes combatentes com a URSS.

Com o colapso da União Soviética, desaparecia a ameaça e o parâmetro que por si só justificava os gastos com a defesa. Da noite para o dia, todo o establishment militar norte-americano tinha que arranjar uma justificativa plausível para manter a dimensão de sua máquina militar e, principalmente, de um Complexo Industrial-Militar que internamente gerava renda e emprego a milhares de cidadãos norte-americanos.

Para complicar ainda mais a situação, este contexto de apreensões e necessidades no âmbito militar se dava em face de um Congresso e de uma opinião pública que, finalmente, almejava desfrutar dos benefícios da paz e da vitória, do contrário — de que valeria todo o empenho e sacrifício, durante décadas, por uma vitória.

Alguns outros aspectos compunham esse novo cenário. Os militares norte-americanos ainda sofriam com alguns resquícios de sua malfada empreitada no Vietnã, e em paralelo, os EUA estavam com sua economia em recessão, convivendo com déficits orçamentários e uma crescente dívida pública.

Diante desse quadro, vozes em Washington, que se mantiveram caladas durante décadas, decidiram que este era o momento apropriado para cortes

nos orçamentos de defesa. Por mais paradoxal que pareça — os militares, vitoriosos na Guerra Fria, tornaram-se vítimas do seu próprio sucesso.

Já era evidente que cortes e reduções seriam inevitáveis. A Estratégia de Contenção, assim como postura de dissuasão em nível global, além de terem perdido sua “*raison d'être*”, exigiam um nível de força incompatível com recursos disponíveis.

Uma nova postura estratégica teria que ser definida, e nesta intenção, durante a década de 90, surgiram três iniciativas, ou como a literatura que trata do assunto se refere, três grandes revisões ou projetos de estruturação das forças armadas: a “Base Force” (1990); o “Bottom-Up Review” (1993); e o “Quadrennial Defense Review” (1997).

### 3.5.1 “BASE FORCE” (1889-1992)

A necessidade de desenvolvimento de uma nova Estratégia Nacional e a decorrente estrutura de força para a era Pós-Guerra Fria deu origem a duas correntes de pensamento no âmbito do Governo norte-americano. De um lado os congressistas Leslie Aspin e Samuel Nunn, e de outro o Secretário de Defesa Dick Cheney (1989-92) e o General Colin Powell. A corrente Cheney-Powell saiu na dianteira apresentando a concepção estratégica da “Base Force”.

A “Base Force” foi concebida praticamente a portas fechadas, no âmbito do JCS, sem qualquer participação das Forças ou dos Grandes Comandos Combinados (CINCs), fato que já evidenciava um dos reflexos da Lei Goldwater-Nichols, modificando o enfoque do Planejamento de Forças para o JCS.



A idéia básica de concepção da “Base Force” era a estruturação de uma força mínima necessária para a defesa dos Interesses Nacionais dos Estados Unidos no mundo Pós-Guerra Fria. Em termos práticos, essa concepção vislumbrava uma redução de 25% em relação ao efetivo das forças armadas em 1990, sendo que esta redução dar-se-ia numa razão de 5% ao ano, entre 1990 e 1995. A previsão de Powell era que a redução de efetivos resultaria, também, em cortes paralelos no que tange a meios. Porém as forças continuariam com a mesma estrutura que tinham durante a Guerra Fria.

A “Base Force” foi anunciada pelo Presidente George H. W. Bush (1989-1993) no dia 2 de agosto de 1990, o dia em que o Iraque invadiu o Kuwait. Em seu discurso, Bush anunciava também o novo enfoque da estratégia norte-americana, mudando da dissuasão em âmbito global para as ameaças em caráter regional.

A concepção original da “Base Force” foi a de uma abordagem motivada, em grande parte, por restrições orçamentárias, mas também pela ausência de um ator em relação ao qual pudesse ser feita uma comparação de Poderes Combatentes, como se pode depreender de comentários feitos à época pelo próprio General Powell — “[...] *estou ficando sem vilões, eu só tenho Castro e Kim Il Sung*”. (TROXELL, 1997)

Powell enfatizava que no ambiente de segurança da época havia sérias restrições quanto ao Planejamento por Ameaça, e que uma força limitada por

recursos orçamentários deveria focar as capacitações<sup>71</sup> que lhe assegurassem a flexibilidade necessária para executar as múltiplas missões passíveis de serem exigidas num campo de batalha moderno.

A “Base Force” ganhou seu contorno oficial com a promulgação da “National Military Strategy” de 1992, mediante a qual o tamanho ideal da força seria determinado com base numa avaliação das capacitações necessárias ao enfrentamento de duas Guerras Limitadas<sup>72</sup> ou Regionais, (ao contrário do pressuposto da Guerra Fria que prescrevia a das Forças Armadas em até duas guerras totais). Sob esta perspectiva a concepção da “Base Force” prescrevia três pacotes de forças orientados para: dissuasão<sup>73</sup> e defesa (Forças Estratégicas); presença avançada (Forças do Pacífico e do Atlântico); e resposta a crises e reforço (Forças de Contingência).

O advento da Guerra no Golfo (1990-1991), e a concentração das atenções neste conflito, impediram que os planejadores no Pentágono concluíssem o arcabouço analítico da “Base Force”, deficiência esta que favoreceu a corrente contrária a este paradigma de Planejamento de Força.

---

<sup>71</sup> Como se depreende da leitura até este ponto, o termo capacitação começava a se tornar cada vez mais presente no jargão militar norte-americano. Era uma forma de dizer: “vamos planejar uma força sem saber contra quem vamos lutar.” O uso deste termo era e tem sido tão falacioso, que somente em 2008, o Departamento de Defesa conseguiu chegar a um consenso quanto ao estabelecimento de uma definição para o termo capacitação.

<sup>72</sup> **Guerra Limitada** – Conflito armado entre Estados ou coligação de Estados, sem a amplitude da guerra total, caracterizado pela restrição implícita ou consentida dos beligerantes, tais como espaço geográfico restrito ou limitação do Poder Nacional empregado, pelo menos por um dos beligerantes. (BRASIL, 2007 p. 128)

<sup>73</sup> **Dissuasão** (ou Deterrência) – Atitude estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desaconselhar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos. (BRASIL, 2007 p. 84)

A “Base Force” não era bem aceita no Congresso norte-americano, onde a principal crítica se relacionava ao pressuposto de que era impossível prever quais seriam os futuros adversários dos EUA. A oposição argumentava que em face à ausência de uma ameaça tangível, era questionável a validade do parâmetro 2MRC de dimensionamento da “Base Force”, e passaram a atacar as premissas estratégicas desta concepção. Nesta contestação ressaltavam-se as vozes do Deputado Leslie (Les) Aspin, e do Senador Samuel (Sam) Nunn, que propugnavam por um envolvimento global de menor dimensão, num exercício semelhante ao de um policiamento global.

Les Aspin criticava a concepção da “Base Force” argumentando *que ela resultava de um mero e arbitrário corte de efetivos, sem levar em consideração as reais necessidades estratégicas do país*. Alternativamente, Aspin propunha uma revisão completa de toda a política de defesa, de baixo para cima, dando origem à idéia do “*bottom-up review*”.

Em dois documentos relativos à segurança nacional, Aspin faz críticas ao Planejamento por Capacitação adotado por Powell. No primeiro documento (Janeiro de 1992), alega que as decisões relativas a quais capacitações seriam necessárias às forças dos EUA não poderiam ser tomadas no vácuo. Ao contrário, ele concluía:

“[...] é vital identificar quais são as ameaças aos interesses dos EUA, e que seriam suficientemente significativas, para que os norte-americanos considerem o recurso ao uso da força para garanti-los.”  
(Troxell, 1997)

Em outro documento (Fevereiro de 1992), Aspin esboçou a sua concepção de “*equivalência ao Iraque*” como a medida da ameaça genérica no que tange a um agressor regional, e o “*equivalente à força da Operação Tempestade no Deserto*” como sendo o módulo básico de dimensionamento para as forças dos EUA. O propósito de Aspin era o de estabelecer uma clara ligação entre a estrutura de força e os tipos de ameaças contra as quais havia expectativa destas forças virem a se confrontar.

Aspin também vislumbrava que o seu método baseado em ameaça seria suficientemente flexível para incluir alguns aspectos típicos da abordagem baseada em capacitação. Ele previa, *além de um bloco de montagem básico* (o equivalente à Tempestade no Deserto), o estabelecimento de blocos de força adicionais fixados em termos de diversos tipos de capacitações adicionais e modulares.

Neste ínterim, enquanto a Estratégia da “Base Force” era criticada no Congresso, no âmbito do Pentágono, ela se consolidava como uma abordagem combinada de planejamento por capacitação e ameaça, enfocando a possibilidade de conflitos no âmbito regional, utilizando como parâmetro de mediação o requisito de 2 MRC<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Powell considerava imprescindível que os EUA resguardassem a possibilidade de reagir ao surgimento de outra ameaça regional oportunista. Nascia, assim, o requisito de dimensionamento das forças dos EUA para enfrentarem duas Guerras Regionais (ou Limitadas) — 2MRC (Main Regional Contingency). Embora não haja um registro oficial deste parâmetro à época em que foi idealizado, ele se manteria como o padrão para o Planejamento de Força durante toda a década de 1990.

### 3.5.2 “BOTTOM-UP REVIEW” (1993-1997)

O candidato Bill Clinton era um opositor à política de defesa do Governo Bush, deste modo, a proposta de Les Aspin se encaixava no contexto de sua caracterização como o “candidato da mudança”. Desse modo, ao ser eleito presidente, Clinton, endossa a proposta de Aspin, nomeando-o para o cargo de Secretário de Defesa, com a incumbência de conduzir uma verdadeira revisão em toda a área de Defesa, a partir de suas bases — um processo que foi denominado “Bottom-Up Review (BUR)”.

Vemos, portanto, esse processo de revisão, não nasceu de uma nova realidade, ou de uma nova ameaça — e sim, de uma idiosincrasia, baseada na convicção subjetiva de que o processo em vigor estava errado desde o início. Esperavam-se grandes mudanças, as expectativas e apreensões eram altas.

De fato Aspin, e seu sucessor William Perry, implementaram a BUR, porém o resultado desse processo ficou muito aquém do esperado. Alterou muito pouco a estrutura das forças armadas. Até certo ponto isso poderia ser esperado, ao considerar-se que o Chefe do Estado-Maior Conjunto, no início do governo Clinton, ainda era o próprio General Powell, e o governo, embora democrático em sua cúpula, tinha que transigir com um Congresso de maioria republicana.

Assim que foi empossado no cargo, Aspin determinou, arbitrariamente, um corte de US\$ 113,5 bilhões no orçamento da Defesa, o que praticamente dobrava as perdas que já se acumulavam desde 1990. Para o

Presidente Clinton a principal ameaça aos EUA era a convivência com uma economia que necessitava de revitalização.

Não obstante, apesar do corte orçamentário imposto, Aspin e sua equipe não tinham muita convicção com relação ao tipo de força que o novo orçamento poderia produzir. Como que tateando no escuro, Aspin propôs uma série de ideias próprias para o Planejamento de Força como, por exemplo: a adoção de um parâmetro de medição conhecido como a *força equivalente à Tempestade no Deserto*, além de outras concepções como a “*win-hold-win*”<sup>75</sup>, sem ter, no entanto, uma sólida base conceitual de sustentação para qualquer uma delas.

A fragilidade das ideias de Aspin esbarraria numa forte oposição tanto militar quanto da mídia republicana, que não lhe poupava críticas, até mesmo jocosas, em relação às suas opções, como por exemplo: “*a força chuvisco no deserto*”; ou “*a concepção win-hold-oops*”; e outras. Desta forma, Aspin se vê forçado a retroceder em seu posicionamento e manter a concepção vigor — a qual se baseava na capacidade para engajar, simultaneamente, duas guerras limitadas regionais (2 MRC).

---

<sup>75</sup> **Win-hold-win** constituía um paradigma de planejamento que partia do pressuposto de que, se confrontando duas guerras simultâneas, os EUA não tentariam vencer as duas ao mesmo tempo. Alternativamente, buscava a ofensiva numa delas (win), enquanto mantinha uma postura defensiva em relação à outra (hold). Após a vitória na primeira, a força seria realocada para a outra guerra, assumindo a superioridade necessária para tomar a ofensiva e vencer. **Win-hold-win**, portanto, permitia que as forças norte-americanas fossem dimensionadas para enfrentarem, simultaneamente, duas guerras totais, sendo que uma de forma ofensiva, e a outra numa postura defensiva, poupando estas forças para construir uma segunda capacidade ofensiva.

Ocorre, no entanto, que quando Aspin faz sua opção definitiva em 2 MRC, ele se depara com uma situação difícil. Os cortes orçamentários que ela havia feito anteriormente, não permitiam que a força resultante cumprisse o requisito de “2 MRC simultâneas”, e seria anacrônico divulgar uma estratégia com uma incompatibilidade entre meios, recursos e objetivos. Assim, na confecção do relatório da “BUR” esse problema foi contornado por um jogo de palavras — substituindo o texto “2 MRC simultâneas” — para — “2 MRC “quase” simultâneas”.

Desta forma, em que pese as intenções iniciais e a amplitude que a expressão “Bottom-Up Review” sugeria — o seu alcance real ficou só na intenção. As reduções em relação à “Base Force” foram mínimas (10 a 15%), tendo sido mantidas as estruturas de força, bem como os níveis de a prestação.

Alguns programas anteriores, como o do submarino Sea Wolf, dos mísseis Trident II, do interceptador F-22, e do Sistema de Comunicações por Satélite Milstar sobreviveram, sem considerar a retomada do projeto do V-22 Osprey, mesmo depois que a ameaça soviética, que houvera determinado o desenvolvimento destes projetos, não existisse mais.

Desta forma a “BUR” não conseguiu agradar ninguém, nem os conservadores, nem os liberais. Os conservadores argumentavam que os cortes orçamentários feitos pelo Governo Clinton impediam a implementação de uma estratégia de duas guerras. Já os liberais também estavam insatisfeitos, em face dos cortes efetuados terem ficado muito aquém do esperado.

Em face ao estrondoso fracasso na Operação “Restore Hope” em Dezembro de 1993 (Batalha de Mogadíscio – Somália), Les Aspin é destituído do cargo de Secretário de Defesa em Fevereiro de 1994, assumindo William Perry. Anteriormente, em Outubro de 1993, o General Colin Powell foi substituído pelo General Shalikashvili, e com isto, um grande foco de oposição no âmbito do próprio Governo Clinton estava eliminado, abrindo-se o caminho para a especificação de uma paradigma de Planejamento de Força ainda mais restritivo.

O General Shalikashvili compartilhava das ideias de Aspin e de seu sucessor William Perry quanto a uma reestruturação das forças armadas, e opunha-se radicalmente à Doutrina Weinberg<sup>76</sup>, em sua proposição de que os EUA só deveriam engajar um conflito que fosse vital aos interesses dos EUA, e neste caso, deveria fazê-lo com força total.

O posicionamento de Shalikashvili estava de acordo com a nova Estratégia estabelecida pela edição de 1994 da Estratégia de Segurança Nacional intitulada “*Enlargement and Engagement*”,<sup>77</sup> que prescrevia uma participação internacional mais ativa dos EUA em Guerras Limitadas ou Regionais; sendo que não precisariam estar em jogo, apenas, os interesses vitais dos EUA, bastava que os interesses envolvidos fossem considerados importantes.

---

<sup>76</sup> Ver Doutrinas de Emprego da Força; EGN-CEPE- Julho 2004 - <http://www.egn.mar.mil.br/cepeTrabIndividuais.htm>

<sup>77</sup> O lançamento desta Estratégia de Segurança Nacional correspondia ao início do segundo mandato de Bill Clinton (1994-2001)



Nascia assim um dos maiores conflitos entre estratégia e recursos na história norte-americana. Enquanto que Estratégia “*Enlargement and Engagement*” exigia a manutenção e até o aumento de efetivos, o orçamento para as forças armadas era sistematicamente reduzido; em outras palavras, a Estratégia Nacional não permitia a redução de efetivos e o orçamento não permitia a manutenção dos efetivos existentes. Instalava-se, assim, a partir da segunda metade da década de 1990, uma instabilidade crônica no âmbito da Defesa dos EUA, onde a estratégia, os recursos, e a disponibilidade de meios caminhavam em direções distintas.

Em paralelo, os críticos, principalmente no âmbito do Congresso norte-americano, logo perceberam que a “BUR” se tratava de um processo movido, exclusivamente por limitações orçamentárias e que não abordava, adequadamente, os desafios da nova ambiência de segurança internacional. O Congresso norte-americano estava insatisfeito com o resultado do BUR, e em função das crescentes críticas, um novo modelo tinha que ser desenvolvido, surgindo assim o “Quadrennial Defense Review (QDR)”.

### 3.5.3 “QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW”

Como vimos no tópico anterior, o recrudescimento das críticas à concepção da “BUR” provocou a necessidade de mudanças, e a iniciativa para disparar este processo coube ao Congresso norte-americano, inaugurando uma era de intensa participação do legislativo norte-americano na definição dos parâmetros de Planejamento de Força.

Em 1994, o Congresso norte-americano aprova um projeto de lei criando uma comissão para estabelecer, entre outras medidas, uma solução para problemas associados ao Planejamento de Força. Após estudos esta comissão recomendou a instituição de um processo quadrienal de revisão estratégica. Em decorrência, o Congresso norte-americano promulga uma lei determinando a elaboração do “Quadrennial Defense Review” (QDR).

O QDR desta forma nascia com o propósito de fixar a estratégia de defesa; o aprestamento das forças armadas; os planos e programas de modernização das forças; a organização de infraestrutura de apoio; os planos orçamentários; além de outros programas e políticas de defesa, visando determinar e expressar a estratégia de defesa dos EUA, estabelecendo um programa de defesa até o ano de 2005.

O QDR 1997, no entanto, não alterou os parâmetros de Planejamento de Força que já vinham sendo empregados. Da mesma forma que a “Base Force” e o “Bottom-Up Review”, ele reafirmou o cenário de 2 MRC, apresentando uma estratégia militar definida em termos amplos, prescrevendo ações para a conformação do ambiente de segurança internacional mediante a dissuasão e engajamento, mantendo o aprestamento para o engajamento em um amplo espectro de conflitos, abrangendo desde as Operações de Não Guerra (Operations Other Than War - OOTH) e Contingências de Pequena Escala (Small Scale Contingencies - SSC) até as Guerras Gerais (MTW). Este QDR alterava, também, a designação MRC para MTW. Em termos gerais, no entanto, o QDR 1997 simplesmente endossava todos os documentos e diretrizes estratégicas já existentes, ou seja o QDR 1997 nada mais era do que uma confirmação ou receita para o status quo, e segundo as críticas da época,

repleto de slogans e rótulos de efeito ou ambíguos, sem conter um plano estratégico que fosse tangível. O Congresso norte-americano não chegou a ficar impressionado com o QDR 1997, considerando-o um mero documento orçamentário, sem nada de especial. O QDR 1997 não atingiu o seu propósito maior que era o de desafiar o “status quo”.

### 3.5.3.1 Quadrennial Defense Review” – 2001

Em face dos resultados pífios e ambíguos do 1º QDR, o Congresso norte-americano reforçou a determinação em relação ao caráter permanente e periódico do QDR, pretendendo transformá-lo num elemento chave no planejamento da segurança nacional, e que conformaria os programas de defesa e as necessidades orçamentárias de forma específica. Neste sentido, o QDR passou a ser um documento de sustentação e complemento da Estratégia de Segurança Nacional.

No entanto, a legislação que conferia este novo status ao QDR, por usar um linguajar político foi demasiadamente vaga, não especificando claramente que o QDR deveria estabelecer o modelo de Planejamento de Força, vinculado a um plano de aquisição de meios específico, o qual deveria ser coerente com outros documentos de planejamento em âmbito governamental. Em face disto, não foi corrigida a mais óbvia e contínua falha do processo de planejamento de defesa dos EUA — a falta de correspondência no projeto de estratégia, entre os recursos disponíveis, os meios, e os fins previstos.

O QDR-2001 foi promulgado em 30 de Setembro de 2001, conforme previsto, e incluiu algumas inserções de última hora para refletir os ataques terroristas sofridos em 11 de Setembro, mas, basicamente, ele continha as instruções que o Secretário de Defesa Rumsfeld já havia esboçado meses antes.

O QDR-2001 introduziu uma nova estratégia e um novo padrão para o dimensionamento de forças, finalmente substituindo o padrão de 2 MTW. A estratégia de defesa assumia o título: “*Assure, Dissuade, Deter e Defeat*”. *Assure* (assegurar aos aliados e amigos); *Dissuade* (dissuadir outras nações de competir militarmente com os EUA); *Deter* (impedir os adversários de empreender atividades que pudessem ameaçar os EUA ou seus aliados (e em caso de falha da dissuasão)); *Defeat* (derrotar os adversários de forma definitiva). Esta nova estratégia de defesa indicava, também, que os EUA não iriam recuar muito de seus engajamentos no exterior.

A orientação para o Planejamento de Forças também era mudada para o Planejamento Baseado em Capacitação. Esta nova orientação deveria ser implementada no próximo QDR sem, no entanto, ter apresentado uma definição aceitável para essa nova modalidade de planejamento.

Não obstante, a mudança de maior vulto, percebida à época, era que a nova estratégia suprimia o padrão de dimensionamento de força de “2 MRC quase simultâneos”, mais tarde chamados de MTW. O novo padrão, conhecido por “1-4-2-1”, prescrevia que a força deveria ser dimensionada para cumprir o seguinte:

- Defender o território nacional;

- 4 - Dissuadir a agressão em quatro teatros críticos (Europa, Nordeste da Ásia; O litoral leste asiático; Oriente Médio/Sudoeste Asiático);
- 2 - Derrotar, rapidamente, em dois dos teatros acima; e
- 1 - Preservar a opção para uma grande contraofensiva para ocupar a capital de um país agressor, ou trocar o seu regime; e Conduzir um número limitado de contingências de menor escala.

### 3.5.3.2 Quadrennial Defense Review – 2005

Houve muita expectativa com relação ao QDR 2005 por diversas razões: era o primeiro QDR feito em com os EUA envolvidos em conflito; era a primeira vez que um Secretário de Defesa elaborava o seu segundo QDR; era o primeiro QDR que seria feito num ambiente de orçamentos em expansão; e este era, de fato, o primeiro QDR pós 11/Set, e por isso refletiria de forma completa todas as mudanças decorrentes daquele ataque direto ao território norte-americano.

Além disso, o Secretário Rumsfeld tivera quatro anos para reformar a cúpula do Pentágono, compondo-a com oficiais de altas patentes que compartilhavam com a sua filosofia de transformação da defesa e do combate, empregando forças de menor porte e de maior agilidade.

Em termos de referências, as perspectivas para o QDR 2005 eram boas. Este QDR tinha como fundamento a National Defense Strategy de 2005, a qual já reconhecia nas ameaças assimétricas, no emprego de armas de

destruição em massa, nos atores não governamentais, e nas guerras irregulares prolongadas, as principais ameaças com as quais os EUA defrontar-se-iam neste início de século XXI.

Com bases nos estudos e avaliações conduzidas pelo JCS e Pentágono, em face dos ataques de 11/09, ficou estipulado que para a elaboração do QDR 2005 deveria ser considerada a abordagem de uma matriz de ameaças de quatro elementos, quais sejam:

- Tradicionais — Forças convencionais de outros Estados;
- Irregulares — Terrorismo, insurgências e conflitos;
- Destruidoras — Armas de Destruição em Massa e ações de guerra eletrônica; e
- Catastróficas — proliferação de WMD e ataques a símbolos e centros de poder no território dos EUA.

Uma estratégia para se contrapor às ameaças deveria considerar as 4 áreas prioritárias, e os modelos de Planejamento de Força deveriam prever modificações nos cartéis capacitações do Departamento de Defesa, de modo a lidar com os desafios daquelas ameaças.

O Departamento de Defesa reconhecia que, embora as quatro áreas enfocadas não cobrissem toda a gama de atividades militares, elas englobavam, no entanto, os principais problemas de segurança.

Com base nestas e outras considerações, decorrentes do envolvimento dos EUA em conflitos após 2001, o Departamento de Defesa elaborou um modelo de Planejamento de Força dividindo suas atividades em três áreas objetivo:

- Defesa do Território Nacional;
- Guerra contra o Terror e Guerras Irregulares (assimétricas); e
- Guerras Convencionais.

Essas três áreas são tratadas com a mesma prioridade, sendo que, dentro de cada uma destas áreas, o Departamento de Defesa consideraria as necessidades para as atividades conduzidas em Situação Corrente (atividades de natureza contínua) e em Situação de Crise (atividades conduzidas em situação episódica). Este novo modelo passou a ser denominado por alguns estudiosos como “1-1-1”, e que pode ser apresentado de forma resumida na tabela a seguir:

MODELO PARA O PLANEJAMENTO DE FORÇA – QDR 2005		
	SITUAÇÃO CORRENTE	SITUAÇÃO DE CRISE
DEFESA DO TERRITÓRIO NACIONAL	Detectar, dissuadir e se necessário, derrotar ameaças externas em parceria com os demais órgãos governamentais.	Contribuir com o gerenciamento da crise em decorrência a ataques com armas de destruição em massa ou catástrofes naturais.
GUERRA AO TERRORISMO E GUERRA IRREGULAR	Dissuasão e defesa com forças de emprego geral, atuando contra o terrorismo transnacional através de parcerias ativas	Guerra Irregular de grande duração, incluindo operações de contra-insurgência, de segurança, de estabilização, de transição e de reconstrução.
GUERRA CONVENCIONAIS	Dissuasão de coerção/agressão entre Estados; capacitação de aliados via parceria ativa; e ações de presença	02 Campanhas Convencionais — quase simultâneas (ou 1 convencional + 1 irregular) + dissuasão de agressões oportunistas + troca de regime em uma das campanhas.

Figura 1 - Parâmetros de Planejamento de Força - QDR 2005

### 3.6 CONCLUSÃO

Ao longo deste Capítulo examinamos de forma bastante superficial a história militar norte-americana, enfocando: (a) os aspectos inerentes à formação e caracterização da cultura militar daquela nação e que exercem influência sobre a atividade de Planejamento de Força; e (b) a forma pela qual a atividade de planejamento de Força se desenvolveu no âmbito do governo e establishment militar norte-americano.

Como se pode concluir da abordagem feita, alguns padrões ou comportamentos que formam a cultura militar norte-americana têm sua origem ainda na era colonial, não obstante, sua influência sobre decisões e posicionamentos, tanto no âmbito das forças armadas, quanto no âmbito do governo, permanecem inalteradas até os dias de hoje, prevalecendo, inclusive, quando confrontados com aspectos ou fatos reais, cuja validade foi evidenciada em situações críticas e de extremo sacrifício para a Nação.

Dentre todos os aspectos da cultura militar norte-americana, aqueles que mais dizem respeito ao contexto deste trabalho: (a) a prevenção da sociedade contra as forças armadas; (b) a necessidade de que as forças armadas estejam subordinadas a uma autoridade civil; (c) a rivalidade e o paroquialismo entre as forças; e (d) o isolamento operacional e administrativo entre as forças e entre seus respectivos Departamentos; constituem traços culturais que sempre determinaram as orientações e decisões de alto nível no âmbito do establishment militar norte-americano, e são traços culturais existentes, de forma semelhante no âmbito do contexto político-militar brasileiro.



Outro aspecto inerente à sociedade norte-americana, também presente desde o período colonial — o federalismo — desenvolveu uma cultura de lealdade aos governos estaduais, em detrimento a este sentimento em relação ao governo federal. Neste sentido, a Milícia e posteriormente a Guarda Nacional, representavam a expressão militar deste traço cultural. Uma das consequências deste traço cultural foi a negação ou descrédito das instituições em nível federal, e neste contexto, incluíam-se as forças armadas.

O conjunto destes aspectos contribuiu significativamente para que, até o início da 2ª Guerra Mundial, as forças armadas norte-americanas ficassem marginalizadas no âmbito do Estado, e mantidas com escassos recursos orçamentários. Ressalva-se, no entanto, uma mudança nesta tendência, principalmente em relação à Marinha, a partir das três últimas décadas do século XIX, quando por força de um novo interesse imperialista norte-americano, esta Nação iniciou uma projeção internacional, e a força naval era o instrumento e braço avançado deste movimento.

A obtenção/desenvolvimento de meios a partir do início do século XX passa ser um tema de importância cada vez maior no âmbito dos Estados Unidos em face, principalmente dos custos envolvidos e da nova postura do governo norte-americano como potência imperialista. Neste sentido, a crescente atividade internacional dos Estados Unidos resulta num maior emprego de suas forças armadas e daí surgem mais dois traços culturais que se tornariam permanentes: a rivalidade interforças e o paroquialismo.

Nas primeiras cinco décadas do século XX, a resultante da atuação destes traços culturais foi um establishment militar onde as forças e seus

respectivos departamentos, mantinham-se completamente afastados e independentes entre si, e conviviam num permanente clima de mútua desconfiança. O planejamento para obtenção de meios era feito de forma “ad hoc” e sem qualquer interação entre as forças. Em face do afastamento das forças em relação ao governo e sociedade, não havia uma coordenação ou orientação político-estratégica por parte do governo, assim cada força fazia ou se planejava de acordo com o seu entendimento do que seriam as suas atribuições.

Na medida em que se avançava no século XX, os traços de rivalidade interforças e paroquialismo tornavam-se cada vez mais fortes, e polarizavam em extremos antagônicos Exército e Marinha. O Exército sempre defendendo a posição de um comando unificado e centralizado, visando principalmente romper com a primazia da Marinha em face do governo; e a Marinha, ao contrário, sempre defendia a autonomia e a independência entre as forças.

Novamente podemos identificar neste processo de evolução do poder militar norte-americano, diversos traços de semelhança com o arcabouço político-militar brasileiro, o que nos permite propor que a cultura militar, possui componentes que são comuns a todas as instituições militares.

A partir da 1ª Guerra Mundial, e principalmente durante e após a 2ª Guerra Mundial, a ideia de ação conjunta (jointness) começou a ser cogitada como uma opção lógica. A estrutura de Comandos Combinados<sup>78</sup> adotada

---

<sup>78</sup> Eram considerados “Combinados” por incluírem ou possibilitarem a inclusão de efetivos e meios de forças de Nações diferentes. Não obstante, para as forças norte-americanas era um comando conjunto.

pelas forças norte-americanas, durante a 2ª Guerra Mundial, representaria a vitória desta concepção. Não obstante, a união e o sentido de ação conjunta nunca existiram, e no âmbito de cada um desses Comandos sempre prevaleceu os meios e comando de uma Força específica. Neste sentido um grande número de analistas considera que as vitórias norte-americanas davam-se, muito mais, à sua pujança material do que pela sua organização operacional.

Terminada a 2ª Guerra Mundial, em que pese a manutenção das estruturação em Comandos Conjuntos distribuídos geograficamente, a mentalidade contrária a esta forma de organização, bem como todos os demais aspectos de paroquialismo e de rivalidade interforças voltaram a prevalecer, na mesma condição de antes da guerra, e o drama que foi a criação do Departamento de Defesa, um dos episódios mais conturbados da história militar norte-americana, é o grande corolário da prevalência da cultura militar e por decorrência do etos de cada força, sob as decisões, sejam elas estratégicas, políticas, administrativas ou operacionais.

A grande maioria dos problemas vivenciados no âmbito do establishment norte-americano, e que tiveram como fatores determinantes, aspectos da cultura militar e do etos, encontram uma extraordinária semelhança com eventos e desenvolvimentos no contexto político-militar brasileiro, observados um espaçamento de alguns anos. Assim é que a rivalidade interforças e os paroquialismos existem de forma idêntica em ambos os estamentos militares.

Um dos exemplos mais evidentes relaciona-se ao advento da aviação militar, e em partícula da aviação naval. As oposições e intrigas criadas no

âmbito militar norte-americano nas quatro primeiras décadas do século XX ocorreram da mesma forma no contexto militar brasileiro, onde chegou-se ao extremo de um helicóptero da Marinha ter sido metralhado em voo por uma guarnição da Força Aérea, na década de 1960.

Até mesmo a criação do Departamento de Defesa nos estados Unidos entre 1947 e 1949, e do Ministério da Defesa no Brasil no final da década de 1990, constituem processos que guardam entre si uma extraordinária semelhança. Em ambos os casos o Exército era a força favorável a uma unificação e centralização de comando, assim como a Marinha constituía a maior oposição, e em ambos os casos temas como distribuição de recursos orçamentários, prioridades no emprego operacional, e independência administrativa sempre polarizara as forças em posições extremadas, antagônicas e irreconciliáveis. Neste sentido são pertinentes as palavras do Almirante de Esquadra José Maria do Amaral Oliveira, Ex-Ministro Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas:

“A criação do Ministério da Defesa no Brasil foi um ato político, por iniciativa do então Presidente da República [Fernando Henrique Cardoso], muito mais interessado em enaltecer o seu governo face à comunidade internacional, do que o reflexo de um raciocínio lógico visando o aprimoramento de nossas forças armadas. Tratou-se, em resumo, de copiar o modelo norte-americano, sem levar em consideração as razões que conduziram a essa medida nos Estados Unidos, e os resultados reais, até agora obtidos naquela nação.”

Dentro desta semelhança de traços culturais entre o establishment militar norte-americano no final da década de 1940 e o brasileiro s na segunda metade da década de 1990, podemos até mesmo a coincidência entre o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) e a Joint Board e mais tarde National

Military Establishment<sup>79</sup>, no que concerne à ineficácia na implantação do conceito de ação conjunta.

Em face das semelhanças existentes, é aceitável considerar que, assim como nos Estados Unidos, os conceitos de ação conjunta e de integração entre as forças, e desta simbiose nascer um processo comum de planejamento de força, sejam metas muito difíceis de serem alcançadas a curto ou médio prazo.

Com o advento da Guerra Fria, evolução das forças armadas norte-americanas adquire contornos completamente diferentes, e as semelhanças com o establishment militar brasileiro deixam de existir, não obstante, o registro de alguns aspectos na evolução norte-americana, poderá fornecer a antevisão de alguns fatos, óbices e problemas que podem ocorrer em âmbito brasileiro.

No âmbito das forças armadas norte-americanas com o advento deste novo “conflito” ocorre o rompimento de alguns traços culturais do seu passado. Usando uma expressão popular norte-americana, “*it was a hole new game*”.

Os comprometimentos globais dos Estados Unidos tornavam o aprestamento das forças armadas uma questão de Estado. O Complexo Industrial Militar que havia se forjado durante a 2ª Guerra Mundial, criava um vínculo permanente entre os interesses mútuos de instituições públicas e civis, e desta forma, a decisão quanto aos meios e estrutura das forças armadas,

---

<sup>79</sup> Organização criada pela Lei de Segurança Nacional de 1947, e transformado em Departamento de Defesa em 1949.

passava a levar em conta além dos interesses do governo, os interesses financeiros e de uma determinada faixa do setor industrial.

A anterior ausência de diretrizes estratégicas para o Planejamento de Força agora era substituída pelo estabelecimento de Estratégias e, principalmente, Políticas de Segurança, que orientavam quanto ao aprestamento a ser estabelecido por cada uma das forças.

No início da década de 1960, a tentativa de Robert McNamara de implantar um processo unificado de planejamento, programação e gestão orçamentária, sob a égide do Departamento de Defesa, prometia revolucionar todo os processos administrativos relacionados ao Planejamento de Forças, no entanto, esta iniciativa, apesar de contar à época com o integral apoio do governo, não conseguiu quebrar o isolamento interforças. Novamente, os mecanismos presentes de rivalidade interforças e paroquialismo prevaleceram sobre a tentativa de implantar um processo administrativo comum entre as forças, mantendo-se aceitável considerar que óbices semelhantes seriam encontrados no âmbito das forças armadas brasileiras.

Com fim da Guerra Fria, e em face à necessidade de definição de novos paradigmas de Planejamento de Força, e principalmente em decorrência aos dispositivos da Lei Goldwater-Nichols, verifica-se uma gradativa centralização do processo no âmbito do JCS. As forças singulares, que anteriormente estabeleciam de forma unilateral quais meios e estruturas seriam obtidos/desenvolvido para atender às Políticas de Segurança fixadas pelo governo, passaram, gradativamente, a ter que propor seus programas e intenções ao Departamento de Defesa para deliberação compatibilização

interforças, e o estabelecimento de Programas dentro de um plano único e geral. Neste caso as Forças passam a ser agentes executores dos programas fixados e organizado pelo Departamento de Defesa.

Depois de investigar, mesmo que superficialmente a história militar norte-americana, não há como evitar uma sensação de “*déjà vu*” quando nos depararmos com manchetes e artigos publicados em periódicos atuais como por exemplo: **(a)** edição do dia 4 de março de 2009 do jornal O Globo: Militares, prestes a entrar para a reserva, também contestam a existência de ministério [Ministério da Defesa] e seu comando por um civil”; **(b)** edição do dia 13 de setembro do jornal O Globo: “Governo causa ciúme no Exército com verba maior para Marinha e Aeronáutica”; **(c)** artigo na revista Isto É, edição de 2 de Setembro de 2009: “[...] Uma das medidas que tiram o sono dos militares é a criação da Secretaria de Compras do Ministério da Defesa, que vai acabar de vez com a independência das três Forças de adquirir os seus respectivos materiais [...]”, [...] outro projeto que assusta os quartéis é a fusão dos comandos do Exército com os Distritos da Marinha e os Comandos da Aeronáutica. A fusão das três Forças em “Estados-Maiores Regionais” é encarada como uma pulverização do poder militar, que terá resultado a redução de cargos de chefia.”

Em resumo, sob o ponto de vista de um estudo comparado, há uma grande probabilidade de que ocorram diversos obstáculos e impedimentos à implantação de um processo de Planejamento de Força, que seja comum às três Forças. A linha de ação que encontraria mais facilidade de ser implantada seria um processo centralizado e conduzido no âmbito do Ministério da Defesa, dentro do qual as Forças atuariam na proposição e assessoria de meios e

programas, e agentes executivos dos Programas estabelecidos pelo Ministério da Defesa.

Evidentemente que no caso brasileiro o processo enfrenta outro obstáculo, relacionado à aceitação do Ministério Defesa e da modalidade de ação conjunta em todos os níveis, tanto operacionais quanto administrativos, lembrando sempre, que no caso dos Estados Unidos, mesmo ante às evidências apresentadas por duas guerras mundiais, e diversas participações em conflitos e Guerras Regionais, onde erros e acertos significaram perdas de milhares de vidas, esta conscientização levou praticamente cinco décadas para começar a tomar forma e ter uma aceitação majoritária.



## 4 REFERENCIAL DO TEMPO PRESENTE

### 4.1 INTRODUÇÃO

Apesar desta citação já constituir lugar comum, não se pode contornar o fato de que —a partir do último quartel do século XX, o fenômeno da globalização mudou o mundo, como até então ele era conhecido.

A globalização constitui hoje em dia, e nas suas diversas vertentes, objeto privilegiado de reflexão e de especulação. Uma idéia chave implícita no conceito de globalização é a de que qualquer acontecimento, independentemente do lugar do mundo em que tenha ocorrido, pode ser acompanhado ou controlado, em tempo real, de qualquer outro lugar no mundo. Segundo Castells (CASTTELS, 1999), este fenômeno se tornou possível a partir da evolução tecnológica dos *sistemas de telecomunicações, dos sistemas interativos de informação e da capacidade de transferência de dados em alta velocidade*, com alcance mundial, e praticamente, sem qualquer restrição de fronteiras.

Pelo menos, duas consequências desta permeabilidade da sociedade mundial à tecnologia da informação, principalmente via canais digitais, têm uma importância significativa no âmbito militar, quais sejam:

- A generalização da possibilidade de acesso a qualquer tipo de informação ou tecnologia sensível, e que pode estar relacionada a armamentos ou dispositivos com alto poder de destruição; e

- O livre fluxo de capitais, praticamente sem qualquer restrição com relação a fronteiras ou fiscalização.

A combinação destas duas possibilidades confere a qualquer ator não estatal, a possibilidade de se constituir numa ameaça capital a qualquer Estado, criando-se assim, um espectro de ameaças praticamente ilimitado. Aceitando estas constatações como premissas, a penetração da tecnologia da informação transformara o presente numa “*terra incognita*”, onde vale um pensamento que já se tornou chavão: *a incerteza é a única certeza de que se dispõe*.

Outro aspecto contemporâneo que merece destaque é o desenvolvimento de um ambiente completamente inédito, uma espécie de “dimensão digital”, também conhecido como “ciberespaço.”<sup>80</sup>

Há mais de trinta anos, o escritor canadense Marshall McLuhan, um dos principais precursores da teoria da comunicação, formulou o famoso conceito de “*aldeia global*”.<sup>81</sup> Percebendo a rapidez com que os meios de comunicação desenvolviam novas tecnologias, ele anteviu um mundo novo: totalmente interconectado e tomado pelas mídias eletrônicas. As novas mídias aproximariam as pessoas de tal maneira que, como em uma aldeia, todas

---

<sup>80</sup> Entende-se o ciberespaço como o conjunto de computadores, redes, programas e dados que materializam a infraestrutura de informação.

<sup>81</sup> O conceito de “**aldeia global**”, criado pelo sociólogo canadense Marshall McLuhan (1911-1980) na década de 1960, traduzia a ideia de que o progresso tecnológico estava reduzindo todo o planeta à mesma situação que ocorre em uma aldeia. Marshall McLuhan foi o primeiro filósofo das transformações sociais provocadas pela revolução tecnológica do computador e das telecomunicações. Como paradigma da aldeia global, ele elegeu a televisão, um meio de comunicação de massa em nível internacional, que começava a ser integrado via satélite. Disponível em [http:// pt.wikipedia.org/wiki/Aldeia\\_global](http://pt.wikipedia.org/wiki/Aldeia_global). Acesso em 25 Nov 2009

poderiam conhecer-se e comunicar-se. Com advento da Internet, esta gigantesca rede mundial de computadores, veio confirmar as previsões de McLuhan. Ela criou um novo espaço para o pensamento, para o conhecimento e para a comunicação. Este espaço não existe fisicamente, mas virtualmente. É o ciberespaço, nome inventado em 1984 por William Gibson no seu livro “*Neuromancer*” (1984). Este espaço virtual é formado por cada computador e por cada usuário conectado nessa imensa rede.

Este novo espaço em princípio foi idealizado como um “universo” multiplicador e acelerador de possibilidades em benefício da sociedade em geral. No entanto, fruto da engenhosidade humana, esta nova dimensão foi rapidamente transformada no campo de batalha do século XXI, e passamos a conhecer novos termos na literatura militar como: “*network-centric warfare*”, “*ciberwar*”, e “*information warfare*” entre outros. (ADAMS, 2000, p. 54)

No entanto, como que confirmando uma das constantes universais — a dicotomia bem e mau — as mesmas tecnologia que abriram fronteiras à humanidade e em particular ao setor militar, concederam a mesma abertura aos atores não estatais, possibilitando, por exemplo, o desenvolvimento do atualmente chamado “ciberterrorismo”<sup>82</sup>, que amplia numa escala geométrica um já amplo e difuso espectro de ameaças, contra as quais, ainda não foram desenvolvidas medidas eficazes de defesa. Configuram-se cada vez mais como

---

<sup>82</sup> Ciberterrorismo: A utilização do ciberespaço para a condução de ações terroristas. É o uso de computadores ou de tecnologias de informação de forma criminosa, particularmente através da Internet, para causar o dano físico, ou virtual a objetivos políticos, religiosos, etc. É uma modalidade de terrorismo. Está relacionada ao crime informático.

proféticas, as avaliações de Qiao Liang e Wang Xiangsui em sua polêmica obra “A Guerra Além dos Limites” onde prescrevem que:

A guerra, que se submeteu às mudanças da moderna tecnologia e do sistema de mercado, será desencadeada de formas ainda mais atípica. Em outras palavras, enquanto presenciemos uma relativa redução na violência militar, estamos evidenciando, definitivamente, um aumento na violência política, econômica e tecnológica. (LIANG, et al., 1999)

E desta forma somos direcionados a outro fenômeno social contemporâneo. Na atualidade, quando se fala de ameaças à sociedade, o terrorismo constitui um tema sobre qual não podemos nos omitir. Os ataques terroristas aos Estados Unidos em Setembro de 2001 impressionaram, tanto pela sua ousadia quanto pela sua efetividade. O coração da maior cidade do planeta, assim como, o centro nervoso do poder militar hegemônico tinham sido simultaneamente atacados com pleno sucesso, um feito que, por exemplo, a União Soviética durante quase cinco décadas não conseguiu realizar.

O ultraje, que estes eventos trouxeram para os norte-americanos e os sentimentos de vingança despertados, até certo ponto, explicam e justificam que o governo dos EUA considere o *terrorismo* uma ameaça a sua Segurança Nacional. Ao declarar formalmente a existência de um “*estado de guerra contra o terrorismo*”, o governo norte-americano classificava aquele ataque terrorista como sendo uma ação militar, e convocava suas forças armadas para combater e destruir esta ameaça.

Uma primeira questão que se impõe é: *se este ataque fosse perpetrado contra um Estado do 3º ou 4º mundo, será que a “ameaça terrorista” teria se*

*tornado uma preocupação mundial? O terrorismo nasceu em 2001? Outra questão fundamental ainda sem resposta é: Se o terrorismo é de fato uma ameaça a um Estado ou sociedade, a natureza do seu confronto é militar, política ou policial? Será que é concebível, imaginarmos, num futuro próximo, nos depararmos com uma manchete informando que: “Após uma grande batalha as forças norte-americanas conseguiram derrotas as forças terroristas na Batalha de [...]”*

A maior evidência quanto ao desconhecimento da natureza desse novo espectro de ameaças, está no fato de que os EUA, detentores da maior capacidade tecnológica e industrial no campo militar, e do maior, mais rico e melhor equipado Poder Militar no planeta, estão engajados a mais de oito anos (considerando o período pós 11/09/2001), numa guerra de natureza polêmica, classificada como *“Guerra contra o Terrorismo”*, na qual, até agora, sem qualquer perspectiva de vitória, ainda não conseguiram definir uma configuração de força que seja eficaz no combate às redes terroristas.

Esta indefinição quanto à natureza da guerra, e da própria configuração da força nela envolvida, constitui certamente um dos fatores que contribuem para o que já é considerado um novo fracasso norte-americano. Neste sentido, já são comuns as comparações entre a situação atual no Iraque e o Conflito no Vietnam, como apresenta o autor Kenneth J. Campbell em sua mais recente obra *“A Tale of Two Quagmires: Iraq, Vietnam, and the Hard Lessons of War” (2007)*.

Desta forma, este novo cartel de ameaças, por vezes definidas como assimétricas, incorpora como características comuns: (a) não ter qualquer

correspondência de grandeza com relação ao armamento convencional; (b) ter um caráter inédito — a imprevisibilidade; (c) a sua prevalência sobre as medidas e sistemas de defesa até agora existentes; e (d) via de regra, um potencial destruidor, não só em termos materiais, mas, principalmente, em relação a vidas humanas, que são ceifadas em suas atividades normais, em suas residências, fora dos campos de batalha, provocando graves reações e desestabilização social.

Ainda assim, já havendo um conhecimento de todas estas características, não se tem a menor idéia quanto à natureza destas ameaças assimétricas. Ninguém pode prever quando, como e onde se dará um próximo ataque, ou o que é mais preocupante, de que forma podemos combater um oponente que só se manifesta no momento de sua ação destruidora? Ainda não existe na publicação *Jane's*<sup>83</sup> um capítulo dedicado aos meios que comporiam o inventário de armas dos grupos terroristas.

Além do terrorismo, todos os canais de imprensa nos bombardeiam, diariamente, com a violência e, porque não, o terror que nos é imposto por uma criminalidade, cada vez mais atuante, organizada e letal, com alcance e atuação internacional, e que se manifesta empregando, ostensivamente, técnicas e armamento militares, expondo as chagas de um mundo imerso numa guerra sem território e sem fronteiras. A este respeito, em 2007, o Comandante do Batalhão de Operações Especiais em palestra proferida para o Curso de Direito na Faculdade Veiga de Almeida declarou:

---

<sup>83</sup> O *Jane's* é um publicação periódica, desenvolvida pelo, grupo britânico IHS *Jane's*, IHS (Global) Limited, consistindo de um catálogo listando os meios que integram as forças armadas de todos os países do mundo.

[...] e quando nós vamos fazer uma intervenção numa comunidade, somos recebidos com minas anti-pessoal; granadas; armamento de grosso calibre; metralhadoras anti-aérea; e enfrentamos um grupo que se protege em fortificações, e dispõe de comunicações próprias para alarme antecipado e movimentações táticas. A imprensa chama isso de ação policial, no meu entendimento, e no entendimento dos meus homens que morrem todos os dias, isso é uma guerra [...].”

Ou então o recente (Dezembro de 2009) caso no Rio de Janeiro onde traficantes incendiaram um ônibus em Copacabana, numa ação de reação à instalação de UPP (Unidade de Polícia Pacificadora) nas comunidades do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, uma ação com o propósito evidente de revidar a ação policial mediante atos que espalham o terror no seio de uma comunidade.<sup>84</sup>

Além da atuação policial, a legislação brasileira já prevê o emprego das forças armadas em ações de repressão ao crime, sem especificar, no entanto, de que forma, e sob quais marcos jurídicos esta atuação ocorrerá.

Vivemos uma situação de perigosa indefinição, diante de um cenário em relação ao qual: a instituição policial declara ser uma guerra para a qual não está preparada ou equipada; e a instituição militar declara ser uma situação policial de combate ao crime, atividade esta para a qual seus efetivos não estão adequadamente preparados. *Cria-se assim uma região onde nenhum instrumento do Estado atua de forma efetiva, possibilitando a prosperidade da atividade criminosa.*

---

<sup>84</sup> Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/12/01/traficantes-incendeiam-onibus-em-copacabana-em-reacao-instalacao-de-upp-no-cantagalo-pavao-pavaozinho-915004653.asp>. Acesso em Dez 2009.

Todos estes aspectos dão um contorno parcial da atualidade, e se quisermos perscrutar o futuro sob o enfoque de uma visão prospectiva, é difícil estabelecer qual o horizonte que assinalaria qualquer tipo de mudança. Isto gera uma grande dificuldade no que concerne a um processo efetivo de Planejamento de Força. Desta forma, é válida a proposição de nunca foi tão difícil, para qualquer Poder Militar, dizer-se realmente pronto para atender e prevalecer na consecução de todas as suas atribuições relacionadas, tanto à Segurança, quanto à Defesa Nacional, atestando a dificuldade de se realizar a formulação “*Si vis pacem para bellum*”.<sup>85</sup>

Outro aspecto a ser considerado relaciona-se à esfera internacional, e à práxis que vigora no âmbito das relações entre Estados.

Na atual ambiência internacional, o paradigma “anárquico” da filosofia realista ainda prevalece, deixando em aberto a preocupante possibilidade de escolhas e opções unilaterais por parte de Estados que, dispondo de “poder” e, sempre alegando a defesa de seus “legítimos interesses nacionais”, assumam-se no direito de intervir, mediante a força, em qualquer área do globo.

Mesmo considerando — como cita o Almirante Flores (FLORES, 2003) — a perspectiva de que seja improvável, que a ocorrência de guerras generalizadas envolvendo grandes potências [...] a história da humanidade nos informa ao contrário. Confirmando esta proposição do Almirante Flores,

---

<sup>85</sup> **Si vis pacem para bellum** é uma locução latina que quer dizer: “Se queres a paz, prepara a guerra”. Foi escrita pelo autor romano Publius Flavius Vegetius Renatus. A locução é uma de muitas provenientes do seu livro “*Epitoma rei Militaris*”, que foi provavelmente escrito no ano 390 D.C.



podemos apresentar uma pergunta ainda sem resposta: *Qual foi o analista político ou militar, em âmbito internacional que, no ano de 1981, previu, ou se quer aventou, a possibilidade de um conflito entre Inglaterra e Argentina no ano seguinte?*

Não obstante, o Alte. Flores reconhece a possibilidade de conflitos intra ou interestatais de caráter regional, causados por motivos de toda ordem, que vão desde questões religiosas ou étnicas até disputas por recursos naturais. Neste sentido, os acontecimentos na África, Oriente Médio e nos Balcãs, ao longo dos últimos 20 anos, e mais recentemente, na região da Ossétia do Sul (Georgia) na Europa, constituem exemplos, mais do que evidentes, de que a lógica “realista” ainda prevalece no cenário internacional.

Ocorre que, justamente no âmbito desta conjuntura internacional, onde convivem perigosamente: um amplo e indeterminado espectro de ameaças assimétricas contra o Estado; uma progressiva escassez de recursos naturais; e o império da dialética do poder; que o Brasil pretende se projetar como um importante ator.

Reforçando esta nova postura do Estado brasileiro, as recentes descobertas de significas províncias petrolíferas em nossa “Amazônia Azul”, constituem um fato importante a ser considerado, pelo potencial que tem no alçamento brasileiro a um novo patamar político-estratégico internacional. No entanto, acompanhando o natural orgulho que decorre deste novo posicionamento no concerto mundial, pode-se identificar no horizonte, a sombra e o contorno inamistoso, de um cada vez mais ávido interesse internacional, em nossos recursos relativamente abundantes.

A esse respeito, o General de Divisão Carlos de Meira Matos faz um interessante apanhado de diversos analistas políticos internacionais a respeito das possibilidades de crises e conflitos internacionais, numa janela cobrindo os próximos 20 a 30 anos, motivados pela escassez de recursos naturais. Ao concluir sua análise o Gen. Meira Matos declara que:

A maioria dos analistas dos setores especializados da ONU e pesquisadores universitários norte-americanos e europeus, ultimamente, tem lançado livros e artigos em revistas sobre o que consideram a maior crise que ameaça a humanidade neste século — o esgotamento das fontes primárias de petróleo e de água doce. Em síntese, os professores Samuel Huntington, Michael Klare, Paul Kennedy, James Fallows e outros, [...] concluem que estamos muito próximos de enfrentar crises alarmantes de carência de recursos naturais, particularmente petróleo e água, indispensáveis à estabilidade da vida da sociedade. [...]

Segundo as avaliações de organismos internacionais mais abalizados, [...] no ano de 2025 as reservas de petróleo conhecidas já não mais terão capacidade de atender o aumento de demanda. Os analistas internacionais consideram alarmantes os efeitos desta enorme crise previsível de recursos naturais sobre a estabilidade social, política e de segurança dos países mais desenvolvidos e, em consequência, a consideram a principal fonte de perigosos conflitos internacionais, estimulados, particularmente pelas três potências mais poderosas - Estados Unidos, Rússia e China - que darão a marca de turbulência ao corrente século. [...]

O mundo que se anuncia é de constantes crises e conflitos armados, tendo por leitmotiv, prioritariamente, a disputa pelo petróleo. [...] O Brasil, felizmente, não deve ser envolvido diretamente nessa luta dos grandes pelo petróleo, mas, possuidor do maior potencial potomográfico do mundo, deve se guardar e preparar-se para enfrentar a próxima crise internacional à vista - a luta pela conquista das fontes naturais de água doce. (MEIRA MATOS, 2009)

É importante observar que quando o Gen. Meira Matos escreveu este artigo, ainda não se cogitava das extraordinárias reservas de petróleo existentes na camada pré-sal, recentemente descobertas.

Esta visão parcial da conjectura internacional, apresentada em rápidas pinceladas, nos assinala para diversas perspectivas com relação ao Estado brasileiro, e dentre essas, a necessidade de uma revisão da expressão militar do Poder Nacional brasileiro, não só quanto ao seu valor intrínseco como expressão de poder, mas também, em relação à metodologia e processos adotados na sua estruturação. Como cita o Almirante Flores (FLORES, 2003): *“as instituições devem acompanhar as circunstâncias que as afetam”*.

Desta forma, ao voltarmos nosso enfoque para a atualidade, o grande questionamento é com relação à natureza da guerra, e em decorrência, a amplitude de emprego das forças armadas.

## 4.2 A GUERRA – ATUALIDADE E PERSPECTIVA

O império soviético caiu silenciosamente às 19h 30min do dia 25 de dezembro de 1991 com o arriamento do pavilhão da URSS, tal como descrito por Norman Fredman em sua obra *“The Fifty Year War”* (FRIEDMAN, 2000 p. XI). Porém, este calmo apagar das luzes de uma das eras mais tensas na história da humanidade, não foi sucedido pela esperada era de paz, ou pelo decantado fim da história da humanidade. Passados quase dez anos nesta nova era, começa a ficar evidente, como uma de suas características, uma profunda e definitiva mudança na forma pela qual se desenvolve o fenômeno da guerra.

O modelo westfaliano caracterizado pelo trinômio *“Estado – Forças Armadas – Povo”*, diversas vezes confundido como a Trindade de Clausewitz, e tendo no Estado o ator protagonista do cenário internacional, constituiu o arcabouço sobre o qual foram configuradas e estruturadas as forças armadas

em todos os Estados que integram o atual sistema internacional. Dentro deste paradigma, a guerra é concebida como um fenômeno de ocorrência exclusiva, entre Estados os quais, detendo o monopólio da violência, recorrem ao emprego de suas respectivas Forças Armadas, como alternativa violenta para a resolução de suas contendas. Durante décadas, a idéia de guerra esteve estritamente ligada como uma atividade exclusiva das Forças Armadas.

No entanto, com o colapso da URSS e o decorrente fim da Guerra Fria, a humanidade testemunha uma proliferação da violência, como que se resultando da abertura de uma *Caixa de Pandora*, emergissem conflitos e atores, lutando por causas étnicas, religiosas, nacionais, evidenciando tensões que se encontravam cerceadas ou reprimidas pelo peso do paradigma bipolar. Dentre estas manifestações de violência, o terrorismo passa a constituir, nas mãos de grupos insatisfeitos e não alinhados a qualquer Estado, uma alternativa viável de ação contra as expressões mundiais de poder dominante, principalmente os EUA.

Desta forma, durante toda década de 1990, as ações praticadas por grupos de terroristas foram adquirindo uma crescente intensidade e dimensão, sem que, no entanto, chegassem a ser consideradas uma ameaça direta aos Estados. Essa situação de uma crescente e indefinida forma de violência prosperou até dia 11 de setembro de 2001, quando o grupo terrorista Al Qaeda, agora considerado um ator internacional, realiza uma façanha até então considerada impossível — empreende um bem sucedido ataque a duas principais cidades (Nova York e proximidades de Washington D.C.) da maior potência militar do planeta, os EUA, sendo que num desses ataques, atinge o

coração do sistema de defesa daquele país. O terrorismo havia atingido uma nação que se considerava invulnerável.

Antes de setembro de 2001, as ações terroristas, genocídios e os conflitos internos que já vinham assolando sociedades e nações no terceiro e quarto mundos, não constituíam preocupação ou ameaça aos Estados Unidos, que no contexto de sua estratégia as classificava como “*minor contingencies*”<sup>86</sup>. Estas ocorrências não constituíam ameaça ou flagelo em escala mundial. Não se falava nada quanto à existência de um “eixo diabólico ou do mal” (evil axis)<sup>87</sup>, e as forças armadas norte-americanas procuravam, avidamente, descobrir um inimigo ou ameaça que justificasse seus efetivos e verbas orçamentárias, ainda inalterados em relação aos níveis praticados na Guerra Fria.

A partir de 11 de setembro de 2001, o terrorismo passou a ser o grande inimigo do “mundo livre”. O mal a ser extirpado. O grande inimigo de todos. O Poder Militar norte-americano encontrara um novo alvo. E desta forma, instituições militares em praticamente todo o bloco ocidental passaram a ter, no terrorismo, uma ameaça à segurança nacional de seus respectivos Estados.

Não se trata, aqui, de uma crítica à imposição desta ameaça por parte dos norte-americanos, que idealizam o mundo alinhado à sua cultura e aos seus

---

<sup>86</sup> Um evento que pode, mas não tem de ocorrência certa. Algo passível de ocorrer de forma subsidiária ou resultante de outra coisa. Disponível em: <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/contingency>>. Acesso em 20 Out 2009.

<sup>87</sup> “Axis of evil” foi uma expressão criada pelo ex-presidente George W. Bush (filho) para descrever os governos que ele acusava de estarem ajudando o terrorismo e de buscarem o desenvolvimento de armas de destruição em massa. O presidente Bush identificou como integrantes deste eixo o Irã, o Iraque, e a Coreia do Norte.

objetivos nacionais. *Trata-se sim, de reconhecer, antes, a necessidade de entendermos o ambiente de segurança que nos interessa, e de uma forma pragmática estabelecer quais as reais ameaças e de que forma a guerra continuará a se manifestar no futuro.*

As tendências futuras assinalam que diversos aspectos do sistema global estão se modificando, e estas modificações, deverão afetar, de alguma forma, o futuro da guerra.

A proposição, diversas vezes vinculada, de que os avanços tecnológicos determinarão a futura configuração dos sistemas de armas, e poderão tornar a guerra mais rápida e menos sangrenta, ou pelo menos, mais segura para quem detêm a tecnologia, reflete uma visão norte-americana de como conduzir a guerra centrada na tecnologia, e nos interesses do Complexo Industrial Militar daquela Nação.

Todos os aspectos atuais, relacionados à tecnologia, e principalmente à tecnologia da informação, convivem sob a égide de um “antigo-novo” fenômeno a que chamamos de globalização. No âmbito militar, além da propagada presença e protagonismo da tecnologia, é aceitável considerarmos que globalização cria uma assimetria de meios e modos, gerando diferentes visões ou abordagens sobre a guerra. A análise destes novos padrões em evolução exige das lideranças militares e políticas o entendimento sobre como pensam ou agirão futuros prováveis adversários, possibilitando, assim, a formulação de uma Estratégia Nacional efetiva, a qual inclui, necessariamente, em sua implementação o processo de Planejamento de Força.

Em contrapartida ao pacote de guerra tecnológica proposto pelas grandes potências ocidentais lideradas pelos Estados Unidos, novos atores no cenário internacional, não estatais em sua maioria, desenvolvem novas formas e caminhos inusitados, originais, e menos onerosos, e de comprovada efetividade, e que se valem das facilidades do fluxo livre e incontrolável de recursos e informações via internet, além do poder de penetração que esta rede mundial de dados criou, possibilitando o acesso a qualquer tipo de informação o sistema de controle em tempo real.

A possibilidade de imposição danos inaceitáveis a qualquer Estado ou organização passou a cobrir um amplo espectro de possibilidades, que vai desde a pura violência e terror, sob todas as suas formas, até o comprometimento de sistemas vitais às sociedades modernas. E em todo este leque de possibilidades, nenhuma recorre a qualquer forma de combate, envolvendo o choque de forças em campos de batalha. Evidentemente essas novas técnicas e práticas fogem ao padrão de guerra que os Estados Unidos e as grandes potências ocidentais estão preparados para empreender, e em relação às quais desconhecem a natureza e os meios de defesa.

Neste caso, é mais fácil denegrir a imagem dos praticantes destas novas formas de guerra, impondo-lhes a pecha de “terroristas” ou “guerrilheiros”, posicionando-as sobre um “eixo do mal”, e condenando-as por visarem, tão somente, impor o terror no âmbito da população civil, quando a história está repleta de exemplos de ataques indiscriminados a populações civis, praticados pelas potências mais “democráticas” do mundo, e que causaram vítimas e destruição muito maiores do que os ataques de 11 de setembro de 2001.

*Devemos refletir se, ao invés de estarmos diante de ações terroristas, não estamos, na verdade, diante de uma nova forma de guerra, de novos atores, que ousaram desafiar o modelo westfaliano de estruturação política do mundo.*

A esse respeito numa obra que pode ser considerada um marco no pensamento e estudo sobre a guerra atual e futura, (LIANG & XIANGSUI, 1999) dois coronéis chineses nos apresentam uma realidade sobre a guerra totalmente nova, uma realidade difícil de ser assumida, pois ela desconstrói a imagem do Estado e das forças armadas como protagonistas da guerra. E neste sentido ainda é difícil raciocinarmos com militares especializados ou aperfeiçoados como “hackers”, dedicados à criação e difusão de vírus, bem como ao acesso destruição ou comprometimento de redes informatizadas de controle de sistemas vitais e redes bancárias. Neste contexto, imaginemos os reflexos sobre uma economia nacional de um bloqueio do sistema de compensação bancária de grandes centros comerciais como São Paulo, Nova York, ou Tóquio Ou então, o bloqueio do sistema de controle de tráfego aéreo de uma grande área terminal como Londres ou Nova York, em face a uma situação de condições meteorológicas adversas.

Diversos estudiosos na área de planejamento estratégico atestam que fazer qualquer tipo de previsão constitui perda de tempo, pois o futuro não existe, e quem faz previsão erra, mesmo quando acerta. No entanto, com base em fatos atuais é aceitável descortinarmos um cenário prospectivo onde *a característica da guerra resultará da fusão entre o modo norte-americano (e ocidental de uma forma geral) de fazer guerra, e as novas e inusitadas combinações resultantes da mesclagem entre meios, métodos e atores, que já se*



*manifestam na atualidade, com a perspectiva de que a condução da guerra no futuro expandir-se-á para além do ambiente estritamente militar.*

Sob o ponto de vista teórico, podemos nos valer da perspectiva de Clausewitz, que identifica uma *natureza objetiva* na guerra compreendendo a *violência, fricção, sorte e incerteza*, à qual classifica como sendo imutável. (CALUSEWITZ, 1976 p. 85). E por outro lado, uma *natureza subjetiva* (a gramática da guerra) correspondendo à sua configuração determinada por doutrina, tecnologia ou participantes, sendo que esta segunda natureza sim, *evolui de acordo com o contexto*. Finalmente, Clausewitz também nos relembra que a guerra, em qualquer era, *tem a sua forma específica, suas próprias condições limitadoras e pressupostos*. (CALUSEWITZ, 1976 p. 593) Considerando este postulado de Clausewitz, é aceitável considerarmos que para desvendar a gramática da guerra do futuro devemos, inicialmente, avaliar os indícios e fatos pertinente atuais, e que poderão conformar este futuro.

Podemos considerar que a globalização continuará a assegurar a difusão e a facilidade de aquisição de tecnologia. Esta metatendência poderá viabilizar e difundir uma *“forma barata de se fazer guerra”*, assegurando que qualquer Estado, ator ou organização de porte razoável, poderá desenvolver ou aumentar a sua efetividade na produção de violência, fricção e terror.

Sob o aspecto político na arena internacional, não podemos fechar os olhos para uma perigosa combinação entre a prevalência de posturas realistas nas relações internacionais, na mais pura essência de Tucídides extraída do Diálogo de Melos e popularizada no epíteto: *“manda quem pode e obedece quem tem juízo”*, e um contexto de rivalidades geopolíticas entre diferentes áreas do

globo, umas com escassez de recursos e outras com a concentração e até riqueza de recursos remanescentes. Esta combinação de pressões físicas com rápidas mudanças sociais, culturais, tecnológicas e geopolíticas, cria além de uma grande incerteza quanto ao futuro, uma justificada apreensão quanto à progressão de fatos que propiciam o desenvolvimento de situações de violência entre atores do sistema internacional.

Portanto, não constitui uma precipitação sustentar uma grande possibilidade de guerras no futuro, com a mesma natureza que sempre tiveram, mas com sensíveis modificações em sua gramática.

Enquanto norte-americanos procuram redefinir a guerra em seus termos utilizando tecnologia e poder dominante, de modo a compelir o adversário a submeter-se à nossa vontade, outros atores empregarão todos os meios, incluindo forças armadas ou forças irregulares, militares ou não, meios letais e não letais, de modo a compelir o inimigo a acatar seus interesses. (LIANG, et al., 1999)

Esta abordagem holística da guerra considera atores estatais e não estatais, que buscam reduzir sua inferioridade militar em relação a oponentes mais fortes, e que ao promover o confronto *“além dos limites”* congregam todas as medidas necessárias para combater um oponente mais forte. Constitui um emprego sinérgico e ilimitado de medidas, considerando, paradoxalmente, objetivos limitados.

Ao acrescentar no universo de engajamentos militares, ações nos campos político, econômico, de informações e cultural, esta abordagem mais

ampla da guerra ofusca a distinção entre a guerra e a paz. Dentro de uma nova abordagem, a guerra também incorporaria como objetivo, paralisar a efetividade de combate do adversário mediante a provocação do colapso das organizações governamentais, e destruindo os fluxos normais no âmbito de suas sociedades.

Uma consequência imediata desta nova abordagem é a de que a dimensão tecnomilitar da guerra não é mais a mais importante. Ao contrário, a guerra expandiu-se incluindo os campos da diplomacia, economia, finanças, cibernética mídia e informações. Esta abrangente visão da guerra gera a táticas assimétricas voltadas para a destruição do centro de gravidade dos Estados ocidentais — os seus valores liberais vitais.

Neste contexto, até mesmo uma das mais tradicionais operações militares — a projeção de força — agora pode ser vislumbrada, até mesmo mediante métodos diferentes como embargos comerciais, desvalorização de moeda, ataques cibernéticos e confisco de fundos. Mediante o uso de força não cinética, como o uso armas biológicas, é possível espalhar a destruição e o pânico, como foi o caso da ameaça de antraz nos Estados Unidos.

Os ataques ao World Trade Center e ao Pentágono, apenas deflagraram o potencial letal destes novos métodos. No futuro, pode-se prever um emprego orquestrado de métodos de características ilimitadas, para a consecução de objetivos limitados, embora ainda não existam indicações explícitas da disposição de um Estado de empregar esta estratégia, de uma forma sistemática.

Avulta em importância neste contexto amplo e caótico a necessidade imperiosa do conhecimento, da observação pragmática, cuidadosa e analítica, do ambiente que cerca o Estado, realçando, portanto, a importância da informação, tanto como um agente facilitador, quanto uma arma ou alvo. As aprimoradas capacidades de vigilância, designação de alvos, de manipulação pela mídia, e de controle ou destruição de redes interativas, são todas faces de uma mesma dimensão. Por exemplo, é difícil imaginarmos, como as forças norte-americanas operariam sem o GPS ou sistemas de comunicações. Esta abordagem com relação à condução da guerra não representa uma novidade, e ao mesmo tempo, não é uma releitura do passado. O que é novo e diferente na atualidade é o alcance global da ação de atores não estatais, possibilitado por uma avançada tecnologia de informação. Ainda que atores, motivações e tecnologias tenham existido em guerras passadas, os avanços atuais e futuros na ciência e na tecnologia continuarão a dar poder a uma nova geração de guerreiros, que se baseiam no impacto que poucos podem provocar em muitos.

O que parece ser uma certeza é a tendência de uma crescente destrutibilidade em pequenas unidades, e a crescente possibilidade de ruptura da sociedade, mediante o emprego de armas de destruição em massa cinéticas ou não cinéticas. Além disso, a capacidade operacional de indivíduos supercapacitados tais como hackers, terroristas, ou agentes financeiros poderão reforçar a já poderosa interligação entre os níveis tático e operacional da guerra.

Portanto, os Estados perderão, definitivamente, o monopólio sobre o uso catastrófico da violência, e a crescente desmilitarização da guerra irá, progressivamente, obscurecer a distinção entre guerra e paz. Esta visão

holística aborda “velhas” formas de combate incrementadas por “novas” e perigosas formas. Consequentemente, o “*Santo Graal*” para os atuais estrategistas e planejadores de forças é encontrar o equilíbrio apropriado entre as “velhas” e “novas” formas de conduzir a guerra.

Numa reflexão conclusiva, se quisermos saber o porquê da guerra no futuro ser diferente da guerra do passado, talvez uma das respostas aceitáveis seja o fato do contexto social ser importante. A tendência no futuro, em face à globalização e a difusão tecnológica — é o aumento na diversidade na condução da guerra — sem que no entanto, sua natureza seja alterada. O ódio, a oportunidade e a incerteza estarão sempre presentes na medida em que dois beligerantes se dispuserem a infligir danos uma ao outro. Mas a forma de infligir estes danos tem modificado e continuará a modificar o caráter da guerra. (BOOT, 2006 p. 481)

A natureza da guerra no futuro não sofrerá alterações, no entanto ela revelará a fusão das características de combate norte-americanas com uma nova trindade de meios, métodos e atores.

De um lado o pragmatismo do instrumento militar; a centralidade da tecnologia; a aversão a baixas; e a tendência em conduzir a guerra como um empreendimento autônomo. Por outro lado, a crescente importância da informação, dos métodos holísticos e dos indivíduos supercapacitados irá, finalmente, direcionar a guerra para diferentes domínios, e talvez, redefinindo sua função.

Neste sentido, a nova Estratégia Nacional de Defesa, numa visão prospectiva, assinala como diretriz estratégica, o empreendimento de esforços no sentido de se contemplar uma vislumbrada tendência no desenvolvimento futuro da guerra, enfocando o aspecto tecnológico ao prescrever a necessidade de: “[...] *capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa*” (BRASIL, 2008)

E contemplando a supercapacitação do combatente ao prescrever:

“Desenvolver, para atender aos requisitos de monitoramento / controle, mobilidade e presença, o repertório de práticas e de capacitações operacionais dos combatentes. Cada homem e mulher a serviço das Forças armadas há de dispor de três ordens de meios e de habilitações. Em primeiro lugar, cada combatente deve contar com meios e habilitações para atuar em rede, não só com outros combatentes e contingentes de sua própria Força, mas também com combatentes e contingentes das outras Forças.” (BRASIL, 2008)

### 4.3 A GUERRA CONTRA O TERRORISMO

O dia 11 de setembro de 2001, conforme assinalado, foi transformado num marco na história da evolução da guerra. Criava-se um novo conceito de guerra — “guerra antiterrorismo” — a partir do qual se passava a estudar a natureza das guerras contemporâneas e futuras.

O conceito de “*guerra antiterrorismo*” começou a tomar forma a partir das 09h40min da manhã (horário da costa leste nos EUA) quando, ainda sob o choque das imagens de dois ícones de Nova York ruindo, e nas proximidades de Washington D.C., os anéis externos de uma ala inteira do Pentágono destruídos, em meio às ferragens de uma aeronave 737, toda a mídia norte-americana passou a ecoar o sentimento de afronta e de ultraje que se apossava

da população norte-americana, criando um clima de tensão e de ressentimento nacional, que talvez só encontre paralelo no dia 7 de dezembro de 1941. As palavras de ordem no rádio e na televisão, proferidas de forma exaltada por diversos comunicadores com grande poder de penetração eram: *“guerra aos árabes”*; *“destrua-os com armas nucleares”* (*“let’s nuke them”*). O orgulho da nação norte-americana estava à flor da pele. Até mesmo no âmbito do Naval War College, as famílias dos Oficiais pertencentes aos países árabes começaram a ser hostilizadas e agredidas verbalmente na vila residencial de Oficiais.<sup>88</sup>

A decisão do governo norte-americano de declarar *“guerra ao terrorismo”* foi tomada no calor e sob a pressão dos acontecimentos, e não poderia ser outra. Havia uma comoção nacional. O sentimento reinante era o de um novo “Pearl Harbor” — os EUA, novamente, haviam sido seriamente atingidos por um golpe traiçoeiro, e pela primeira vez em sua história, em seu próprio território continental. Líderes de países tradicionalmente aliados e alinhados como a Inglaterra e Israel, ecoando o sentimento reinante, manifestavam sua consternação e declaravam apoio incondicional aos Estados Unidos no que passava a ser chamado de *“war on terrorism”*. Desta forma, um discurso de guerra do Presidente, era o único pronunciamento aceitável, e era o que cada norte-americano esperava ouvir. Assim, no dia 14 de setembro, em discurso durante a cerimônia de funeral simbólico das vítimas dos ataques realizados três dias antes, o Presidente Bush anunciava o engajamento norte-

---

<sup>88</sup> Fato testemunhado pelo autor deste trabalho que à época cursava o Naval Command Course naquela Instituição.

americano na “*guerra antiterrorismo*”, em âmbito global, a despeito do que isso significava.

A “*guerra antiterrorismo*” implicava na sua formulação a consideração de noções ainda inéditas. O inimigo ou principal oponente não era um Estado. Pela primeira vez não havia a personificação de um inimigo, anunciava-se uma guerra dirigida contra uma atividade ou ação — o terrorismo. É como se Roosevelt, em Dezembro de 1941, houvesse declarado guerra ao “bombardeio japonês”. Embora estudiosos da área militar tivessem sido convocados a Washington imediatamente após o ataque<sup>89</sup>, é muito difícil saber a profundidade da análise teórica fundamentando a decisão anunciada pelo Presidente norte-americano, o fato é que um novo conceito de guerra havia sido criado pela potência hegemônica, e a maior estrutura militar do globo estava sendo mobilizada, de forma irrevogável, para engajar-se neste conflito. Analistas e estudiosos da guerra não poderiam ficar apenas como espectadores, perplexos com o desenrolar dos acontecimentos. Uma estratégia tinha que ser formulada, e para tal, algumas perguntas tinham que ser respondidas: *Por que uma declaração de guerra? Guerra contra quem? Qual a natureza desta guerra?*

As palavras de Clausewitz “[...] *entender a natureza da guerra é o primeiro passo no desenvolvimento de uma Estratégia*”, começavam a soar como um alerta incômodo no âmbito acadêmico. *Será que alguém já havia*

---

<sup>89</sup> No dia 14 de setembro quando foram retomadas as atividades curriculares no Naval War College, suspensas no dia 11 de setembro pela manhã, diversos membros do corpo docente daquela instituição não estavam presentes, e a informação dada pela Escola era a de que eles teriam sido convocados para reuniões em Washington.



*definido a natureza de uma guerra totalmente inusitada, em apenas poucos dias?*

Não havia respostas para estas perguntas no dia 14 de setembro de 2001, e estas respostas não foram dadas até hoje.

Passados mais de oito anos desde aquele trágico dia, os Estados Unidos ainda estão envolvidos naquela guerra, sem qualquer perspectiva de vitória. E o “terrorismo” passou a ser considerado uma ameaça a qualquer Estado no mundo. E por paradoxal que pareça, a prática do terrorismo não nasceu em 2001, existindo até mesmo precedentes no emprego de forças armadas contra grupos terroristas, como por exemplo as ações do governo do Uruguai contra o grupo Tupamaros na década de 1970, e do governo da Inglaterra contra o “IRA” (Irish Republican Army), no mesmo período.

Em face de todo este desenvolvimento, em qualquer estudo ou trabalho que analisa as perspectivas da guerra para o futuro, um dos temas recorrentes, é a *“guerra antiterrorismo”*, um fenômeno social do qual ainda não se conseguiu uma definição de consenso quanto a sua natureza. Um aspecto que colabora para esta indefinição, ou falta de consenso, é que todos os conceitos e análises já feitas, invariavelmente, adotam o ponto de vista de um dos lados do conflito, sem analisar os valores, objetivos, motivos e razões de todos os contendores. Neste sentido, é importante ter em mente a máxima de Sun Tzu:

Conheça o inimigo e conheça você mesmo; em uma centena de batalhas você nunca estará em perigo. Quando você for ignorante em relação ao inimigo, mas conhecer a você mesmo, as suas chances de ganhar ou perder são iguais. Quando você for ignorante tanto em relação ao seu inimigo, quanto em relação a você mesmo, certamente, em cada batalha, você estará em perigo. (SUN\_TZU, 1963 p. 84)

O fato é que a “*guerra antiterrorismo*” foi formalmente declarada pelo governo norte-americano, elevando-a ao status de uma nova forma de guerra, e até hoje se procura uma justificativa ou descrição de sua existência. Se Clausewitz fosse vivo, é possível que ele conceituasse a “*guerra ao terrorismo*”, de forma apropriada, como sendo: *Der Krieg gegen den Terrorismus ist eine bloÙe [blöÙe (die)] Fortsetzung der Krieg mit anderen Mitteln.*<sup>90</sup>

Como medida de retaliação aos ataques sofridos em 11 de setembro, os EUA iniciam ações militares, inicialmente no Afeganistão, e posteriormente no Iraque, sob a égide de uma “*guerra antiterrorismo*”, e neste conflito, desde o início das operações “Enduring Freedom” (Afeganistão, Outubro de 2001) até Agosto de 2008, já havia sido registrada a morte de 4,683 militares em combate. Desde Outubro de 2001, o efetivo das forças mobilizadas, considerando as ações no Afeganistão e no Iraque, subiu de um valor inicial de 2000, para um total em 2008, correspondente a 48% do efetivo de tropas a disposição do Departamento de Defesa. Estes dados adquirem uma dimensão preocupante quando realizamos que esta guerra envolve, em um de seus polos, o poder militar norte-americano — a potência hegemônica do planeta — contra um oponente que, se quer, tem forças armadas regulares, e mesmo assim, consegue opor uma resistência eficaz, mantendo inconclusiva uma guerra que já dura oito anos.

A situação descrita assinala que, definitivamente, alguma coisa mudou ou na forma de conduzir a guerra, ou em seu próprio conceito, de maneira significativa. O grande desafio com o qual se defrontam analistas e estudiosos

---

<sup>90</sup> A guerra contra o terrorismo é a mera continuação da guerra com outros meios.

da guerra é identificar a natureza e dimensão destas mudanças, a nova natureza da guerra e, principalmente, quais os seus efeitos destas modificações sobre a forma pela qual planejamos nossas forças.

A respeito dessas mudanças, na obra *“A Guerra Além dos Limites”*<sup>91</sup> (LIANG, et al., 1999) são propostos como aspectos significativos: (1) que a guerra no século XXI não seria mais uma “atividade” exclusiva dos militares, posto que a globalização criou vínculos e dependências de natureza vital entre os diversos países, principalmente de ordem econômica e tecnológica, vínculos estes que poderiam ser usados como instrumentos de pressão ou até mesmo de agressão, com um potencial relativo de danos, muito maior que o de qualquer artefato de guerra; (2) que o extraordinário desenvolvimento nas áreas da informática e da cibernética, praticamente criou uma nova dimensão de interação em âmbito global, dimensão esta que não conhece fronteiras ou limitações de acesso, possibilitando o surgimento de atores denominados *“hackers”* que têm a capacidade de, a partir de pontos remotos, interferir e comprometer perigosamente, qualquer sistema ou rede que controle alguma atividade vital no contexto de uma sociedade. Neste sentido, o guerreiro moderno não seria mais o estereotipado *“Rambo”*, apresentado pela mídia cinematográfica norte-americana, e sim, um *“nerd”*<sup>92</sup>, operando a partir de um terminal de computador em qualquer lugar do mundo.

---

<sup>91</sup> Título dado à versão da obra traduzida para o português.

<sup>92</sup> Nerd é um termo que descreve, de forma estereotipada, muitas vezes com conotação depreciativa, uma pessoa que exerce intensas atividades intelectuais, que são consideradas inadequadas para a sua idade, em detrimento de outras atividades mais populares. Por essa razão, um nerd é muitas vezes excluído de atividades físicas e considerado um solitário pelos seus pares. Pode descrever uma pessoa que tenha dificuldades de integração social e

## 4.4 NOVOS CONCEITOS DE GUERRA

Na medida em que nos aproximamos do fim da primeira década do século XXI, o ser humano continua rompendo fronteiras do conhecimento, e simultaneamente descortinando outras, porém, continua sem ter um conceito aceitável e completo para o fenômeno chamado guerra. Na busca de respostas e explicações para este paradoxo, estudiosos e analistas contemporâneos têm procurado desenvolver novos conceitos e explicações. Dentre estes destacamos John Keegan e Martin Van Creveld.

### 4.4.1 JOHN KEEGAN

Em seu livro *"History of Warfare" (1993)*, considerado como uma obra prima no gênero, John Keegan baseia grande parte de sua abordagem numa premissa contestatória, direcionada à famosa proposição de Clausewitz da guerra como a continuação da política por outros meios.

O principal argumento de Keegan é o de que a guerra é muito mais do que um meio para atingir um fim político da forma mais eficiente possível (e portanto, supostamente racional). Segundo este autor a forma *"como eles combatem"* constitui uma questão essencial que precisa ser formulada a respeito de qualquer cultura, uma vez que se trata de algo dependente e ao mesmo tempo definidor de uma cultura.

---

seja atrapalhada, mas que nutre grande fascínio por conhecimento ou tecnologia. (Ver <http://pt.wikipedia.org/wiki/Nerd>).

Keegan atribui a fatores culturais e, até mesmo psicológicos, uma importância capital, argumentando que existe um nível cultural na guerra, que Clausewitz errou ao não perceber. A guerra, segundo Keegan, “*é sempre uma expressão da cultura, frequentemente um fator determinado por formas culturais e, em algumas sociedades, a própria cultura*”. A proposta de Keegan é no sentido de que, a cultura e não a política constitui o cerne da guerra.

Keegan refuta a ideia de que exista no homem uma predisposição para a guerra, e propõe que o homem começa a se afastar gradualmente da guerra, visto que seus custos da guerra já ultrapassam os seus benefícios.

Após uma longa análise sobre a evolução da guerra em quatro etapas distintas, Keegan conclui que espera ter lançado dúvidas sobre a ideia de que o homem esteja condenado a fazer guerra, ou que os negócios no mundo devam ser, em última análise, resolvidos mediante a violência.

#### 4.4.2 MARTIN VAN CREVELD

Martin Van Creveld escreveu diversas obras sobre a guerra, sendo que foi em “*The Transformation of War*” (1991) que os conceitos deste historiador militar judeu contemporâneo ganharam maior dimensão no âmbito da comunidade militar, principalmente nos EUA.

O aspecto notório desta obra é que Creveld, — respaldado por uma grande vivência em regiões sob conflito — é a natureza pragmática e radical de suas ideias que, mesmo tendo sido escritas em 1991, descrevem com razoável precisão, uma imagem do que é a guerra na atualidade, passadas quase duas

décadas e, principalmente, o que poderia ser definido como um *“realismo humano”*, correspondendo no entendimento deste autor, a uma propensão e até mesmo satisfação do ser humano com a guerra.

Ao comentar esta característica da natureza humana, Creveld afirma que *“por de traz da vontade humana, quase sempre existem forças incontroláveis, e até mesmo desconhecidas, e que podem levar, até mesmo o oponente mais racional, a reagir de maneiras inesperadas.”* Neste sentido o autor apresenta uma citação de Moltke segundo a qual: *“dentre as três linha de ação que um inimigo pode adotar, ele normalmente adotará a quarta.”*

Da mesma forma que Kennan, Creveld contraria e nega qualquer validade aos conceitos de Clausewitz, chegando a afirmar, de uma forma um tanto extrema, que: *“Se devemos jogar fora qualquer parte de nossa bagagem intelectual, seria a definição dada por Clausewitz para a guerra, a qual nos impede de confrontá-la.”* (58)

Uma proposição interessante deste autor, principalmente com relação ao enfoque deste trabalho, qual seja, o Planejamento de Força, é a de que *“[...] existem sólidas razões militares, que justificam o fato de que as forças armadas regulares na atualidade, são inúteis para o combate no âmbito do que está se tornando a forma dominante de guerra em nossa Era.”*

Martin van Creveld nos aponta que o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, da ordem bipolar, não trouxe um período de paz entre as nações, mas sim uma mudança significativa na forma em que guerra é

empreendida. Para Creveld, a guerra adquiriu um novo contorno por ele definido como Conflitos de Baixa Intensidade, com a seguinte caracterização:

Inicialmente eles tendem a se desenvolver nas áreas “menos desenvolvidas” do planeta; os conflitos armados de pequena escala que ocorrem nos países “desenvolvidos” são normalmente conhecidos por uma variedade de nomes como “terrorismo”, “ações policiais”, ou — como no caso da Irlanda do Norte — “problemas”.

Em segundo lugar, muito raramente eles envolvem forças militares regulares em ambos os lados, embora, frequentemente, seja o caso de forças armadas regulares em um dos lados em conflito, conduzindo combates mediante guerrilhas, e do outro, terroristas e até mesmo civis, incluindo mulheres e crianças.

Em terceiro lugar a maioria dos Conflitos de Baixa Intensidade não se baseiam no emprego de armas coletivas de alta tecnologia que são o orgulho e satisfação de qualquer força moderna. (CREVELD, 1991, Pag 20, Tradução nossa).

Ainda sobre a natureza religiosa dos atuais conflitos, Creveld faz um interessante comentário:

A partir de um ponto de vista atual, todas as perspectivas são de que posturas religiosas, crenças e fanatismos terão uma maior participação cada vez maior como agentes motivadores de conflitos armados, do que já tiveram no Ocidente nos últimos 300 anos. Na medida em que estas linhas são escritas [1991], a religião que apresenta o maior crescimento no mundo é a islâmica. Embora existam diversas razões para este crescimento, talvez não seja tão sem propósito afirmar que a sua própria militância seja uma razão para a sua expansão [...]. Portanto, o recente renascimento de Maomé poderá ainda provocar o do Senhor cristão, e ele não será o Senhor do amor mas sim o das batalhas. (CREVELD, 1991, pp 214-215, Tradução nossa).

#### 4.4.3 OUTROS CONCEITOS

Durante a década de 1990, além das citados, obras de grande influência, de uma grande variedade de autores tais como Rupert Smith,

Thomas Hammes, Richard Simpkin, Ralph Peters, e Alvin & Heidi Toffler, evidenciam a inexistência de um acordo ou consenso com relação a como serão as guerras no futuro. Nos parágrafos a seguir apresentamos alguns destes modernos conceitos.

Dentre esses renomados estudiosos optamos por focar o General Britânico Sir Rupert Smith, que em seu livro *“The Utility of Force”*<sup>93</sup> propõe que a natureza da guerra se modificou: *“[...] que as guerras não mais resultam em vitórias claras e indiscutíveis, seguidas de um período de paz. Ao contrário, as guerras tem se tornado um processo cíclico prolongado, resultando numa situação de uma permanente e violenta instabilidade.”*

Sir Rupert Smith apresenta um paradigma bastante limitado, propondo que a guerra contemporânea seria inerentemente assimétrica, e travada, preferencialmente, entre grupos não estatais, incorporando seis características: (1) os objetivos da guerra deixaram de ser claramente definidos e consistentes, e são identificados por condições estabelecidas, em funções das quais o conflito é resolvido; (2) os combates não são mais conduzidos em campos de batalha, e sim, dentro dos perímetros das cidades, em meio à população civil; (3) a guerra é atemporal e, até mesmo, interminável; (4) nos confrontos buscam-se preservar ao máximo as forças, ao invés de se alocar e arriscar a mobilização de força máxima na consecução de um objetivo; (5) encontram-se, cada vez mais, novos empregos para antigas armas e forças de combate; e (6)

---

<sup>93</sup> General Sir Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* (London: Allen Lane, 2005).



as partes contendoras envolvidas nas guerras, na maioria dos casos, são não estatais, compreendendo grupos multinacionais.

Este pressuposto se baseia na presunção de que em face da proliferação de armas nucleares, a guerra entre Estados havia se tornado uma situação difícil de contemplar. Ainda que esta perspectiva de visão de Rupert Smith seja discutível, em face, principalmente, de sua limitada amplitude, ela caracteriza um modelo de guerra que tem ocorrido com bastante frequência no âmbito ocidental.

#### 4.5 CONCLUSÃO

A multiplicidade e diversidade de conceitos existentes sobre a guerra demonstra que tratamos de um fenômeno que ainda não foi visto em sua integralidade, o que torna muito difícil, para qualquer planejador, considerar que uma determinada força realmente atenderá todas as necessidades de segurança dentro de um horizonte temporal predeterminado. Não obstante, toda a dificuldade e complexidade que se possa antever prescreve a necessidade de que para o adequado aprestamento de uma força armada, faz-se necessário um processo amplo e abrangente que contemple toda a gama de possibilidades da guerra, em sua concepção atual. E desta forma, ainda que contrariando uma recomendação de Einstein, quando afirma que “[...] *não se pode evitar e se preparar para guerra ao mesmo tempo*” abordamos a seguir os aspectos especificamente relativos ao Planejamento de Força.

## 4.6 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE FORÇA

### 4.6.1 INTRODUÇÃO

Uma das grandes dificuldades nos processos de Planejamento de Força diz respeito ao grau de subjetividade que lhe é inerente, em face à diversidade de praticantes desta área de planejamento estratégico, frequentemente oriundos de uma ampla variedade de formações acadêmicas e experiências profissionais bastante diversificadas.

Num sistema de defesa, que contemple uma ampla participação de analistas, tanto civis quanto militares, alguns têm um conhecimento particular em geopolítica, outros têm ampla experiência em economia, diplomacia ou no exercício de cargos políticos. Muitos passaram anos no exercício de funções militares operativas. Alguns se sentem confortáveis lidando com conceitos abstratos, e outros preferem temas mais práticos. Um grande desafio, portanto, é harmonizar esta diversidade de perspectivas e de visões, de modo que se desenvolvam as melhores estratégias e capacitações para respaldar os propósitos da nação com relação a sua segurança.

Como se depreende da retrospectiva histórica apresentada, o Planejamento de Força tem sido um desafio para muitos planejadores, um desafio que se configura tanto no campo técnico e metodológico, quanto no campo político, lidando, muitas vezes com interesses os mais variados possíveis, daí se considerar esse processo, tanto uma arte, quanto uma ciência, e que se realiza em resposta aos questionamentos a seguir: *Qual deverá ser o tamanho apropriado da força — em outras palavras — quanto será o suficiente? Quais são os critérios que instruiriam a determinação das necessidades de em*

*termos de meios e efetivos? De que forma podemos otimizar o emprego de recursos no provimento de defesa, ou mais amplamente, da segurança?* Estas são perguntas que ainda aguardam uma ferramenta que lhes proporcione respostas corretas.

Observa-se algum esforço nos Estados Unidos a partir da década de 1960, e no âmbito da OTAN a partir das últimas décadas do século XX, visando o desenvolvimento de um processo de Planejamento de Força que desfrute de um consenso e efetividade no âmbito das instituições militares envolvidas. Ocorre que o Planejamento de Força, como veremos nos modelos apresentados a seguir, constitui um processo com uma abrangência de limites ainda não bem definidos, e ao qual concorre uma grande ingerência de subjetividade. Por vezes, as sistemáticas apresentadas se mostram mais como justificativas “pos-facto” das decisões já tomadas, ou seja, resultam de planejamentos moldados para justificarem meios já existentes, sem que se explicitem os critérios e valores que instruíram as decisões que foram tomadas. Os resultados são meras generalizações empíricas, cuja insuficiência pode ser sintetizada na formulação: *“são elas que se explicam, e é por elas que se explica.”* (RAZA, 2003) Não obstante, diversos modelos analíticos de Planejamento de Força foram desenvolvidos e têm sido aplicados, isoladamente ou em conjunto, dentro desta complexa área de planejamento.

Ao longo deste tópico, será apresentada uma breve descrição dos modelos mais significativos, e daremos um enfoque mais detalhado a dois deles, por serem, atualmente os mais empregados, por diversas Marinhas no mundo, quais sejam, os modelos por Cenários e por Capacitação.

As abordagens empregadas nos processos de Planejamento de Força descritas a seguir são apresentadas como métodos independentes, apenas para o fim didático de maior clareza. Cada um destes métodos tem seus pontos fortes e seus pontos fracos. É raro num planejamento de defesa nos fixarmos, exclusivamente, em um método. Na realidade, o Planejamento de Força é normalmente praticado empregando-se uma combinação de diversos métodos.

#### 4.6.2 ABORDAGEM BASEADA EM AMEAÇA

A abordagem a partir da “ameaça” envolve a identificação dos oponentes ou ameaças em potencial e a avaliação de suas capacidades. Na maioria das vezes, o ponto de partida deste modelo é a comparação de poderes combatentes entre forças ou meios em oposição, quando estes são identificados acima de qualquer dúvida. No entanto, as mudanças no paradigma de segurança internacional, principalmente a partir da década de 1990, tornaram o Processo de Planejamento por Ameaça mais difícil do que era durante a Guerra Fria.

A abordagem baseada em Ameaça possui as seguintes vantagens: (a) mantém o enfoque sobre os adversários em potencial; (b) considera tanto o nível macro da balança global do poder, quanto o nível micro dos conflitos regionais específicos; e (c) realça o fato de que as capacitações militares têm o seu valor específico na prática da guerra, cabendo aos planejadores considerarem as avaliações e imaginarem cenários realistas.

Entre suas deficiências deste modelo de abordagem podemos citar: (a) a dificuldade de se verificar o que constitui uma ameaça válida. Talvez,

nenhum outro aspecto isolado da arte do planejador de força seja mais controverso; (b) é modelo que prescreve uma postura de reativa, e os analistas poderão ter grandes dificuldades em adaptarem-se às mudanças súbitas ocorridas na ambiência internacional; (c) sua característica de tender a privilegiar dados quantitativos, em detrimento de fatores qualitativos importantes, como o adestramento, a experiência, a liderança, o moral ou a estratégia; e (d) as avaliações não contemplam o fato de que a guerra é uma interação extraordinariamente complexa de pessoas, equipamentos e organizações, não retratáveis em comparações numéricas simplistas, como navios versus aeronaves, ou tanques versus armas antitanque, etc.

#### 4.6.3 ABORDAGEM “TOP-DOWN”

A abordagem “top-down” é um método para a explicação de um fenômeno a partir da visão geral procurando-se detalhar os componentes que constroem esse todo e as suas funções individuais, conforme ilustrado à Figura 1.

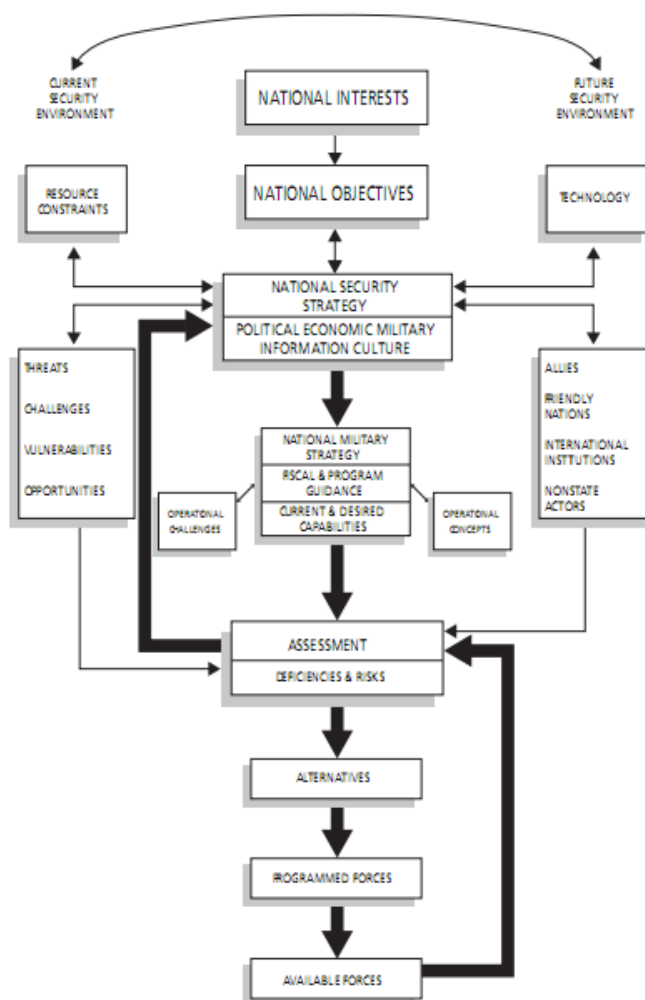


Figura 2 - Modelo de Abordagem Top Down

Neste modelo de Planejamento de Força, o caráter prioritário dos Interesses e Objetivos Nacionais é o ponto de partida da abordagem “top-down”. Desta forma, a abordagem primária no método “top-down” é a grande estratégia ou a Estratégia Nacional de Defesa<sup>94</sup>. Esta abordagem é fortemente

<sup>94</sup> Nos Estados Unidos o documento mais elevado no âmbito da defesa é a Estratégia de Segurança Nacional, por isso no texto original na publicação “Strategy and Force Planning” o autor cita este documento como o ponto de partida do processo. No caso brasileiro, o ponto de partida seria a Política Nacional de Defesa.

hierarquizada, dominada por um fluxo descendente de documentos e diretrizes essenciais, através de sucessivos níveis de tomada de decisão.

O modelo ilustrado na Figura 2 é proposto por P. H. Liotta e Richmond M. Loyd, e consta em diversas edições da publicação "Strategy and Force Planning", publicadas pelo "US Naval War College", e constitui um modelo didático "top-down" de Planejamento de Força..

A abordagem "top-down" apresenta diversos pontos fortes: (a) permite que os planejadores de força concentrem o seu enfoque nos objetivos (fins); (b) proporciona um modo sistemático de focar os requisitos a partir de uma perspectiva ampla ou macro; (c) enfatiza o relacionamento entre os instrumentos de respaldo dos poderes nacional econômico, político, e militar; e (d) permite a subdivisão da estratégia em conjuntos de descritores essenciais.

Existem pontos fracos associados a esse tipo de abordagem: (a) ela geralmente só vai considerar as possíveis restrições numa etapa muito avançada do processo de planejamento; deste modo, quando se constata, por exemplo, limitações financeiras, tecnológicas, ou outras de naturezas intransponíveis, implica numa necessária revisão e adequação de todo o planejamento, feito, partindo da redefinição de Objetivos; (b) a característica hierarquizada desta abordagem pode levar os planejadores nos níveis mais baixos, a assumirem, automaticamente, como válidos, os objetivos e estratégias de níveis superiores, mesmo que possam ser contestados; e (c) o alto grau de sigilo que cercam os conceitos de Estratégias de Segurança Nacionais, base de formulação de todo o processo, dificulta a compreensão da formulação por todos os atores envolvidos no processo e, portanto, sua adesão.

#### 4.6.4 ABORDAGEM “BOTTOM-UP”

A abordagem “bottom-up” é um método para a explicação de um fenômeno a partir do funcionamento de seus componentes ou do seu produto final. Neste enfoque, o efeito desejado ou resultado decorrente da existência ou atuação de uma força ou capacitação militar constitui o elemento impulsionador do processo. Essa abordagem tende a enfatizar o aprimoramento das capacitações e sistemas de armas existentes, com atenção especial voltada para as atuais questões operacionais.

A visão “bottom-up” é importante por identificar as necessidades de preparo e de adestramento necessárias ao cumprimento de tarefas, em nível individual e coletivo. Permite uma maior troca de informações entre Comandantes e Líderes, em todos os níveis no que tange a requisitos, planejamento, preparo, execução e avaliação de adestramentos e de procedimentos.

Este modelo de abordagem relaciona-se mais com o planejamento militar e o planejamento operacional, visto que ambos os conceitos adotam a estrutura de força atual como uma referência de base.

Uma grande vantagem da abordagem “bottom-up” é que ela enfatiza o mundo real. Os planejadores de força são compelidos a se concentrarem na maneira pela qual se pode lidar com possíveis adversários, considerando as forças existentes, prevenindo-se a presunção com relação a futuras capacitações, que podem nunca vir a materializar-se.



Por outro lado, um aspecto desvantajoso é que a ênfase excessiva no enfoque atual do modelo “bottom-up” pode resultar num negligenciamento do futuro, resultando numa desconsideração de metas de longo prazo ou da criatividade. Outro ponto fraco do modelo “bottom-up” é a tendência de se perder a percepção do quadro geral. Neste caso, considerações locais ou de teatro podem prevalecer quando seria necessária uma visão global.

#### 4.6.5 ABORDAGEM POR RECURSOS

A abordagem por recursos é regida pelo orçamento, ou recursos financeiros existentes. As restrições financeiras são fixadas logo de início, por considerações diversas, tais como: disponibilidade orçamentária, as exigências de redução de déficits, ou as demandas de outros setores ligados ao orçamento federal.

A vantagem da abordagem por recursos é que ela exige que os planejadores atribuam prioridades, fomentando a disciplina orçamentária, tanto no âmbito da cada força, como entre forças como um todo.

Uma importante desvantagem é que a abordagem por recursos poderá não refletir a ambiência internacional de segurança, resultando numa defasagem significativa entre a capacidade militar e as ameaças existentes. Outra desvantagem desta abordagem é a tendência de adoção do critério de distribuição equitativa, ou proporcional dos recursos orçamentários entre as forças singulares, em detrimento de uma distribuição baseada nas capacitações que levem em conta a realidade das ameaças e das necessidades

atuais e previstas relativa à segurança. Ela pode, portanto, aumentar a possibilidade de uma rivalidade entre as forças armadas.

#### 4.6.6 ABORDAGEM PELO ESPECTRO DO CONFLITO

Nesta abordagem, mediante a utilização de recursos gráficos, procura-se comparar as Probabilidades de Ocorrência de futuras missões militares com o seu Potencial Impacto nos interesses do Estado. A representação gráfica desta comparação se dá mediante um diagrama denominado “espectro do conflito”, como ilustrado na Figura 2 a seguir:

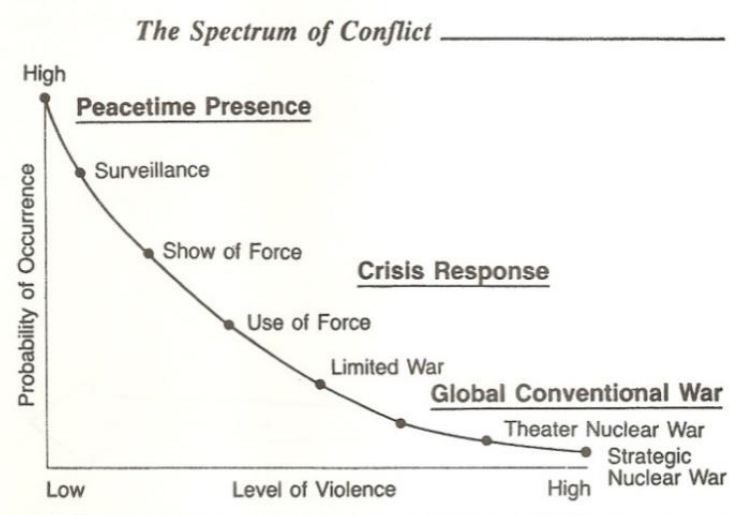


Figura 3 – Modelo de Abordagem pelo Espectro do Conflito

O Almirante James D. Watkins (Ref) da Marinha dos Estados Unidos, utilizou o “Espectro de Conflito” ilustrado para provar o seu ponto de vista em seu artigo “The Maritime Strategy”<sup>95</sup>, publicado em Janeiro de 1986, durante os derradeiros anos da Guerra Fria. O autor pretendeu chamar a atenção para a

<sup>95</sup> The Maritime Strategy. Forty-eight-page supplement to U.S. Naval Institute Proceedings, January 1986. Capt. Peter M. Swartz, U.S. Navy, “Contemporary U.S. Naval Strategy: A Bibliography,” The Maritime Strategy Supplement, U.S. Naval Institute Proceedings 112 (January 1986), pp. 41–47.

importância dos “níveis mais baixos de violência” e em particular na faixa da Presença em Tempo de Paz (Presence in Peace Time), onde as Marinhas são, frequentemente, os atores chaves, mesmo considerando o espectro de conflito bem mais amplo como no caso do confronto entre a OTAN e a União Soviética.

Para empregar o “espectro do conflito” como uma ferramenta no Planejamento de Força, inicia-se pela especificação de um período de tempo a ser considerado. Esta determinação, por si só, usualmente gera algum debate. Alguns poderão propugnar por um enfoque de curto prazo, de modo a terem um discernimento mais claro a respeito das capacitações necessárias às missões a serem cumpridas. Outros irão concentrar-se numa janela de tempo mais ampla, compreendendo vinte a trinta anos, para considerar as ameaças, oportunidades emergentes, além de planos de desenvolvimento ou obtenção de meios.

O segundo passo é desenvolver um espectro representativo de missões militares em potencial que podem influenciar no Planejamento de Força. Este sentido podem ser consideradas missões ou tarefas como: (a) Ações de Presença; (b) Assistência Humanitária; (c) Manutenção de Paz; (d) Imposição de Paz; (e) Resgate de Nacionais; (f) Defesa de Soberania; etc.

Para cada Missão/Tarefa é atribuída um conjunto de ordenadas compreendendo Probabilidade de Ocorrência e Impacto Destrutivo. Assim, cada missão é então plotada como um ponto num gráfico exemplificado na onde eixo das ordenadas reflete o julgamento quanto à Probabilidade de

Ocorrência da situação, missão ou cenário, relativo; e no eixo das abscissas adota-se o nível de Impacto Destrutivo em relação aos interesses do Estado.

Outros descritores podem ser usados para o eixo das abscissas, como por exemplo: Risco para a Nação; Intensidade do Conflito; Nível de Hostilidade; e Nível de Violência. Todos estes descritores incorporam algum grau de imprecisão e indefinição, além de uma falta de especificação.

Segundo os autores deste modelo, o descritor “Impacto Destrutivo” para o eixo das abscissas é considerado como o que melhor se presta ao estabelecimento de medidas, tendendo a minimizar erros de entendimento. Os planejadores de força devem estimar o nível de Impacto Destrutivo de qualquer missão, operação ou cenário (dentro da janela de tempo considerada), em relação aos Interesses Nacionais de seu país. (BARTLETT, et al., 1997 pp. 404-418)

No passo seguinte considera-se a subdivisão da área de plotagem do gráfico os em algumas poucas grandes categorias. Aqui, novamente, os peritos podem discordar na forma de rotular cada uma dessas grandes categorias. Alguns poderão pensar em termos de intensidade de conflito (baixo, médio e alto), enquanto que outros enfatizam aspectos tecnológicos, (especialmente conflito nuclear versus convencional), ou circunstâncias políticas tais como operações de guerra versus OOTH (Operations Other Than War).

No gráfico ilustrado na Figura 3, subdivide-se a área de plotagem em quatro quadrantes compreendendo: áreas de alta e baixa probabilidade de ocorrência, e áreas de alto e baixo Impacto Destrutivo.

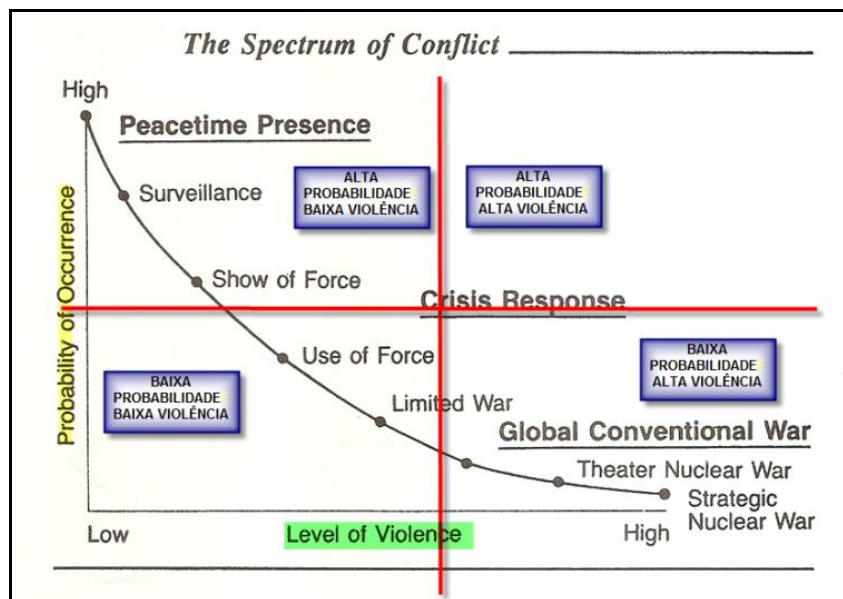


Figura 4 – Quadrantes no Espectro do Conflito

Esta subdivisão pode ajudar a enfocar com maior precisão as prioridades no Planejamento de Força. Por exemplo, operações, missões ou cenários plotados no quadrante de alta possibilidade / alta destrutibilidade, iriam, logicamente, ter uma prioridade maior.

O “Espectro do Conflito” pode auxiliar os planejadores de força de diversas formas: no estabelecimento de prioridades de planejamento, baseadas em considerações relativas às possibilidades de ocorrência e de impacto destrutivo em relação aos interesses do Estado, em face de recursos escassos, assim como, em face da gama de missões militares que devem ser consideradas, o espectro delineado acentua a importância de se dispor de forças flexíveis, diante de restrições normais de recursos.

## 4.7 CENÁRIOS PROSPECTIVOS

*“O futuro não é um lugar para aonde estejamos indo, mas um lugar que estamos criando; o caminho para ele não é encontrado, mas construído, e o ato de fazê-lo muda tanto o destino quanto aquele que o construiu”*

*John Schaar – escritor norte-americano, Professor Emérito de Filosofia Política na Universidade da Califórnia.*

O passo inicial a ser dado em qualquer área de conhecimento é o entendimento do que é que estamos falando. Além do seu óbvio significado no ramo das artes cênicas, o que são Cenários Prospectivos?

Ao se desenvolver projetos, ações, ou operações, é normal supormos ou idealizarmos alguma perspectiva sobre o resultado futuro do nosso esforço, ou da mobilização de recursos, mesmo que isso não seja explicitado claramente. No entanto, os resultados finais, na maioria das vezes, depende da ingerência de outras variáveis, e que são controladas por diversos atores e contextos além do nosso alcance, que são, na maioria das vezes, nebulosos e impossíveis de previstos.

Quando tratamos de segurança, há que haver uma alternativa quanto a uma percepção do futuro, mesmo considerando impossível a sua previsão. Não podemos simplesmente investir recursos materiais e humanos sem qualquer perspectiva, há que haver uma alternativa aceitável que nos permita precaver.

O tempo possui três grandes variáveis, duas das quais conhecidas, o “passado” e o “presente”. Da terceira variável, o “futuro”, só temos conhecimento de um fato, ele ocorrerá, queiramos ou não, o futuro inexoravelmente se tornará presente. Se encararmos o futuro como o destino desconhecido de uma viagem a ser empreendida, e da qual não temos qualquer informação, a prudência recomenda que levemos na bagagem roupas, recursos

e provisões que nos permitam conviver com qualquer intempérie. E esta bagagem nós preparamos, com o conhecimento que temos hoje, do que poderá vir a acontecer. Esta asserção nos apresenta uma base filosófica aceitável para um conceito de Cenários Prospectivos.

De maneira análoga àquela viagem a um destino desconhecido, — o planejamento de um empreendimento que vá interagir com o futuro, como por exemplo, uma operação ou campanha militar a ser realizada, ou a estruturação de uma força armada para interagir com as ameaças no futuro, — a bagagem que devemos providenciar, tal como aquele viajante teria que fazer, deverá conter os recursos e conhecimento que nos permita conviver com qualquer intempérie. Este conjunto de recursos e conhecimentos constituem os Cenários Prospectivos.

Em decorrência, podemos conceituar Cenários Prospectivos como: *conjuntos específicos e correlacionados de desenvolvimentos assumidos por determinados atores e situações ao longo do tempo*. Em outras palavras, são histórias que imaginamos sobre como evoluirão atores e situações.

Cada Cenário Prospectivo, portanto, reúne as histórias que imaginamos com relação à evolução um determinado conjunto de variáveis (atores e seus comportamentos e situações) inter-relacionadas, identificadas no passado e no presente, como tendo perspectivas de desenvolvimentos futuros, e que são relacionados com o objeto do nosso planejamento.

Desta forma, a técnica de Cenários Prospectivos *constitui um instrumento que se dispõe ao estudo ou prospecção do futuro*. Note-se que não

estamos falando em prever o futuro, e sim pesquisando de que forma situações ou atores podem ser desenvolver, a partir de hoje; ou seja, estamos fazendo uma um estudo ou prospecção do futuro, daí o qualificador “*prospectivos*” ao conceito de “*cenário*”. *Desenhar cenários implica em montar um conjunto plausível de combinações possíveis e imagináveis de futuros.*

Nas sociedades atuais as pessoas se dizem, ou gostam de se pensar livres, independentes para planejarem o seu futuro. Como uma natural extensão dos seres humanos, assim também pensam ou idealizam a grande maioria das organizações ou instituições. Porém, uma questão que avulta e incomoda cada vez mais é: *até que ponto existe liberdade de autodeterminação numa era em que todos se sentem constrangidos pela imprevisibilidade dos eventos?* A cada ano, a cada década, há uma surpresa em relação a acontecimentos que eclodem de forma súbita e surpreendente. Como podem as pessoas, os negócios, e as instituições planejar em longo prazo a alocação de recursos vultosos, quando a imprevisibilidade dos acontecimentos futuros descarta ou mitiga as possibilidades de acerto de qualquer análise, por mais bem fundamentada que ela seja?

A confiança num determinado futuro não pode ser construída em torno de intuições relativas a possíveis desenvolvimentos. Neste contexto imprevisível, o conceito de liberdade passa pela capacidade de agir com confiança, com um completo conhecimento da incerteza. E para agir com confiança, deve-se estar disposto a olhar adiante e considerar as incertezas, questionando: *Quais são os desafios que o mundo pode me apresentar? Como os*



*demais irão reagir às minhas ações?* Sem ter receio ou qualquer prejulgamento com relação às respostas.

No entanto, ao invés de fazer estes questionamentos, muitas pessoas reagem à incerteza mediante uma atitude de repulsa. Elas assumem, inconscientemente, uma visão determinística com relação aos eventos, ou seja, *assumem que tudo irá ocorrer da forma que elas imaginam, com a visão que têm do mundo, ou em decorrência a um padrão lógico por elas inferido ou por determinadas relações de causa-efeito.* Elas normalmente não consideram variações extremas ou inesperadas sobre o curso dos acontecimentos, afirmando ou asseverando o futuro como nos exemplos a seguir: “*os preços do petróleo não vão entrar em colapso*”, “*a Guerra Fria nunca vai acabar*”, “*a Amazônia nunca será invadida*”, “*esta foi a última das guerras*”, “*não nos envolveremos numa guerra.*” Se fizermos uma pesquisa cuidadosa, veremos que frases e afirmações como estas já foram proferidas por diversas autoridades e líderes de forças e de Estados ao longo de toda a história.

Diante da imprevisão, a ocorrência de eventos surpresa ou inesperados, nos deixa sem ação quando se desenvolvem, ou seja, o comodismo de nos satisfazermos com nossas próprias presunções e visões do mundo cria pontos cegos em nosso próprio futuro.

No mundo empresarial e do comércio, pontos cegos no futuro representam possíveis prejuízos. Na área de segurança nacional, pontos cegos no futuro podem representar, no mínimo, perdas irreparáveis no campo da soberania, para não falar em termos de vidas humanas.

Para trabalhar com cenários prospectivos é preciso disposição e coragem para rejeitar o comodismo das visões determinísticas, sejam elas profecias religiosas (“o futuro está nas mãos de Deus”), sejam elas de inspiração racionalista (todas as relações humanas estão estabelecidas por relações de causalidade, conhecidas e definidas).

#### 4.7.1 CENÁRIOS NO PLANEJAMENTO DE FORÇA

Na área da defesa, existe um campo muito amplo que pode se beneficiar do método de cenários prospectivos, que vai desde a definição de futuras tarefas e missões, passando pelo planejamento de uma força ou desenvolvimento de doutrina, até o desenvolvimento de requisitos futuros dos mais diversos tipos.

Seja qual for a área de emprego, os cenários prospectivos se prestam quando se deseja adquirir conhecimento sobre o contexto de um problema, de modo a explorar modos alternativos de emprego dos recursos disponíveis para solucioná-lo, considerando possíveis obstáculos, de modo a determinar uma gama de soluções alternativas que tenha robustez suficiente para resistir às incertezas do amanhã.

Os cenários prospectivos não se destinam à previsão. Enquanto que a previsão visa à predição da ocorrência de um determinado resultado no futuro, o cenário prospectivo, além de apresentar uma possível visão estática de um e futuro, enfatiza o processo que leva à consecução deste futuro, na medida em que o tempo vai passando. Portanto, o método de planejamento por cenários prospectivos não termina com a criação de um número específico

de cenários. *É mais correto dizer, inclusive, que é a partir deste ponto que o método tem início.*

Em outras palavras, seja qual for a área específica visada, o emprego do método de cenários tem por propósito principal — *obter um insight do contexto de um determinado problema ou situação em seu desenvolvimento ao longo do tempo até uma determinada janela de tempo no futuro* — de modo a identificar os atores (internos e externos) e fatores determinantes deste processo evolutivo, explorar formas de atuação desses atores ou fatores, e os modos alternativos de modelagem e de emprego de meios e recursos no presente, de modo a explorar as oportunidades descortinadas e contornar ou ultrapassar os obstáculos identificados. Ou seja, precaver-se das ameaças e incertezas e orientar o curso de eventos no sentido de alcançar um futuro desejado ou ideal.

Restringindo a nossa abordagem ao Planejamento de Forças, os cenários prospectivos retratam possíveis situações no futuro, onde as forças podem vir a ser empregadas, além de evolução ao longo do tempo, dos fatos e circunstâncias determinadoras do futuro. Essas situações retratarão uma determinada ambiência nacional, o entorno estratégico, ou uma situação operacional. As características das situações futuras retratadas, assim como o nível de detalhamento nelas contido, dependerão do nível de planejamento.

Um conjunto de cenários pode descrever ambiências de crises entre países, a descrição de possíveis Teatros de Operações, comportamentos possíveis de um ator que constitua uma ameaça, o desenvolvimento de situações, crises ou ameaças em geral à segurança de um Estado, seja qual for

a sua probabilidade de ocorrência, possibilitando uma avaliação da necessária componente militar que um Estado deve possuir para fazer frente a este contexto. A profundidade e detalhamento com que um cenário é estudado e apresentado pode contribuir no estabelecimento da composição necessária de forças, desde o nível operacional até o nível tático, envolvendo a avaliação da composição de forças e unidades, até a configuração específica dos meios.

Em termos práticos um estudo de cenários poderá assumir qualquer dimensão desde uma simples folha de papel até documentos de múltiplos volumes, cobrindo horizontes de planejamento que variam, normalmente de 5 a 25 anos.

Em termos ideais, os cenários prospectivos que envolvem o planejamento da Defesa Nacional devem ser comuns para todas as forças envolvidas, prevendo, sob circunstâncias as mais adversas possíveis, o emprego exaustivo de todos os recursos do Poder Nacional, em todas as possíveis modalidades de operações.

Cenários não devem ser empregados como futuros alternativos, visto que cenários não são instrumentos de previsão e sim, como provedores de um conjunto possível de contextos, ou seja, não se define qual vai ser o futuro, e sim, todos os futuros possíveis e como chegaremos até lá, possibilitando o desenvolvimento de uma capacidade real e dinâmica de defesa, segundo uma orientação que contemple de forma efetiva, as possíveis ameaças futuras, proporcionando alternativas ao menor custo possível.

Cada cenário prospectivo constitui o arranjo e evolução de um conjunto específico de variáveis, assim, quantos conjuntos puderem ser formados, refletindo diferentes situações ou comportamentos das variáveis consideradas, serão quantos cenários prospectivos gerados, proporcionando várias alternativas de futuros, e que no seu conjunto devem cobrir a maior gama possível de futuros.

Desta forma estaremos capacitados ao desenvolvimento não só de uma estrutura de forças para o futuro, como também, a projeção de sua evolução e desenvolvimento desta força ao longo de uma determinada linha de tempo, com a flexibilidade necessária ao atendimento de uma diversidade de futuros possíveis.

No Planejamento de Forças, é de extrema importância o emprego de uma quantidade abrangente, porém balanceada, de cenários diversificados. A utilização de um número limitado de cenários, ou de cenários que sejam muito semelhantes, resultará numa força que possivelmente não atenderá a toda gama de desafios e ameaças do futuro. Por outro lado, um número demasiado de cenários irá sobrecarregar significativamente o trabalho da equipe de planejamento.

Os cenários prospectivos devem ser o campo de teste de todas as possibilidades da força sendo avaliada ou projetada, em todos os espectros do combate ou da guerra, que tenham envolvimento previsto, para que tenhamos uma compreensão completa e abrangente dos requisitos necessários a uma força. Neste processo, quase sempre, teremos que fazer opções. Normalmente não dispomos dos recursos necessários para cobrir toda uma gama de cenários,

ou nos precavermos de todas as ameaças, e neste caso, as ameaças ou situações que não puderem ser atendidas, constituirão os riscos que deveremos assumir, situação esta que deve ficar bem clara, e em relação à qual deve haver um consentimento principalmente por parte do nível político mais elevado na estrutura nacional de defesa.

A natureza difusa e assimétrica das ameaças atuais à segurança de um Estado assinala a temeridade da adoção de processos de Planejamento de Força que não sejam comuns entre as forças singulares. Em praticamente todos os casos, meios de mais de uma força armada terão que interagir num mesmo teatro, numa mesma operação e na consecução de um mesmo objetivo. Além da imprescindível economia de recursos, necessária em ambientes de restrição orçamentária, evita-se a redundância de meios que inevitavelmente decorre de planejamentos feitos de forma isolada pelas forças singulares.

Em face de tudo que foi apresentado até aqui, é válida a conclusão de que o método de cenários prospectivos é uma ferramenta quase que imprescindível em qualquer iniciativa de Planejamento de Força dentro da atual ambiência de constante mutação e crescente grau de incerteza.

#### 4.7.2 TIPOS DE CENÁRIOS

A maior parte da literatura existente sobre cenários prospectivos concorda com a existência de dois tipos básicos de cenários: *Cenários Exploratórios* e *Cenários Normativos*.

Os *Cenários Exploratórios* procuram analisar futuros alternativos, com base no arranjo de combinações plausíveis de condicionantes e variáveis.

Normalmente, não consideram desejos ou preferências de seus formuladores. Indicam, sobretudo, as diferentes alternativas de evolução futura da realidade dentro de limites de conhecimento antecipáveis. Partem de tendências passadas e presentes e levam a um futuro condizente com elas. No processo de Planejamento de Força podem ser considerados dois tipos de Cenários Exploratórios: o *Cenário Mais Provável* e o *Melhor Cenário Possível*.

O *Cenário Normativo* ou *Desejado*, ao contrário do Exploratório, é a expressão do futuro baseada na vontade de uma coletividade, refletindo seus anseios e expectativas e delineando o que se espera alcançar num horizonte dado. Entretanto, como deve ser descrição de um futuro plausível, o *Cenário Normativo* não pode ser a mera expressão incondicionada dos sonhos ou utopias de um grupo, *mas antes um futuro que pode ser realizado como um desejo viável*. Assim, o *Cenário Normativo* deve ser também uma descrição consistente de uma visão que leve em conta o contexto histórico e os recursos mobilizáveis pela coletividade. No processo de Planejamento de Força este cenário também pode ser denominado *Cenário Ideal*.

#### 4.7.3 CARACTERÍSTICAS DE UM BOM CENÁRIO

Num estudo sobre a criação de cenários prospectivos, é importante salientar os aspectos que identificam a elaboração de um bom cenário, ou seja, um cenário que atenderá às expectativas de planejamento que dele se esperam:

- Instrumentos de tomada de decisão — cada cenário num conjunto de cenários, assim como o conjunto de cenários como um todo, deve prover “insights” que sejam úteis à questão em consideração.

*Ou seja, não se trata de abordar o futuro e sim, o futuro que nos interessa.*

- **Plausibilidade** – os cenários desenvolvidos devem ater-se dentro dos limites de eventos futuros que sejam realisticamente possíveis. Mesmo ao considerarmos futuros imprevistos, estes estudos devem partir de alguma possibilidade real. Neste sentido, a capacidade e experiência do analista, na formulação do cenário, são essenciais, e o nível de subjetividade neste contexto se explica na proposição de que a estratégia é uma arte.
- **Consistência** – cada cenário deve ser internamente consistente. Sem uma consistência interna, os cenários não têm credibilidade. A lógica interna do cenário é de natureza vital.
- **Diferenciação** – os cenários têm que ser estruturalmente ou qualitativamente diferentes. Portanto, não é suficiente que sejam diferentes em termos de magnitude, ou seja, não devem ser apenas variações em torno de um cenário básico. A tendência de nos prendermos às nossas pressuposições ou visões particulares de mundo, normalmente nos leva a considerar um conjunto de cenários muito parecidos uns com os outros, pois não são vislumbradas variações muito amplas nas variáveis consideradas.
- **Capacidade de Memorização** – os cenários devem ser de fácil memorização e diferenciação, mesmo após terem sido apresentados. Portanto, é aconselhável que o número de cenários



em um conjunto seja de três a cinco, ainda que, teoricamente, seja possível a memorização e diferenciação de até sete a oito cenários. Neste sentido, constitui um auxílio, a atribuição de designações chamativas para cada cenário relacionadas com o seu conteúdo (descritores).

- Desafio – o critério final para um bom cenário é que ele realmente se constitua num desafio às ideias e pressupostos formados no âmbito da organização, com relação ao futuro.

A elaboração de cenários prospectivos não é tarefa simples, depende de muitas variáveis combinadas: do grau de informação disponível, do grau de consenso do grupo, da legitimidade do processo decisório, da complexidade do problema a ser enfrentado, do nível de autoridade do decisor estratégico, e assim por diante. Imaginar cenários é como fazer análise de conjuntura, só que para situações prováveis no futuro, tentando criativamente projetar (ou fixar no tempo) prováveis comportamentos.

## 4.8 PLANEJAMENTO POR CAPACITAÇÃO

Antes de falarmos desta modalidade de Planejamento de Força, é necessária uma abordagem inicial com relação a dois aspectos conceituais. Inicialmente apresentamos nosso entendimento quanto à adaptação ao português da expressão *“Capabilities-Based Planning”*, e na sequência vamos abordar o estabelecimento de um conceito para este processo de planejamento.

#### 4.8.1 ADAPTAÇÃO AO PORTUGUÊS

A tradução para o português do termo “*capabilities*” admite dois entendimentos: a palavra “capacidade” ou pela palavra “capacitação”. Segundo o dicionário Houssais as palavras “capacidade” e “capacitação” têm os seguintes significados:

“**Capacidade** - qualidade ou condição de capaz; habilidade física ou mental de um indivíduo; aptidão, perícia; pessoa de muito talento, grande saber, ilustração ou habilidade. **Capacitação** - Ato ou efeito de tornar(-se) apto” (HOUAISS, 2009 p. 391).

Como a expressão em seu entendimento original alude ao aprestamento de uma força, entendemos que o emprego do termo “*capacitação*” seja mais aceitável, em face do que, passamos a adotar a expressão *Planejamento por Capacitação*.

#### 4.8.2 CONCEITUAÇÃO DE PLANEJAMENTO POR CAPACITAÇÃO

No ano de 2001 o Departamento de Defesa norte-americano emitiu o seu Quadrennial Defense Report (QDR)<sup>96</sup>, onde o Secretário da Defesa apresenta uma diretiva promovendo uma mudança no paradigma de Planejamento de Força, passando a adotar o processo de *Planejamento por Capacitação*. Essa diretriz foi posteriormente confirmada pela National Defense Strategy de 2005, e pelo QDR-2006, e se mantém até hoje como a diretriz

---

<sup>96</sup> Um relatório público elaborado e emitido periodicamente (segundo a cada novo mandato Presidencial) pelo DoD, descrevendo a doutrina militar dos Estados Unidos e analisando os objetivos estratégicos e ameaça militares existentes. Este relatório delineia a Estratégia Nacional de Defesa em vigor, definindo a estrutura da força, os planos de modernização e os planos orçamentários que garantirão a consecução bem sucedida de toda a gama de tarefas previstas na Estratégia Nacional.

oficial para o Planejamento de Força. No entanto, ao anunciar o novo paradigma o Departamento de Defesa afirma que:

“Este conceito reflete o fato de que os Estados *Unidos não podem saber, com a certeza, qual nação, combinação de nações, ou ator não-estatal irá interpor ameaças aos interesses vitais norte-americanos* [...] daqui a algumas décadas. *É possível, no entanto, antecipar as capacitações que um adversário poderá empregar*, para coagir seus vizinhos, dissuadir os Estados Unidos de agir na defesa de seus aliados e amigos, ou atacar diretamente os Estados Unidos ou as suas forças desdobradas.” (USA, 2001 p. 13)

O enunciado estabelecendo o novo paradigma não apresentava uma definição clara sobre o que vem a ser o *Planejamento por Capacitação*. Ao contrário, apresenta uma contradição.

Inicialmente afirma que o novo conceito se baseia no pressuposto da *completa incerteza com relação a ameaças futuras ou seus protagonistas*; no entanto, logo em seguida e de forma contraditória, afirma *ser possível conhecer capacitações de um futuro adversário*, ou seja, até que ponto vai a “incerteza” com relação a ameaças e inimigos em potencial.

Além disso, este conceito deixa no ar algumas questões: *O Planejamento por Capacitação se baseia no que se identifica como necessário para a nossa força, ou no que é necessário para nos contrapormos às capacitações inimigas (e neste caso não seria um Planejamento por Ameaça)? É possível planejarmos a dimensão de uma força sem sabermos contra quem ela irá se defrontar (se a incerteza for absoluta)?*

Mais adiante o texto oficial cita que:

“O modelo [...] requer a identificação das capacitações que as Forças Armadas norte-americanas irão necessitar para dissuadir e derrotar adversários *que irão basear-se na surpresa, despistamento e conduta de guerra assimétrica para atingir seus objetivos.*” (USA, 2001 p. 13)

Este texto confirma e amplia a contradição com relação à determinação da capacitação de um inimigo ou ameaça em potencial, o qual é desconhecido. Neste segundo texto, a prescrição já estabelece de que forma um potencial inimigo vai atuar, ou seja, ocorre a incidência no clássico erro de Planejamento Militar – raciocinar com o que consideramos ser a intenção do inimigo.

Outra fonte de confusão tem sido em relação à ambiguidade da palavra “*capacitação*”. Em seu uso comum, assim como no âmbito do Departamento de Defesa norte-americano, a palavra admite diversas interpretações, quis sejam: (a) referindo-se à aptidão para a consecução de objetivos (a capacitação para conquistar uma posição); (b) referindo-se aos recursos necessários à consecução de um determinado objetivo (nós dispomos das capacitações necessárias para a consecução da tarefa); ou (c) referindo-se à prontificação de uma força ou de um meio para a consecução de uma tarefa ou ação militar específica. *Qual destas interpretações pode caracterizar, de forma apropriada, capacitação?* Na verdade todas podem, mas esta flexibilidade não colabora em nada para o entendimento ou estabelecimento de um conceito.

Reconhecendo estas falhas e ambiguidades na conceituação, o Departamento de Defesa norte-americano, a partir de 2004, iniciou um trabalho visando uma elucidação, não só do conceito a ser adotado para o termo capacitação, assim como, e estabelecimento de um fundamento teórico mais

sólido para o conceito de Planejamento por Capacitação. O resultado deste esforço foi a publicação do Manual *“Operation of the Joint Capabilities Integration and Development System (JCIDS)”*, do qual se obtém a seguinte definição: *Capacitação: A habilidade para alcançar um efeito desejado, sob determinados padrões e condições, mediante combinações de meios e modos para execução de um conjunto de tarefas.*

Mesmo considerando o caráter oficial desta ‘definição’, ela na realidade corresponde à uma definição genérica, que pode ser usada para conceituar qualquer tipo de planejamento de força.

Em 2008, mediante outra diretiva regulamentando tipos de Capacitações, o Departamento de Defesa (USA, 2008) estabeleceu conceitos para Capacitação e Planejamento por Capacitação que, pela primeira vez, estabeleciam uma noção clara da natureza específica estas entidades, como apresentado a seguir:

A propensão para alcançar um efeito desejado, sob condições e padrões especificados, mediante a combinação de *meios* e *modos*, com base em *doutrina, organização, adestramento, material, liderança, preparo profissional, e facilidades de apoio*, para empreender um conjunto de tarefas, na execução de uma linha de ação específica. (USA, 2008)<sup>97</sup>

Com base neste conceito, e no entendimento obtido das publicações em referência, chegamos ao estabelecimento de um conceito tentativo para um

---

<sup>97</sup> Capability-the ability to achieve a desired effect under specified standards and conditions through a combination of means and ways across doctrine, organization, training, materiel, leadership and education, personnel, and facilities (DOTMLPF) to perform a set of tasks to execute a specified course of action.

processo, que possa vir a ser implementado no âmbito das Forças Armadas brasileiras: *Capacitação – corresponde à consecução de um efeito desejado, sendo definida em termos: de tarefas a serem cumpridas; condições operacionais; meios e efetivos empregados; e definição do aprestamento necessário.*

#### 4.8.3 MODELO GENÉRICO DE PLANEJAMENTO POR CAPACITAÇÃO

O Processo de Planejamento por Capacitação tem um nível de interação muito amplo com todos os setores e órgãos do Estado relacionados com a atividade de defesa. Em faces desta multiplicidade de vínculos, e das diferentes organizações políticas intrínsecas a cada Estado, ficou evidente, a impossibilidade de que o processo de Planejamento por Capacitação fosse definido por um modelo único e universal.

Neste sentido, e mediante um programa de intercâmbio específico, — o “The Technical Cooperation Program (TTCP)” — estabelecido em 1973, entre os Estados Unidos, o Reino Unido, o Canadá e a Nova Zelândia, ficou acertada a colaboração técnica e intercâmbio entre as comunidades de defesa destes Estados. (USA, 1973). Desta forma, com base neste programa de intercâmbio, foi acordado em 2004, que cada um destes Estados membros iria implementar o processo de Planejamento por Capacitação no âmbito de suas forças, visando a determinação da viabilidade deste método de planejamento sob diferentes condições de ambiência de segurança, disponibilidade de recursos, e modelos institucionais. Para que as avaliações pudessem partir de uma base comum de referência foi estabelecido um modelo de Planejamento por Capacitação genérico conforme ilustrado na Figura 4.

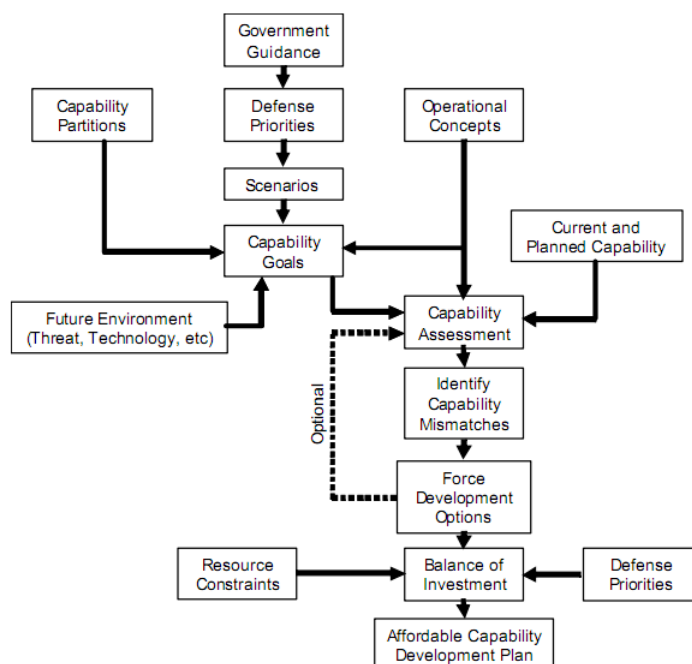


Figura 5 - Modelo de Processo de Planejamento por Capacitação

## 4.9 PLANEJAMENTO DE FORÇA NA ATUALIDADE

Toda esta evidência histórica, no entanto, não se traduziu no desenvolvimento de um processo de Planejamento de Força aceito de forma consensual, evidenciando-se, ao contrário, que este processo continuava a ser fruto, única e exclusivamente, do pragmatismo, idiosincrasias, e da intuição de líderes,

Historicamente, até o início do século XX, o ritmo de todos os processos e da própria evolução tecnológica era relativamente mais lento. O número de fatores e ingerências internacionais a considerar era menor, e o futuro imediato era uma decorrência natural de fatos atuais, sendo, portanto, mais previsível. Assim, tudo conspirava em favor daquele empirismo.

Porém, o progressivo aumento no ritmo do desenvolvimento tecnológico a partir das primeiras décadas do século XX, e de uma forma mais intensa, nas últimas décadas deste século, com o advento da globalização, determinou uma maior agilidade, interdependência e sinergia de processos, tornando a “novidade” e a “tecnologia de ponta” conceitos efêmeros, e praticamente todas as sociedades, em todo o planeta, passaram a interagir e ter acesso à tecnologia em tempo real.

A conseqüência desta situação é que planejar uma força, ou seja, especificar e quantificar meios para o futuro deixou de ser uma atividade que poderia ser desenvolvida, exclusivamente, pela intuição, experiência, ou genialidade de um líder, o número de fatores e ingerências a considerar passou a exigir o trabalho de uma equipe.

O futuro não poderia mais ser visto, exclusivamente, sob o enfoque de uma decorrência lógica do presente, a incerteza do ambiente de segurança global e o número de variáveis a considerar determinam uma grande variedade de futuros possíveis assim como, de ameaças a serem consideradas por qualquer Estado, fatores estes que no seu conjunto passaram a exigir o pragmatismo de um método analítico específico.

Outro fator contemporâneo veio a corroborar a necessidade de uma abordagem metodológica no planejamento de força: os extraordinários custos envolvidos no desenvolvimento de tecnologias, ou na obtenção de meios — aspectos que determinam a necessidade de precisão na especificação e seleção de meios a serem obtidos ou desenvolvidos. Não se pode, por exemplo, especificar uma aeronave com um custo maior do que o seu peso em ouro



(como é o caso do Bombardeiro B2) , para ao final concluir, que essa aeronave não era bem a desejada, ou que seu custo operacional compromete o seu pleno emprego.

Voltando nossa abordagem para o caso brasileiro, o Planejamento de Força também ganha destaque, quando é enfocada a necessidade de se reduzir ao máximo a margem de erro, devido não só à escassez de recursos, como também, devido à baixa percepção que a sociedade, como um todo, tem quanto à necessidade de investir no aparato militar do Estado.

Essa situação pode ser constada, em toda a sua dimensão, ao se considerar a postura do governo, e da sociedade como um todo, em face das características do ambiente de segurança que cerca o Estado brasileiro onde, embora permeado de ameaças, ainda que difusas e intangíveis, a grande maioria da sociedade tem a percepção de que não se corre qualquer risco de envolvimento em um conflito armado, como evidenciado por Ítalo Pesce:

O Brasil é, ao mesmo tempo, um 'anão' político-militar e um 'gigante' demográfico, territorial, econômico e cultural. Apesar de ser candidato a um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU, nosso país é um dos que menos investem em suas Forças Armadas." (Pesce, 2007).

Desta forma, a destinação do orçamento nacional, em evidente manifestação de vontade política, tem reservado, historicamente, uma parcela mínima para o setor de defesa. Nesta realidade, seria extremamente comprometedor, à já esmaecida imagem das Forças Armadas, uma má verção de seus recursos orçamentários.

Os tradicionais argumentos que sustentam a necessidade de um aparato militar quais sejam: as dimensões do território nacional, a extensão das fronteiras terrestres, a importância das linhas de comunicação marítimas, a proteção de plataformas marítimas de prospecção de petróleo, ou a sustentação das ações da política externa, permanecem como reclamos das Forças Armadas, sem encontrar o necessário respaldo ou consenso, quer na classe política quer na sociedade em geral.

Este desinteresse pode ser explicado por diversas razões: o preconceito, decorrente das interferências militares na vida nacional, agravado pelo esquerdismo do século XX, que via nos militares um obstáculo aos seus objetivos; a não percepção de ameaças, porque o Brasil não foi ator importante em guerra desde 1870, e porque as questões de mérito objetivo da Defesa Nacional não geram votos. (Flores, 2003)

A resultante deste afastamento em relação à Defesa Nacional é o despreparo, que já constitui parte das insuficiências brasileiras. O preparo militar precisa pelo menos de um núcleo de políticos, de civis em geral, familiarizados com a Defesa Nacional. (FLORES, 2003)

Como argumenta Ítalo Pesce,

“...nosso país não poderá permanecer eternamente na condição de gigante periférico e desarmado. Ou deixará de ser periférico ou, cedo ou tarde, deixará de ser gigante. O planejamento da defesa nacional deverá estar baseado na identificação das vulnerabilidades estratégicas do país. Vontade e meios são igualmente essenciais para atingir objetivos.” (Pesce, 2007)

Faz-se mister, portanto, que além da existência de uma sistemática de Planejamento de Força, tenha-se sempre em mente a importância e o caráter essencial dessa atividade ser um compromisso entre o Governo, o Poder Político, o Poder Militar, além de todos os setores da nacionais envolvidos com a implementação da Defesa Nacional.

Há que haver consenso quanto a vulnerabilidades, objetivos da defesa nacional, a necessária alocação de recursos e a adequação dos meios à consecução dos objetivos, de modo que, no seu conjunto, esses elementos, catalisados por um processo de Planejamento de Força, materializem um Poder Nacional que seja o reflexo do ajuste entre a vontade e possibilidade nacional.

Não podemos ter dúvidas de que, a despeito de todas as dificuldades e restrições com as quais convivem as forças armadas brasileiras, o Estado e a sociedade como um todo, têm a presunção de que dispõe de um Poder Militar pronto para sustentar os Interesses Nacionais, quando e onde eles estiverem ameaçados.

Na crise com a Bolívia (ocorrida em 2006) – em face de ações unilaterais adotadas por aquele país, em relação a interesses de empresas nacionais – foi frequente, em toda a imprensa nacional, assim como em diversos círculos políticos, a alusão ao recurso da força para “defender a nossa soberania” .

Não obstante, nada se comentou quanto à condição de preparo e prontidão de nossas Forças Armadas, para que fossem empregadas na defesa

dos interesses nacionais envolvidos. A presunção, pode-se inferir, era a de que as forças existiam e estavam prontas.

Partindo do reconhecimento destes fatos, pode-se avaliar a importância e a dimensão do Planejamento de Força, um processo ainda carente de definições e de uma aplicação sistemática, principalmente no Brasil.

Finalizando esta etapa da abordagem algumas observações pertinentes extraídas de um trabalho de Paul Dibb sobre a implementação de processos de planejamento de força em Potências Médias:

No mundo Pós-guerra Fria muitos países buscam por um modelo para o planejamento de suas forças, considerando a ausência de ameaças. Os modelos de Planejamento de Força existentes perderam sua utilidade, por induzirem à procura de supostos adversários, mesmo que estes não existam. Atualmente é bastante difícil responder à pergunta: 'Em termos de defesa, o quanto é o bastante? Esta pergunta avulta em importância, principalmente numa era de antagonismos, em que prevalece o consenso de que é decrescente a possibilidade de guerra em face de uma interdependência econômica que levará a uma era de paz, e por outro lado, o fato de, simultaneamente, não existirem perspectivas realistas de paz ou de garantia de segurança comum. Este antagonismo representado pelo o consenso quanto sensação de paz e a inexistência de reais perspectivas de paz, projeta outros antagonismos [e questionamentos] no âmbito dos processos de Planejamento de Força – como, por exemplo: Como de planejar a defesa, numa ambiência de ameaça reduzida, e ainda sim, manter flexibilidade suficiente, para expandí-la, se uma ameaça importante aparecer, em prazo mais longo?' (DIBB, 1977)

Este questionamento de Paul Dibb resume o problema, especialmente das potências médias, bloco em que se enquadra o Brasil, que não dispõe de estruturas relativamente grandes e flexíveis, como as principais potências possuem e que, portanto, deve ser muito mais cuidadoso, não só quanto ao

dimensionamento de suas forças de defesa, como também, na definição das possibilidades de mobilização.

Estas dificuldades são ampliadas em face à inexistência de um método de Planejamento de Força que seja consistente, e ao mesmo tempo suficientemente flexível, para abranger toda gama de ameaças existentes.

Dos aspectos abordados pode-se inferir que o Planejamento de Força, em um mundo real, não é um exercício teórico e abstrato. As perguntas “quais as capacitações que nós precisamos?” e “que quantidade é suficiente?” só podem servir como a base de investimentos, em um ambiente de restrição orçamentária se, finalmente, vierem a resolver algum problema prático de natureza estratégica ou operacional, em um tempo e espaço geográfico específicos.

Ao se empreender-se um planejamento, deve-se assegurar que as atuais demandas operacionais e estratégicas estão sendo atendidas, e ao mesmo tempo, preparar para um futuro que pode assemelhar-se ao presente ou diferir dele de maneiras inesperadas — aspectos que caracterizam o Planejamento de Força como um processo intertemporal.

Para minimizar os riscos associados à imprevisão, os planejadores podem se resguardar, planejando por excesso — uma medida de simples adoção, e que normalmente goza de um indiscutível consenso no pólo beneficiado pelo planejamento, mas que, inevitavelmente, exige que o excesso pretendido esteja disponível, sob o risco de todo o planejamento cair em descrédito.

Os planejadores de força devem fazer hoje, as opções de alocações de recursos que reflitam as condições de concorrência e interoperabilidade entre as capacitações terrestres, marítimas, aéreas e de “ciberespaço”, tanto atuais, quanto do futuro. Eles devem reconhecer que os investimentos em aquisição e renovação de meios, ou no aprestamento a curto e médio prazos, poderá acarretar prejuízo em programas de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias promissoras e, por conseguinte, no processo de aprestamento futuro. Atender às necessidades de hoje e do amanhã, representa uma dualidade de compromissos que precisa ser resolvida.

As decisões estratégicas têm sempre que competir com as demandas da política interna, no que Samuel Huntington chamou de “decisões estruturais” que correspondem a opções que são feitas no desenvolvimento da política interna. Como parte integrante deste conjunto de “decisões estruturais”, deve constar, entre as mais importantes, aquelas que dizem respeito ao “volume e distribuição dos recursos disponibilizados para as Forças Armadas.” (Owens, 2004, p.494)

O estrategista ou o planejador de força nunca pode ignorar as restrições orçamentárias. De fato, a realidade política, algumas vezes, determina que os limites orçamentários constituirão a principal influência no desenvolvimento da Estratégia e da estrutura de uma força. Adicionalmente, imperativos de ordem burocrática e organizacional, desempenham um papel importante nas opções relativas à estruturação de forças, e como tal devem também ser considerados.

Uma vez que, na quase totalidade de casos, o Estado não dispõe de todos os recursos necessários para a perfeita implementação de uma

Estratégia, é importante considerar como um fato, a existência de “componentes de risco” em qualquer opção que seja feita no campo de arranjos de forças militares, antes de se tomar qualquer decisão final.

O Planejamento de Força como apresentado, é um processo interativo e evolutivo. Diversas serão as alternativas a serem consideradas, e muitas serão rejeitadas por inúmeras razões. É possível, também, que a Estratégia tenha que ser modificada, assim como a dimensão ou os prazos para a consecução de objetivos, que mesmo sob relutância, tenham que ser alterados.

O fundamental, a ser observado, no entanto, é o principal enfoque do processo de Planejamento de Força, qual seja: que os fins, os meios, e a Estratégia estejam equilibrados, os riscos avaliados e que no seu todo, sejam consistentes com os Interesses Nacionais.

A existência de um equilíbrio entre objetivos, Estratégia e forças pode ser avaliado pela resposta à seguinte questão:

As forças armadas podem garantir, mediante a Estratégia definida, a consecução dos objetivos nacionais, considerando uma margem aceitável de risco, em face das ameaças existentes?

Este questionamento, por si só, dá margem a diversas alternativas: para que haja um equilíbrio, as metas podem ser alteradas, a Estratégia pode ser modificada, as forças podem ser redimensionadas e, finalmente, a margem aceitável de risco também pode ser alterada. (LIOTA, et al., 2004)

Finalmente, embora se procure definir o Planejamento de Força mediante um processo sistemático, cuja implementação se dê de forma metódica, o fato é que a sua aplicação típica não se dará de forma tranquila.

Não se deve concluir, do que foi apresentado, que o Planejamento de força seja um processo linear, simples e direto – um processo com um início, meio e fim bem definidos. A realidade é que o Planejamento de Força é complexo, interativo e paralelo, com múltiplos fatores que interagem durante todo o tempo. É um processo sistematizado, e ao mesmo tempo arte, na medida em que é um ato de criação humana. Isto o converte num desafio. É um processo criativo, segundo o qual, um insight novo, que se apresente hoje, pode muito bem alterar uma sólida decisão tomada ontem.

Inevitavelmente este processo avança e retrocede diversas vezes antes que se atinja um conjunto final de decisões. Portanto, ninguém deve se surpreender se, ao invés de se parecer com uma tranquila viagem de trem numa planície entre o hoje e o amanhã, o Planejamento de Força se pareça mais com uma volta numa montanha russa. Porém sem nunca esquecer que, mesmo numa montanha russa, o trem sempre chega ao seu destino, desde que se mantenha nos trilhos.



## 5 CONCLUSÃO

Com base na pesquisa realizada, podemos estabelecer as seguintes conclusões delineadas a seguir.

Sob o ponto de vista do relacionamento da guerra com a natureza humana, é aceitável considerá-la como um comportamento social restrito à raça humana, estando a sua ocorrência diretamente ligada à natureza humana, mas não de caráter biológico ou hereditário de nossos ancestrais, mas fruto da própria capacidade e intelecto do homem moderno, o que nos assinala que a guerra é uma possibilidade real e provavelmente inevitável.

A partir das últimas décadas do século XVII a Conferência de Westfalia, estabelecia o paradigma configurando o Estado como o detentor legítimo do monopólio de uso da força e da capacidade de recorrer à guerra, empregando para tal forças armadas, como instituições subordinadas, estruturadas e equipadas, segundo os mais diversos conceitos ou processos, envolvendo níveis variados de interferência ou orientação das instâncias de poder mais elevadas no Estado.

Esse paradigma prevaleceu até o final da década de 1980 dentro do qual o processo de Planejamento de Força a princípio uma atividade praticada por líderes militares, levando em consideração as necessidades de confrontar as ameaças diretas ao Estado, passou gradativamente a ser incorporada pelo próprio Estado, e o ápice deste processo evolutivo se deu durante a Guerra Fria no âmbito dos Estados Unidos.

A partir da década de 1990, na esteira do colapso da URSS e da difusão da tecnologia de informação na área digital, novos desenvolvimentos e possibilidades começariam a alterar, de forma significativa, o contexto da política e das relações internacionais, com o surgimento de novos atores no cenário internacional, novas ameaças de natureza assimétrica, e em decorrência de uma nova configuração de condução da guerra.

Nesse contexto o Planejamento de Força ficou cada vez mais ligado aas instancias mais elevadas do Estado, e sua implementação deixou de contemplar ameaças específicas passando a contemplar uma metodologia não muito bem definida sob a designação de Planejamento por Capacitação.

Sob a perspectiva do Estado, ao considerarmos o Poder Militar a manifestação mais importante do Poder Nacional, e o caráter relativo deste poder, ressalta a pertinência do vínculo que o processo de Planejamento de Força deve ter com Estado, onde sua instancia de decisão mais elevada é a responsável pela fixação do nível do poder do Estado, em face das ameaças existentes e da configuração do cenário internacional. .

Desta forma, o Planejamento de Força cada vez mais se configurou como um mecanismo transdutor entre Governo e Forças Armadas, entre a estratégia e a sua implementação, e deste modo é um processo executado ao longo de diversos níveis da estrutura nacional, desde a formulação de objetivos nacionais coerentes até a especificação de meios e sistemas de armas.

Em face desta abrangência, é coerente falarmos, não em termos de quem realiza ou conduz o processo, e sim, em termos de quem coordena sua

execução, que deve ser um órgão dentro do arcabouço político-estratégico do Estado que tenha uma inteiração direta e simultânea, tanto com a esfera do governo federal, neste caso o nível estratégico, quanto em relação às Forças Armadas, o elemento final, executor da estratégia. Este órgão, por excelência, é o Ministério da Defesa.

Em face do estudo de caso que foi realizado, adotando como modelo o a evolução do processo de Planejamento de Força na história militar dos Estados Unidos, verificamos que diversos aspectos culturais inerentes ao desenvolvimento histórico do establishment militar norte-americano tiveram e têm, até hoje, uma elevada importância relativa na formulação de qualquer decisão relativa ao Planejamento de Forças.

Em termos específicos, a rivalidade interforças, o paroquialismo e o senso de independência operacional entre as forças singulares constituem aspectos que sempre estiveram e estão até hoje presentes, e sempre impediram a formulação de um processo comum de Planejamento de Forças. Diante desta situação, o poder de decisões relativo ao Planejamento de Forças foi gradativamente retirado das forças e transferido para o Departamento de Defesa e Poder Executivo.

Em âmbito nacional, a incidência dos mesmos aspectos culturais, quase que repetindo a história militar norte-americana, nos assinala possíveis dificuldades na implantação de um modelo único de Planejamento de Força, ao nível das forças singulares, assim como a tendência de centralizar a condução do processo de Planejamento de Força no âmbito do Ministério da Defesa.

Em que pese todos os conceitos e estudos já feitos sobre a guerra, a sua evolução e ocorrência no contexto atual constitui um tema ainda em aberto, ao qual são mais aceitáveis conceitos genéricos como o que nos foi brindado por Mao Tse Tung, que ao demonstrar um dos melhores entendimentos de Clausewitz declarou: “A política é a guerra sem derramamento de sangue, enquanto que a guerra é a política com derramamento de sangue.”

Neste contexto de incertezas, o uso e aprimoramento de uma ferramenta de planejamento coerente, analítica, e aberta a novas realidades, principalmente em relação ao inusitado, é o caminho mais aceitável no sentido de uma eficácia no empreendimento de modelação de uma força.

A abordagem dos diferentes métodos e modelos processo de Planejamento de Força, conforme disposto, serve tão somente para apresentar as diversas faces de um mesmo problema. Na realidade, todos os processos já implementados, assim como o paradigma atualmente adotado nos Estados Unidos, reuniram características da maioria destes métodos num só processo, o que nos leva a propor que ao invés de métodos de Planejamento de Forças estejamos lidando com diversas características inerentes ao processo de Planejamento de Força.

Até mesmo os métodos tidos por toda a literatura especializada sobre o tema, como os paradigmas atuais, quais sejam, os métodos por Cenários e por Capacitação, não são, na realidade, modelos de Planejamento de Força. O método por Cenários configura-se mais como uma técnica aplicável a qualquer processo de planejamento que necessite de uma visão prospectiva, e o que se designa como Planejamento por Capacitação, na realidade, é exatamente o que

sempre foi feito, com a diferença de que agora a ameaça não dispõe de forças armadas regulares, em relação às quais seja possível fazer comparações de poderes combatentes.

Mas não é, como amplamente divulgado na literatura especializada sobre o tema, “o planejamento na ausência de ameaças” visto que, na hipótese de “ausência” de ameaças, não haveria razão para o Planejamento de Forças para início de conversa.

Finalmente, a realidade atual nos assinala que a guerra existe e continuará a existir. A crescente projeção internacional do Brasil, associada às suas riquezas naturais, e a recente descoberta de enormes províncias petrolíferas, coloca o Brasil no eixo onde se processa o jogo de interesses internacionais.

A saída de uma posição periférica, se qualquer relevância ou importância no cenário global para ocupar uma posição de destaque na dialética internacional do poder, poderá nos colocar em rumo de colisão com outros interesses.

O Brasil, gradativamente, deixa de ser um distante paraíso turístico e tropical, para se tornar um ator ativo e importante no cenário internacional. A convivência com outros atores de porte igual ou superior, e com interesses nacionais nem sempre coincidentes, exige que o Brasil, enquanto ator disponha de um Poder Nacional específico que possa amparar e sustentar as posições que necessitarão ser assumidas.

*Concluimos, portanto, que o caminho mais aceitável para o estabelecimento de uma configuração do Poder Nacional, que atenda às necessidades atuais e futuras do Brasil é necessário o estabelecimento de um método sistemático de Planejamento de Força, coordenado e conduzido no âmbito do Ministério da Defesa, com a participação de todos os setores do governo envolvidos com a Defesa Nacional, e enfocando a perspectiva do emprego conjunto das forças armadas.*

## Bibliografia

- ABBAGNANO, Nicola. 2007.** *Dicionário de Filosofia*. [trad.] Ivone Castilho BENEDETI. Ed.5. São Paulo : Martins Fontes, 2007. p. 1210.
- ABL. 2008.** *Dicionário Escolar da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro : Companhia Editora Nacional, 2008.
- ADAMS, Thomas K. 2000.** The Real Military Revolution. *Parameters*. Carlisle : U.S. Army War College, 2000. Vol. 30 , Ed. 3.
- ALCARIAS, Joana. 2006.** INTELIGÊNCIA - Homens vs Animais. São Paulo : Notapositiva, 2006. Disponível em: <<[http://www.notapositiva.com/trab\\_estudantes/trab\\_estudantes/psicologia/psicologia\\_trabalhos/inteligenciahomemanimais.htm](http://www.notapositiva.com/trab_estudantes/trab_estudantes/psicologia/psicologia_trabalhos/inteligenciahomemanimais.htm)>. Acesso em 7 mai 2009.
- AMARAL, José M. 2007.** Entrevista feita com o Almirante de Esquadra da reserva José Maria do Amaral Oliveira. Rio de Janeiro : s.n., 2007. O Almiante Amaral exerceu o cargo de Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas durante o Governo José Sarney..
- AQUINO, Yara. 2007.** Novo comandante da Marinha critica falta de recursos nos últimos dez anos. [ed.] Radiobrás - Agência Brasil. Brasília: s.n., 2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/03/01/materia.2007-03-01.5029777257/view>>; Acesso em Agosto/2007.
- ARNOLD Jr., E. J. 1999.** The Use of Military Power in Pursuit of National Interest. *Parameters - US Army War College Quarterly*. Carlisle : US Army War College, 1999.
- BAILEY, George. 2007.** THE CONCEPT OF STRATEGY AS UNDERSTOOD IN THE FIELDS OF MILITARY PLANNING AND BUSINESS MANAGEMENT. [trad.] E H OLIVEIRA. Londres : Military Management and Corporate Strategy, 2007. Disponível em: <[http://www.bef-battles.org.uk/pdf/methodology\\_2.pdf](http://www.bef-battles.org.uk/pdf/methodology_2.pdf)>. Acesso em 25out2009. .
- BARTLETT, HENRY C. 2004.** The Art of Strategy and Force Planning. [trad.] Eduardo Hartz Oliveira. *Strategy and Force Planning*. Newport, RI : NWC Press, 2004. ed.2, p. 666.
- BARTLETT, Henry C., HOLMAN, Paul G. e SOMES, Timothy E. 1997.** Chapter 29 - The Spectrum of Conflict: What Can It Do for Force Planners. *Strategy and Force Planning*. Newport : Strategy and Force Planning Faculty, 1997. Ed.2, p. 665.
- BASSFORD, C. 2008.** *Clausewitz and His Works*. Pensilvania : US Army War College, 2008. Disponível em: <http://www.clausewitz.com/CWZHOME/CWZSUMM/CWORKHOL.htm>. Acesso em 30 mar 2009.

- BASSFORD, Christopher. 1994.** *Clausewitz in English: The Reception of Clausewitz in Britain and America 1815 - 1945*. New York : Oxford University Press, 1994. p. 293.
- BELOHLAVEK, Peter. 2008.** Ontologia Unicista do Pensamento. New York : Unicist Corporate University, 2008. Disponível em: <[http://www.unicist.org/br/papers/ontology\\_thought\\_br.pdf](http://www.unicist.org/br/papers/ontology_thought_br.pdf)>. Acesso em: 02 abr 2009.
- BOBBITT, Philip. 2003.** A GUERRA E A PAZ NA HISTÓRIA MODERNA. [trad.] Cristina A SERRA. Rio de Janeiro : Campos Ltda, 2003. p. 883.
- BOLAND, Frank. 1998.** Force planning in the new NATO. *NATO Review*. Bruxelas : NATO Headquarters, 1998. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/review/1998/9803-09.htm>>. Acesso em 29 ago 2008 .
- BOOT, Max. 2006.** War Made New. New York : Gotham Books, 2006.
- BRASIL. 2008.** Decreto n. 6703 de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras . 2008.
- . **2007.** MD35-G-01 - Glossário das Forças Armadas. *Portaria Normativa Nº 196/EMD/MD, de 22 de fevereiro de 2007*. Brasília : Ministério da Defesa, 2007.
- BROWN, F., et al. 1985.** Early Homo erectus skeleton from west Lake Turkana, Kenya. *Nature*. 1985, Vol. 316.
- BULL, H. 2002.** A Sociedade Anárquica. [trad.] Sérgio BATH. São Paulo : Univerdsidade de Brasília, 2002. p. 361.
- CALUSEWITZ, Carl Von. 1976.** *On War*. [trad.] Michael Howard & Peter Paret. Princeton : Princeton University Press;, 1976.
- CARR, E. H. 2001.** Vinte Anos de Crise 1919 - 1939. Brasília : Universidade de Brasília, 2001. p. 305.
- CASTLE, Ian. 2008.** London 1914–17 - The Zeppelin Menace. Oxford, NY : OSPREY PUB. USA, 2008. p. 96.
- CASTTELS, Manuel. 1999.** A SOCIEDADE EM REDE. São Paulo : Paz e Terra, 1999. Vol. I, Ed.8.
- CÍCERO, Marcus Tullius. 1887.** *De Officiis; De Senectute; De Amicitia and Scipio's Dream - Book I*. [trad.] Andrew P. Peaboy. Boston : Little Brown and Company, 1887. p. 506.
- CLAUSEWITZ apud PARET, Peter e MORAN, Daniel. 1984, tradução e grifo nosso.** Carl Von Clausewitz: Two Letters on Strategy. [trad.] Eduardo Hartz Oliveira. *CSI Report*. Fort Leavenworth, Ka : Army War College Foundation, Inc., 1984, tradução e grifo nosso. Disponível em: <<http://www-cgsc.army.mil/carl/resources/csi/Paret/paret.asp>>. Acesso em 06/AGO/2007..
- CLAUSEWITZ, Carl Von. 1976a.** *Da Guerra*. [trad.] Maria Tereza Ramos. Lisboa : Perspectivas & Realidades, Artes Gráficas Ltda., 1976a. p. 776.



- CLAUSEWITZ, Carl von. 1832.** *Vom Krieg*. Berlim : Dümmlers Verlag, 1832. Livro I Capítulo 1. Disponível em: <http://www.clausewitz.com/CWZHOME/VomKriege/VKTOC2.htm>. Acesso em 29 mar 2009..
- CLAUSEWITZ, Carl Von.** *Von Krieg. The Clausewitz Homepage*. [Online] Disponível em: <http://www.clausewitz.com/CWZHOME/CWZBASE.htm>. Acesso em 20 abr 2009..
- COFFMAN, Edward M. 2000.** The Duality of the American Military Tradition: A Commentary. *Journal of Military History*. Lexington : Virginia Military Institute, 2000. Vol. 64, 4.
- COHEN, Eliot A. 1995.** A War That was not Left to the Generals. *Joint Force Quarterly*. Washington : s.n., 1995. Vol. 8, Summer, pp. 46-49.
- COUTAU-BÉGARIE, H. 2006.** Tratado de Estratégia. [trad.] Brigitte Bentolila ASSIS MANSO. Rio de Janeiro : Serviço de Documentação da Marinha, 2006. Vol. 1, p. 409.
- CREVELD, Martin Van L. 1991.** THE TRANSFORMATION OF WAR. Boston : Free Press, 1991. p. 254.
- DENNEN, J.M.G. van der. 1981.** On War: Concepts, Definitions, Research Data - A short literature review and Bibliography. *UNESCO Yearbook on Peace and Conflict Studies*. Paris : UNESCO, 1981. pp. 128-89.
- DEWEY, Melvil. 2003.** *Dewey Decimal Classification and Relative Index*. 22. Dublin : Online Computer Library Center, 2003. p. 1250. Vol. 2.
- DIBB, PAUL. 1977.** O Planejamento da Força de Defesa na Ausência de Ameaças : Um Modelo para Potências Médias. *Revistas parcerias Estratégicas - VOL 1 - Nº 4*. DEZEMBRO de 1977.
- DREW, DENIS M e SNOW, DONALD M. 1990.** Grand National Strategy. *Fundamentals of Force Planning*. Newport, RI, USA : Naval War College Press, 1990.
- DREW, Dennis M. 1984.** Marlborough's Ghost - 18th Century Warfares in Nuclear Age. *Air University Review - July-August 1984*. Maxwell : Air University, 1984.
- . 1985. Marlborough's Ghost - Eighteenth-Century Warfare in the Nuclear Age. Alabama : Air University Press Maxwell AFB, 1985.
- DREW, Nelson S. 1994.** NSC-68: Forging the Strategy of Containment. Washington : National Defense University Press, 1994.
- ECHEVARRIA II, ANTULIO J. 1996.** Moltke and the German Military Tradition: His Theories and Legacies. *Parameters, Spring 1996*. Carlisle, PA : US Army War College, 1996. Ed. Spring.
- ECHEVARRIA II, Antulio J. 2007.** *Clausewitz and Contemporary War*. New York : Oxford University press, 2007.

- ECHEVERRIA II, Antuliu J. 2003.** GLOBALIZATION AND THE NATURE OF WAR. [trad.] Eduardo Hartz Oliveira. Carlisle : Strategic Studies Institute - US Army War College, 2003.
- EKIRCH, Arthur A. 2009.** IN SHELDOM Richman. America's Anti-Militarist Tradition . Los Angeles : Future of Freedom Foundation, 2009. Disponível em: <[http://www.populistamerica.com/americas\\_anti\\_militarist\\_tradition](http://www.populistamerica.com/americas_anti_militarist_tradition)>. Acesso em 28 jul 2009,.
- FARRELL, Theo. 2002.** The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology. Boulder, CO : Lynne Rienner, 2002.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. 2004.** *Novo Dicionário Aurélio*. Curitiba : Positivo, 2004. p. 2120.
- FGV. 1987.** Dicionário de Ciências Sociais. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1987. Ed.2, p. 1422.
- FLORES, Mário Cezar. 2003.** Defesa Nacional na Ordem do Século XXI. Rio de Janeiro : CEBRI, 2003. Disponível em: < [http://www.cebri.org.br/pdf/175\\_PDF.pdf](http://www.cebri.org.br/pdf/175_PDF.pdf)>. Acesso em: 15 out 2008.
- FONSECA, F. N. 2008.** Os Conceitos de Raciocínio Dedutivo e Indutivo. *FILOSOFIA UFMG 2010*. [Online] 2008. Disponível em: [http://www.philosophy.pro.br/dedutivo\\_indutivo.htm](http://www.philosophy.pro.br/dedutivo_indutivo.htm). Acesso em 29 mar 2009.
- FONTOURA, L. 2006.** O Poder na Relação Externa do Estado - A Equação de Cline. 2006. Disponível em: <[http://adelinotorres.com/africa/Luis%20Fontoura\\_O%20poder%20na%20rela%E7%E3o%20externa%20do%20%20Estado.doc](http://adelinotorres.com/africa/Luis%20Fontoura_O%20poder%20na%20rela%E7%E3o%20externa%20do%20%20Estado.doc)>. Acesso em 20 set 2008 .
- FRIEDMAN, N. 2000.** The Fifty Year War - Conflict and Strategy in the Cold War. Annapolis : Naval Institute Press, 2000. p. 597.
- GABRIEL, Richard A. 1990.** *THE CULTURE OF WAR - Invention and Early Development*. New York : Greenwood Press, 1990.
- GREY, Colin S. 1994.** Strategy in the Nuclear Age: The United States, 1945-1991. *Making of Strategy, Rulers, States, and War*. Ed. Williamson Murray, MacGregor Knox, Alvin Bernstein. Nova York : Cambridge University Press, 1994.
- GROTIUS, Hugo. 2005.** *The Law of War and Peace - Livro I Capítulo I*. [trad.] Francis W Kelsey. Michigan : Lonang Institute, 2005. Disponível em: <http://www.lonang.com/exlibris/grotius/gro-001.htm>. Acesso em 10 abr 2009.
- HAFFA JR, Robert P. 1988.** Rational Methods, Prudent Choices: PLANNING U.S. FORCES. WASHINGTON, DC : National Defense University Press, 1988. p. 164.
- HAMMOND, Paul Y. 1961.** Organizing for Defense: The American Military Establishment in the Twentieth Century. Princeton NJ : Princeton University Press, 1961. p. 403.

- HANDEL, Michael I. 2001, tradução nossa.** [trad.] Eduardo Hartz Oliveira. *Masters of War - Classical Strategic Thought*. Londres : Frank Cass Publishers, 2001, tradução nossa. 3ª Ed. Revisada e Ampliada.
- HANDY, Kristina. 2005.** Civilian control, Good advice and Service management: Three Elements of U.S. Civil-military relations affected by the Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act. Maryland : University of Maryland, College Park, 2005. p. 289.
- HOBBS, Thomas. 2006.** *Leviatã ou Matéria, Forma, e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil (1651)*. [trad.] Alex Martins. São Paulo : Martin Claret Ltda, 2006. p. 516.
- HOUAISS, Instituto Antônio. 2009.** Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro : Objetiva, 2009. Ed. 1, p. 2008.
- HOWARD, Michael. 2002.** *CLAUSEWITZ - A Very Short Introduction*. New York : Oxford University Press, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel. 1954.** National Policy and the Transoceanic Navy. *United States Naval Institute Proceedings*. Annapolis, Md. : US Naval Institute, 1954. Vol. V. 80 Ed.5, p. 483.
- HUNTINGTON, Samuel P. 1957.** The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Cambridge, MA : Harvard University Press, 1957.
- JABLONSKY, David. 2002.** The State of the National Security State. [trad.] E. H. OLIVEIRA. *Parameters*. Carlisle : US Army War College, 2002. Winter 2002.
- JAPIASSU, H. e MARCONDES, D. 1996.** *Dicionário Básico de Filosofia*. 3 ed. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Ed., 1996. p. 296 .
- KAGAN, Donald. 1996.** *On the Origins of War and the Preservation of Peace*. Washington : First Anchor Books, 1996.
- KEGAN, John. 1995.** UMA HISTÓRIA DA GUERRA. [trad.] Pedro Maia Soares. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.
- KEISER, David E. 2007.** *Pelosi and Clausewitz*. s.l. : History News Networks, 2007. Disponível em: <<http://hnn.us/>>. Acesso em: 19 abr 2009 .
- KENT, G. A. 1989.** *A Framework for Defense Planning*. [trad.] Eduardo Hartz oliveira. Santa Monica, CA : RAND Corporation, 1989. Disponível em: <http://www.rand.org/pubs/reports/2006/R3721.pdf>. Acesso em: 15 Out 2008..
- KENT, Glenn A. 1989.** *A Framework for Defense Planning*. Santa Monica, CA : RAND CORP SANTA MONICA CA, Agosto de 1989. Disponível em: <<http://handle.dtic.mil/100.2/ADA215605>>. Acesso em 06/AGO/2007.
- KOCKA, Jürgen. 2003.** Comparison and beyond - History and Theory. [trad.] M. E. C. BUSTAMANTE. Berlim : Friedrich-Meinecke Institut, 2003. pp. 39-44. INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS SOCIAIS – IFCS DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA -

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA COMPARADA – PPGHC - UFRJ.

- KUGLER, Richard L. 1994.** U.S. Military Strategy and Force Posture for the 21st Century: Capabilities and Requirements. Santa Mônica : RAND - Corporation, 1994.
- LaFEBER, W. 1984.** The American Age: United States Foreign Policy Home and Abroad. [trad.] E H OLIVEIRA. Nova York : W.W. Norton, 1984. p. 842.
- LEDERMAN, Gordon Nathaniel. 1999.** Reorganizing the Joint Chiefs of Staff: The Goldwater-Nichols Act of 1986. [trad.] E H OLIVEIRA. Westport, CT. : Greenwood Press, 1999. p. 218.
- LIANG, QIAO e XIANGSUI, WANG. 1999.** A Guerra Além dos Limites. [trad.] Eduardo Hartz Oliveira. Pequim : PLA LITERATURE AND ARTS PUBLISHING HOUSE, 1999.
- LINHARES, Tuxaua Q. 2004.** Vegetius e o Pensamento Estratégico Militar. Rio de Janeiro : Escola de Guerra Naval - MB, 2004.
- LIOTA, P.H. e LLOYD, Richmond M. 2004.** The Strategy and Force Planning Framework (Cap 1). *Strategy and Force Planning*. Newport, RI : Naval War College press, 2004. 4ª Ed.
- LOCHER III, James R. 2004.** Victory on the Potomac: The Goldwater-Nichols Act Unifies the Pentagon. Texas : Texas A & M University Press, 2004. Ed. 1, p. 524.
- MASLOWSKI, Peter. 2007.** Understanding the Creation of the U.S. Armed Forces. Filadelfia, PA : Foreign Policy Research Institute, 2007. Vol. 12 No.10. Disponível em: <<http://www.fpri.org/footnotes/1210.200704.maslowski.creationusarmedforces.html>>. Acesso em 20 jul m2009..
- MEIRA MATOS, Carlos. 2009.** CRISES E CONFLITOS NO SÉCULO XXI. *Clube Virtual dos Militares da Reserva e Reformados da Aeronáutica*. Rio de Janeiro : Reservaer, 2009. Disponível em: <<http://reservaer.com.br/estrategicos/criseseconflitos.html>>. Acesso em 24abf2008..
- METZ, K.S. e GABRIEL, R.A. 1992.** *A Short History of War - The Evolution of Warfare and Weapons*. Pennsylvania : US Army War College, 1992. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/gabrmetz/gabr0004.htm>. Acesso em 30 mar 2009 .
- MORGENTHAU, H. J. 2003.** A Política entre Nações. [trad.] Oswaldo Biato. São Paulo : Universidade de Brasília, 2003. p. 1152.
- MORGENTHAU, Hans J. 1961.** POLITICS AMONG NATIONS: The Struggle for Power and Peace. Nova York : Alfred A. Knopf, 1961. ed.3, p. 652.
- MOSELEY, Alexander. 2002.** *A Philosophy of War*. New York : Algora Publishing, 2002.
- MUNHOZ, S J. 2007.** Apontamentos para um Reflexão sobre Política Imperial e Conflitos Internacionais relacionados aos Estados Unidos. *ANAIS do VI Encontro Nacional de*

*Estudos Estratégicos*. Rio de Janeiro : Serviço de Documentação da Marinha, 2007. p. 597.

- MURRAY, W. 2002.** A Evolução da Guerra Conjunta. *Joint Forces Quaterly*. 2002. Summer 2002.
- NETHERTON, D. 2009.** *The Philosophy of War*. [trad.] Eduardo Hartz Oliveira. Beverly Hills, CA : American Chronicle, 2009. Disponível em: <http://www.americanchronicle.com/articles/view/20919>. Acesso em 25 mar. 2009.
- NETO, Annibal Afonso. 2007.** *Gestão de Marketing*. Brasília : Universidade Cooperativa Banco do Brasil, Consórcio INEPAD-UnB-UFMT-UFBA-UFLA, 2007. p.57.
- NEUCHTERLEIN, Donald E. 1991.** *America Recommitted: United States National Interests in a Restructured World*. Lexington : University Press of Kentucky, 1991.
- NEUFELDT, V. e GURALNICK, David Bernard. 1997.** *Webster's New World College Dictionary*. Ed. 3. New York : Simon & Schuster Inc., 1997.
- OLIVEIRA, Ariana Bazano. 2007.** *O Percurso do Conceito da Paz: de Kant à Atualidade*. São Paulo : UNESP, UNICAMP, PUC-SP, 2007. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/bazzano.pdf>. Acesso em 9 abr 2009..
- OWENS, Mackubin Thomas. 2004.** Strategy and the Logic of Force Planning (Cap. 33). [trad.] Eduardo Hartz Oliveira. *Strategy and Force Planning*. Newport, RI : NWC Press, 2004. 4ª Ed. p.484.
- PARLIER, Greg H. 1989.** The Goldwater-Nichols Act Of 1986: Resurgence In Defense Reform And The Legacy Of Eisenhower. Quantico, VA.: Marine Corps Combat Development Center, 1989. p. 52.
- PARMET, Herbert S. 2009.** The History of American Foreign Policy. *Microsoft® Encarta® Online Encyclopedia* 2009. 2009. Disponível em: [http://encarta.msn.com/encyclopedia\\_461575607\\_5/Thematic\\_Essay\\_The\\_History\\_of\\_American\\_Foreign\\_Policy.html](http://encarta.msn.com/encyclopedia_461575607_5/Thematic_Essay_The_History_of_American_Foreign_Policy.html)>. Acesso em 27 jul 2009.
- . The History of American Foreign Policy.
- PARRET, Peter e MORAN, Daniel. 1984.** *CARL VON CLAUSEWITZ: TWO LETTERS ON STRATEGY*. Carlisle : Army War College Foundation, 1984. Disponível em: <http://www-cgsc.army.mil/carl/resources/csi/Paret/paret.asp>>. Acesso em 24out2008.
- PECKHAM, Howard H. 1964.** The Colonial Wars. Chicago : The University of Chicago Press, 1964. p. 266.
- PESCE, Eduardo Ítalo. 2007.** Esquizofrenia Estratégica. Rio de Janeiro : s.n., 2007.
- PETERS, Ralph. 1994.** Resenha de CLAUSEWITZ - A Very Short Introduction. *Parameters*. Winter 1994-95, 1994, US Army War College. Disponível em:

<<http://www.clausewitz.com/CWZHOME/BOOKS/Bassford/PETERSX.htm>>.  
Acesso em 20 abr 2009.

**PIRES, Waldir. 2007.** Ministro Waldir Pires anuncia diretrizes para fortalecer Forças Armadas. *Revista Segurança e Defesa*. 2007. Nº 88.

**RAZA, Salvador G. 2003.** Ciência de Defesa. *Research and Education in Defense and Security Studies*. Santiago : Center for Hemispheric Defense Studies, 2003.

**RAZA, Salvador G. 2003.** Ciência de Defesa. *Painel: Strategic Studies Epistemology*. Santiago, Chile : Center for Hemispheric Defense Studies - REDES 2003, 2003.

**RAZA, Salvador Ghelfi. 2000.** Sistemática Geral de Projeto de Força: segurança, relações internacionais e tecnologia. . *Tese de Doutorado*. Rio de Janeiro : COPPE/UFRJ, 2000.

**ROESCH, S.M.A. 1999.** Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração. São Paulo : Atlas, 1999. Ed.2.

**ROOSEVELT, Franklin Delano. 1933.** Discurso de Posse. Washington : s.n., 1933. Disponível em: <<http://www.bartleby.com/124/pres49.html>>. Acesso em 01 jul 2009..

**ROSS, Steven T. 2002.** AMERICAN WAR PLANS: 1890-1939. Londres : Frank Cass, 2002. p. 212.

**SARFATI, Gilberto. 2005.** *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo : Saraiva, 2005.

**SCHILLING, Voltaire. 2007.** *A história da Guerra: a falange macedônica*. 2007. Disponível em <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo /2003/08/22/000.htm>>. Acesso em 06/AGO/2007.

**SHELDON, Richman. 2009.** America's Anti-Militarist Tradition . Los Angeles : Future of Freedom Foundation, 2009. Disponível em: <[http://www.populistamerica.com/americas\\_anti\\_militarist\\_tradition](http://www.populistamerica.com/americas_anti_militarist_tradition)>. Acesso em 27 jul 2009.

**SMITH, Hugh. 2004.** *ON CLAUSEWITZ - A Study of Military and Political Ideas*. Hampshire UK : Palgrave MacMillan, 2004.

**STEPHENS, Alan e BAKER, Nicola. 2006.** How to Win: The Nature of Strategy. *Making Sense of War: Strategy for the 21st Century*. Port Melbourne, Australia : Cambridge University Press, 2006. Disponível em <[http://assets.cambridge.org/97805216/76649/excerpt/9780521676649\\_excerpt.pdf](http://assets.cambridge.org/97805216/76649/excerpt/9780521676649_excerpt.pdf)>. Acesso em 06/AGO/2007..

**STRACHAN, H. e HERBERG-ROTHER, Andreas. 2007.** *Clausewitz in the Twenty-First Century*. New York : Oxford University Press, 2007.

**STRASSLER, Robert B. 1996.** *The Landmark Thucydides: A Comprehensive Guide to Peloponnesian War*. New York : Simon & Schuster, 1996.

- STUART, Richard W. 2005.** The United States Army and the Forging of a Nation 1775-1917. *AMERICAN MILITARY HISTORY - Vol I*. Washington DC : Government Printing Office, 2005.
- SUN\_TZU. 1963.** *The Art of War*. [trad.] S. Griffith e E. Hartz O. Oxford : Oxford University Press, 1963. p. 197.
- TELZROW, Michael E. 2006.** History - Struggle for Freedom. *The New American*. 2006. Disponível em: <<http://www.thefreelibrary.com/Citizensoldiers:+the+militia:+the+story+of+America's+citizen+...-a0145571539>>. Acesso em: 30 jul 2009 .
- THUCYDIDES. 1996.** The Landmark Thucydides - A Comprehensive Guide to The Peloponnesian War. [ed.] R B STRASSLER. New York : Touchstone, 1996.
- TRASK, David F. 1996.** War With Spain In 1898. Nebraska : Nebraska University, 1996. p. 654 .
- TROXELL, John F. 1997.** FORCE PLANNING IN AN ERA OF UNCERTAINTY: TWO MRCs AS A FORCE SIZING FRAMEWORK. *U.S. Army War College*. Carlisle : Strategic Studies Institute, 1997.
- USA. 2008.** DEPARTMENT OF DEFENSE. [trad.] E. H. OLIVEIRA. *DIRECTIVE 7045.20 - CAPABILITY PORTFOLIO MANAGEMENT*. Washington : Government Printing Office, 2008. p. 8.
- **2007.** DEPARTMENT OF DEFENSE. [trad.] E. H. OLIVEIRA. *CJCSM 3170.01C - OPERATION OF THE JOINT CAPABILITIES INTEGRATION AND DEVELOPMENT SYSTEM*. Washington : Government Printing Office, 2007. p. 149.
- **2001.** DEPARTMENT OF DEFENSE. [trad.] E. H. OLIVEIRA. *QUADRIENIAL DEFENSE REVIEW*. Washington : Government Printing Office, 2001. p. 79.
- **1973.** DEPARTMENT OF DEFENSE. [trad.] E. H. OLIVEIRA. *INSTRUCTION Nr. 3100.8 - The Technical Cooperation Program*. Washington : Government Printing Office, 1973. p. 6.
- **1941.** History of the Formation of the United States under the Constitution. *United States Constitution Sequicentennial Commission*. Washington. DC : US Government Print Office, 1941.
- **1946.** U.S. SENATE. [trad.] E. H. OLIVERIRA. *Joint Committee on Investigation of Pearl Harbor Attack*. Washington : Government Printing Office, 1946. p. 572. Disponível em <[http://www.ibiblio.org/pha/pha/congress/part\\_0.html](http://www.ibiblio.org/pha/pha/congress/part_0.html)>. Acesso em 30 jun 2009.
- **1989.** US ARMY - AMERICAN MILITARY HISTORY. *Cap. 7 - The Thirty Years' Peace*. Washington, DC : CENTER OF MILITARY HISTORY, 1989. Disponível em: <<http://www.history.army.mil/books/amh/amh-toc.htm>>. Acesso em 25 jul 2009.
- VEGETIUS, R.F. 390 dC.** *Flavi Vegeti Renati viri Inlustris Comitis Epitoma Rei Militaris*. 390 dC. Disponível em: <http://www.thelatinlibrary.com/vegetius.html>. Acesso em: 30 mar 2009.
- WALTZ, K N. 2004.** O Homem, o Estado e a Guerra. [trad.] A U SOBRAL. São Paulo : Martins Fontes, 2004. p. 331.

**WALTZ, Kenneth N. 2004.** *O Homem, o Estado, e a Guerra: Uma Análise Teórica*. São Paulo : Martins Fontes, 2004. p. 263.

**WEIGLEY, R. 1973.** *The American Way of War*. New York : Macmillan, 1973. p. 584.

**WRIGHT, Quincy. 1965.** *A Study of War*. Ed. 2. Chicago : University of Chicago Press, 1965.

**YIN, Robert K. 2005.** *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre : Bookman, 2005. Ed.3, p. 205.

**ZERZAN, John. 1994.** *Future Primitive*. [A. do livro] John Zerzan. *Future Primitive and Other Essays*. New York : Autonomedia, 1994, p. 192.