

CAPÍTULO 2

OS CONFLITOS, O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS E DO PODER NAVAL

2.1 - CONFLITOS

O *conflito* é um fenômeno social caracterizado pelo choque de vontades decorrente do confronto de interesses, constituindo uma forma de buscar-se uma solução ou compromisso. Os meios a empregar e as ações a desenvolver dependem do poder relativo dos oponentes, da liberdade de ação concedida por outros atores e pela importância atribuída ao *objetivo* a conquistar ou manter.

Os conflitos evoluem desde o *estado de paz*, quando prevalecem as negociações, passando por *estado de crise*, no qual a força é empregada, seletivamente, para induzir o adversário a negociar, até o limite extremo desse espectro, caracterizado pelo emprego efetivo da força, como ocorre nos estados de *conflito armado* ou de *guerra*.

Os conflitos entre os Estados podem se originar no campo de quaisquer das expressões do *Poder Nacional* e se generalizar pelos demais.

Para fazer frente às situações previsíveis de *conflito* que resultem no emprego da força, os planejamentos estratégicos das Forças Armadas (FA) contemplam as Hipóteses de Emprego (HE), determinadas pela Estratégia Militar de Defesa (EMiD), obedecendo as diretrizes fixadas pela *Estratégia Nacional de Defesa* (END), que permitem antever o emprego das FA em determinada situação ou área de interesse estratégico para a Defesa Nacional.

2.2 - CRISE POLÍTICO-ESTRATÉGICA

A *crise político-estratégica* é um tipo de *conflito* internacional desencadeado imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes envolvidas em determinado contencioso, evoluindo para uma fase de tensão que, quando falham as tentativas de solucionar as divergências, tende a exacerbar-se, aproximando-se do *conflito armado*. Nesse estágio do *conflito*, entre dois ou mais Estados, o desencadeamento proposital de uma situação de tensão visa a alcançar objetivos políticos ou político-estratégicos, por meio da manipulação do risco de uma *guerra*, com atitudes e comportamentos que indiquem ser a situação extrema compatível com razões maiores, quase sempre ocultas ou não explicitamente declaradas.

A *manobra de crise* consiste no processo de condução da crise pela expressão política do *Poder Nacional* e tem por finalidade básica conseguir uma paz vantajosa, evitando que ela evolua para o *conflito armado*. Compreende um conjunto de ações desencadeadas para

distender, estabilizar ou escalar em relação à situação de crise. Normalmente se faz, por período restrito, para a tomada de decisões e a preparação da eventual aplicação da força.

2.3 - REGRAS DE ENGAJAMENTO

As *Regras de Engajamento* (RE) ou “Rules Of Engagement” (ROE) caracterizam-se por uma série de instruções pré-definidas que orientam o emprego das unidades que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular o uso da força, a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis. Dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta.

Qualquer que seja a operação, a aprovação das RE pelo nível político e o detalhamento no nível estratégico permitirão aos níveis operacional e tático aplicá-las e, caso seja necessário, restringi-las. Ressalta-se que nada impede que essas sejam elaboradas no nível operacional ou tático, no entanto, devendo ser referendadas pelos níveis superiores.

As RE detalharão as circunstâncias e as limitações que regerão o uso da força para cada missão. No entanto, somente a formalização dessas não traz a garantia do pleno entendimento e cumprimento pelas unidades participantes. A padronização operativa e a interpretação inequívoca somente serão alcançadas com um treinamento bem conduzido e no decorrer da operação.

As RE estabelecidas não limitam a autoridade e obrigação do Comandante em usar todos os meios necessários disponíveis e de tomar as ações apropriadas em autodefesa da(s) sua(s) unidade(s) e das vidas de seus subordinados.

2.4 - GUERRA E CONFLITO ARMADO

A *guerra*, no sentido clássico, é o *conflito* no seu grau máximo de violência. Em função de sua magnitude, pode implicar a mobilização de todo o *Poder Nacional*, com predominância da expressão militar, para impor a vontade de um ator Estatal sobre outro. Desencadeia-se de forma declarada e de acordo com o *Direito Internacional dos Conflitos Armados* (DICA).

O *conflito armado* é amplamente entendido como um recurso utilizado por grupos politicamente organizados que empregam a violência armada para solucionar controvérsias ou impor sua vontade a outrem. Pode estar condicionado ou não aos preceitos das normas internacionais.

As expressões *guerra* e *conflito armado* diferenciam-se na perspectiva jurídica, segundo a qual a *guerra* entre Estados, de acordo com leis internacionais, condiciona-se a certos

requisitos. Entre eles figuram o estabelecimento da neutralidade de países e a necessidade de declaração formal de *guerra*. Uma vez que as guerras atuais têm ocorrido sem atender a esses requisitos, a expressão *guerra* vê-se limitada em seu emprego.

Ressalta-se que a *guerra de agressão*, esta entendida como o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou em qualquer outra maneira inconsistente com a Carta das Nações Unidas, foi considerada crime pela Resolução nº 3314 (XXIX)/1974, da Assembleia-Geral das Nações Unidas.

2.5 - NÍVEIS DE CONDUÇÃO DA GUERRA

Em termos de organização, preparação e condução da *guerra*, as responsabilidades são escalonadas nos níveis de decisão político, estratégico, operacional e tático, discriminados a seguir.

a) político: cabe ao *Comandante Supremo* (CS), que tem como órgão de consulta o *Conselho de Defesa Nacional* (CDN), nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do estado democrático, e assessorado pelo *Conselho Militar de Defesa* (CMiD), no que concerne ao emprego de meios militares. É o nível responsável pela definição dos objetivos políticos da *guerra*, das alianças, das ações nas expressões do *Poder Nacional*, as limitações de uso do espaço geográfico, dos meios militares e do direito internacional e os acordos a serem respeitados. Trata, ainda, das orientações e parâmetros para o desenvolvimento das ações estratégicas.

b) estratégico: cabe ao Ministro de Estado da Defesa (MinDef), assessorado pelo CMiD, composto pelos Comandantes das FA e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA). O nível estratégico transforma os condicionamentos e as diretrizes políticas em ações estratégicas, voltadas para os ambientes externo e interno, a serem desenvolvidas setorialmente pelos diversos ministérios, de maneira coordenada com as ações da expressão militar (expressão prevalecente).

c) operacional: compreende a elaboração do planejamento militar das campanhas e a condução das operações requeridas pela *guerra*, em conformidade com a estratégia estabelecida, sob a responsabilidade dos Comandantes dos Comandos Operacionais ativados.

d) tático: cabe aos Comandantes subordinados o emprego de frações de forças militares, organizadas segundo características e capacidades próprias, para conquistar objetivos operacionais ou para cumprir missões específicas.

2.6 - EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS

O emprego das FA na defesa da Pátria e na *garantia dos poderes constitucionais*, da lei e da ordem, e na participação em *operações de paz* é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao MinDef a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

- ao CS, por intermédio do MinDef, no caso de Comandos Operacionais Conjuntos, compostos por meios adjudicados pelas FA e, quando necessário, por outros órgãos;
- diretamente ao MinDef, para fim de adestramento, em operações conjuntas, ou por ocasião da participação brasileira em *operações de paz*; e
- diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a direção superior do MinDef, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força.

Segundo a forma de operar e a composição das FA, as operações podem ser classificadas em:

- a) **singular**: desenvolvida por apenas uma das FA.
- b) **conjunta**: caracteriza-se pelo emprego coordenado de elementos de mais de uma *Força Singular* nacional, com propósitos interdependentes ou complementares, mediante a constituição de um Comando Conjunto.
- c) **combinada**: empreendida por elementos ponderáveis de FA multinacionais, operando sob um só comando.
- d) **interagências**: caracteriza-se pela interação das FA com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos. Nesse contexto, agência é uma organização ou instituição com estrutura e competência formalmente constituídas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, nacional ou internacional.
- e) **multinacional**: constituída por FA ou agências de dois ou mais Estados, estruturada segundo mandato específico das Nações Unidas, ou de organização de segurança regional, ou de coalizão de Estados, específica para uma determinada situação, que tenha sua missão definida pela finalidade, pelo espaço e por período de tempo.

A *interoperabilidade*, entendida como a capacidade de as FA operarem, efetivamente, em sinergia na execução de tarefas designadas, é fator de extrema importância para o sucesso de quaisquer operações.

O adequado emprego das FA demanda a compreensão da Estratégia ou Arte Operacional, onde se destacam os conceitos fundamentais de *centros de gravidade*, *vulnerabilidades críticas* e *ciclo de decisão*.

2.7 - RELAÇÕES DE COMANDO

Nos níveis mais elevados, os graus de autoridade dos Comandantes de operações militares compreendem o *comando operacional* e o *controle operacional*.

O *comando operacional* corresponde ao grau de autoridade que permite ao Comandante estabelecer a composição das forças subordinadas, designar missões e objetivos, além de orientar e coordenar as operações. Não inclui, normalmente, autoridade nos assuntos de administração, organização interna, instrução e adestramento das unidades, exceto quando um comando subordinado solicitar assistência nesses assuntos. O *Comandante do Teatro de Operações* (ComTO) exerce o *comando operacional* sobre as forças a ele adjudicadas.

O *controle operacional* confere autorização a um Comandante para empregar e controlar forças, em missões ou tarefas específicas e limitadas, de modo a capacitá-lo ao cumprimento de sua missão. Exclui a autoridade para empregar, separadamente, os componentes destas forças, bem como para efetuar o seu controle logístico ou administrativo e atribuir autoridade para controlar outras forças que, embora não lhe sejam subordinadas, operem ou transitem em sua área de responsabilidade. O ComTO exerce o *controle operacional* sobre as forças que lhe são adjudicadas, podendo delegá-lo aos Comandantes das Forças Componentes.

O comando tático é a autoridade delegada a um Comandante para atribuir tarefas a forças, sob seu comando, para o cumprimento de uma missão imposta por uma autoridade superior. Inclui a autoridade nos assuntos de administração, organização interna, instrução e adestramento de suas unidades.

O controle tático é a autoridade exercida por um Comandante na direção e controle dos movimentos e manobras de forças adjudicadas, necessárias para a execução da missão ou tarefa atribuída, dentro da área de operações. Não inclui a autoridade nos assuntos de administração, organização interna, instrução e adestramento das suas unidades.

O apoio é a relação de comando estabelecida por um Comandante entre os escalões subordinados, que incumbe uma força nas tarefas de auxiliar, proteger, complementar ou prestar apoio logístico a outra força.

2.8 - OPERAÇÃO EM REDE

De acordo com a END, é necessário desenvolver as atividades de monitoramento e controle do *espaço aéreo*, do território, das *Águas Jurisdicionais Brasileiras* (AJB) e de

outras áreas de interesse, bem como a capacidade de pronta-resposta a qualquer ameaça ou agressão. Tais atividades demandam que, cada vez mais, as Forças possam operar em rede, incrementando-se o intercâmbio de informações, o que, dadas as dimensões das áreas consideradas, exigirá a aptidão de se chegar, oportunamente, à região de interesse, de acordo com a capacidade de mobilidade estratégica.

A *operação em rede* é uma concepção que remete às FA a necessidade de operarem no contexto da era da informação. Ela propicia condições para a *interoperabilidade* das forças, contribuindo para a construção, a manutenção e a difusão da *consciência situacional* no espaço de batalha e o aprimoramento do ciclo de comando e controle. Caracteriza-se pelo estabelecimento de um ambiente de compartilhamento da *consciência situacional*, de modo a contribuir para a obtenção da superioridade de informação e da iniciativa, mesmo que os meios empregados estejam dispersos geograficamente.

2.9 - PRINCÍPIOS DE GUERRA

Os *princípios de guerra* são preceitos filosóficos decorrentes de estudos de campanhas militares ao longo da história e apresentam variações no espaço e no tempo. São pontos de referência que orientam e subsidiam os chefes militares no planejamento e na condução da *guerra* sem, no entanto, condicionar suas decisões.

Ao planejar e executar uma campanha ou operação, o Comandante levará em consideração o que preconizam os princípios, interpretando-os e aplicando-os criteriosamente em face da situação, decidindo quais serão privilegiados, em detrimento de outros.

Não é conveniente estabelecer ordem de prioridade na enumeração dos princípios, pois a importância de cada um em relação aos demais varia de acordo com a situação considerada. Assim, esses são apresentados em ordem alfabética.

2.9.1 - Economia de Forças ou de Meios

Princípio que se caracteriza pelo uso econômico das forças, bem como pela distribuição e emprego judiciosos dos meios disponíveis para a obtenção do esforço máximo nos locais e ocasiões decisivos.

2.9.2 - Exploração

Princípio caracterizado pela intensificação das ações ofensivas para ampliar o êxito inicial, sempre que for obtido um sucesso estratégico ou tático, ou houver evolução favorável na situação.

A aplicação desse princípio dependerá de julgamento com base em informações confiáveis, de consistente experiência e de apreciável grau de controle sobre a situação, a fim de evitar o desvio do *objetivo* perseguido pelo escalão mais alto. A exploração

permite tirar vantagem de oportunidades e, conseqüentemente, empregar as forças em toda extensão de sua capacidade, obtendo efeitos desejados, que poderão facilitar a consecução do propósito final.

2.9.3 - Manobra

Princípio que se caracteriza pela capacidade de movimentar forças de forma eficaz e rápida de uma posição para outra, contribuindo para obter superioridade, aproveitar o êxito alcançado e preservar a liberdade de ação, bem como para reduzir as próprias vulnerabilidades.

A finalidade da manobra é criar, pela utilização da mobilidade de um conjunto de forças, uma situação favorável para alcançar *objetivo* estratégico ou tático. Dessa maneira, os meios serão dispostos de forma tal que as forças inimigas sejam colocadas em desvantagem, contribuindo para que os propósitos pretendidos sejam alcançados com menores perdas de pessoal e material.

Faz-se mister não confundir o princípio de guerra da manobra com a *guerra de manobra*. Esta é um estilo de *guerra* que visa comprometer o centro de gravidade do inimigo, por meio de ações rápidas e decisivas, que neutralizem ou retardem sua capacidade de observação, orientação, decisão e ação, não lhe permitindo completar o ciclo decisório. Para isso procura, dentre outras medidas, destruir ou paralisar sua capacidade de comando e controle.

2.9.4 - Massa ou Concentração

Princípio que compreende a aplicação de forças superiores às do inimigo, em termos de quantidade, qualidade e eficiência, em um ponto decisivo, no tempo devido, com capacidade para sustentar esse esforço, enquanto necessário. Os meios devem ser concentrados para que se possa obter superioridade decisiva sobre o inimigo, no momento mais favorável às ações que se tenham em vista. A aplicação desse princípio permite que forças numericamente inferiores obtenham superioridade decisiva no momento e local desejado. Não implica obrigatoriamente no emprego maciço de forças, mas a aplicação de golpes decisivos, em superioridade, quando e onde forem requeridos.

2.9.5 - Moral

Princípio que define o estado de ânimo ou atitude mental de um indivíduo, ou de um grupo de indivíduos, que se reflete na conduta da tropa. A estabilidade e o moral individuais são fundamentados na qualidade da formação, na natureza do indivíduo e determinados por suas reações à disciplina, ao risco, ao adestramento e à liderança. Em

um grupo, os estados de espírito individuais são intensificados e o moral torna-se um fator cumulativo que pode variar positiva ou negativamente. A estabilidade do grupo depende da qualidade dos indivíduos que dele participam e de suas reações à ação do Comandante.

2.9.6 - Objetivo

Princípio que diz respeito ao estabelecimento de objetivos claramente definidos e atingíveis, a fim de se obter os efeitos desejados. A seleção e a clara definição desses efeitos são essenciais para a condução da *guerra* e para a realização das operações, garantindo que todas as ações militares decorrentes concorram para um único fim, somando esforços e evitando desperdícios de forças em ações que não contribuam para o cumprimento da missão. Uma vez fixado o *objetivo*, deve-se perseverar nele, sem permitir que as circunstâncias da *guerra* façam perdê-lo de vista.

2.9.7 - Ofensiva

Princípio que se caracteriza por levar a ação bélica ao inimigo, de forma a se obter e manter a iniciativa das ações, estabelecer o ritmo das operações, determinar o curso do combate e, assim, impor sua vontade. A ação ofensiva é necessária para obter-se resultados decisivos, bem como para manter a liberdade de ação. É inspirada na audácia, fortalecendo o espírito de corpo e motivando o combatente. Quando obrigado a uma postura defensiva, o Comandante deve procurar, por todos os meios, reverter à situação, retomando a ofensiva o mais rápido possível.

2.9.8 - Prontidão

Princípio que se define como a capacidade de pronto atendimento das FA para fazer face às situações que podem ocorrer em ambiente de combate. A prontidão fundamenta-se na organização, no adestramento, na *doutrina*, nos meios e no profissionalismo das forças, consubstanciando-se nas seguintes funções militares: comando, inteligência, planejamento, operações, logística e mobilização.

2.9.9 - Segurança

Princípio que consiste nas medidas essenciais à liberdade de ação e à preservação do poder de combate necessário ao emprego eficiente das Forças Armadas, tendo por finalidades: negar ao inimigo o uso da surpresa e do monitoramento; impedir que ele interfira, de modo decisivo, em nossas operações; e restringir-lhe a liberdade de ação nos ataques a pontos sensíveis de nosso território ou de nossas forças. A segurança não implica atitude defensiva, evitando-se todos os riscos. A aplicação desse princípio requer adequada análise das possibilidades do inimigo, visando em especial à defesa das

bases, das fontes de suprimentos, das comunicações e das instalações vitais, com o propósito de reduzir vulnerabilidades e de preservar a liberdade de ação. Esse princípio não busca a eliminação de todos os riscos, mas admite o conceito de risco calculado.

2.9.10 - Simplicidade

Princípio que preconiza a preparação e a execução de ordens e planos com concepções claras e facilmente inteligíveis, a fim de reduzir a possibilidade eventual de equívocos na sua compreensão, sem prejuízo da precisão e da flexibilidade necessárias. Caracteriza-se, também, pelo estabelecimento de uma relação de comando clara, direta e ininterrupta. A simplicidade, em todos os níveis de planejamento, reduz a possibilidade eventual de equívocos na compreensão das ordens e dos planos, além de facilitar correções que o controle da ação planejada determinar, sem prejuízo da precisão, da flexibilidade e do integral atendimento do propósito. Quando diversos planos atenderem aos demais princípios de forma equivalente, o plano mais simples deverá ser escolhido.

2.9.11 - Surpresa

Princípio que consiste em golpear o inimigo onde, quando ou de forma tal que ele não esteja preparado. O Comandante que obtém o efeito da surpresa poderá alterar a seu favor, de forma decisiva, a correlação das forças em combate. Esse princípio sugere que os esforços devam ser empreendidos de forma a surpreender o inimigo e não ser surpreendido por ele. Com o emprego da surpresa, poderão ser obtidos resultados superiores ao esforço despendido, compensando fatores desfavoráveis. A surpresa deverá ser buscada nos níveis estratégico, operacional e tático. Manifesta-se pela originalidade, audácia nas ações, sigilo, despistamento, inovação tecnológica e, sobretudo, pela velocidade de execução das ações e dissimulação.

2.9.12 - Unidade de Comando

Princípio que é caracterizado pela atribuição da autoridade a uma só pessoa, ou seja, à pessoa do Comandante. A *guerra* contemporânea não admite o emprego de FA em campanhas isoladas. Assim sendo, a combinação dos meios e a convergência de esforços tornam-se indispensáveis para que seja obtido o máximo rendimento das forças disponíveis. Atuando em íntima cooperação, o que somente se consegue com planejamento integrado e emprego coordenado, os esforços serão maximizados para a obtenção das metas comuns. Isso só é possível quando há unidade de comando no mais alto escalão e mentalidade militar unificada em todos os níveis.

2.10 - EMPREGO DO PODER NAVAL

A completa compreensão do *Poder Naval* abrange também, além de suas características e tarefas básicas, sua aplicação, que pode ser:

- a) na Guerra Naval (descrita no capítulo 3);
- b) nas *Atividades de Emprego Limitado da Força* (descrita no capítulo 4); e
- c) nas *Atividades Benignas* (descrita no capítulo 5).

Tal abordagem ternária deriva de estudos de importantes estrategistas navais, desde Alfred T. Mahan e Julian S. Corbett, passando por Ken Booth, com os “3 characteristic modes of action by which navies carry out their purposes: namely the military, the diplomatic and the policing functions”, sendo aperfeiçoada graficamente no triângulo de Eric Grove e consolidada em diversas doutrinas navais estrangeiras.

É importante destacar a evolução introduzida por Grove, que considerou que as funções das Marinhas não devem ser consideradas de maneira independente entre si, pois estão intimamente inter-relacionadas, podendo ser conduzidas concomitantemente ou consecutivamente. Além disso, uma mesma operação, ação ou atividade pode contribuir, simultaneamente, para duas, ou até mesmo para as três aplicações do *Poder Naval*. Deve-se ainda relevar a possibilidade de determinada operação, ação ou atividade ser empregada para uma função e evoluir para atender a outra diferente da inicial, representando a *versatilidade* do *Poder Naval*.

A Figura nº 1 mostra a adaptação do modelo de Grove para o *Poder Naval* brasileiro. Importante notar que as três elipses denotam a abrangência de cada aplicação, com suas áreas de interseção. Esta representação pretende tornar claro que uma determinada operação, ação ou atividade pode ocorrer em um, dois ou nos três aspectos.

Assim, se explica o emprego da *patrulha naval*, uma atividade de emprego limitado da força, em uma operação de guerra naval ou ainda em uma atividade benigna, dependendo das circunstâncias presentes no *ambiente marítimo*. Outro caso é o da *operação anfíbia*, na modalidade *projeção anfíbia*, que é uma operação de guerra naval, mas que pode ser uma atividade de emprego limitado da força, como uma *operação de evacuação de não combatentes*, ou uma atividade benigna, no caso de uma *operação humanitária*.



Figura nº 1 - Modelo de Grove adaptado ao *Poder Naval* brasileiro.