

# Poder Aeroespacial Brasileiro: dissuasão como sentimento de segurança, coerção como medida eficaz à Defesa Nacional

*Brazilian Airspace Power: deterrence as perception of security, coercion as an efficacious measure to the National Defense*

*Poder Aeroespacial Brasileño: disuasión como sentimiento de seguridad, coerción como medida eficaz a la Defensa Nacional*

Tenente Coronel Aviador Mauro Barbosa Siqueira<sup>1,2</sup>

1 Adjunto do Centro de Estudos Estratégicos da Universidade da Força Aérea (UNIFA)

2 Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF)



**Recebido:** 07/07/2009

**Revisado:** 17/09/2009

**Aceito:** 01/10/2009

---

**Autor:** Tenente Coronel Aviador Mauro Barbosa Siqueira é formado pela Academia da Força Aérea (AFA) em 1987. Especialista em Interpretação de Imagens Orbitais e Sub-orbitais pela UFSM. MBA em Gestão de Processos pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Ciência Política. Doutorando no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFF (por meio do convênio entre MD e MEC/CAPES: Pró-Defesa). Possui o Curso de Estado-Maior de Defesa (CEMD) na Escola Superior de Guerra. Atualmente é o Adjunto ao Chefe do Centro de Estudos Estratégicos da Universidade da Força Aérea. **Contatos:** (21) 2157-2675 / 2157-2229 e/ou siqueiramauro@gmail.com.

## RESUMO

O estudo visa a averiguar como o Poder Aeroespacial Brasileiro pode importar à Defesa Nacional, pelo uso da coerção militar, e à Segurança Nacional, por meio da dissuasão. O artigo aborda o emprego eficaz do poder aéreo como ferramenta político-estratégica. Perfaz-se por uma pesquisa exploratória e documental, que se delimitou a examinar as ideias de Robert Pape e as concepções de John Warden III, sob a lógica de estratégias dissuasórias e coercitivas, a vigente Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa. Busca inferir as inerentes consequências doutrinário-conceituais, advindas dessa Estratégia Nacional, à Doutrina Militar de Defesa e, no âmbito da Aeronáutica, à Doutrina Básica da Força Aérea. Os resultados referem-se às implicações da Estratégia Nacional de Defesa para a sociedade brasileira e ao Planejamento Estratégico de mais alto nível do Estado, impondo ao Brasil estar preparado para defender-se, na atual moldura mundial, de agressões e de ameaças. Conclui-se que a Força Aérea Brasileira pode contribuir, por meio de instrumentos dissuasórios e por intermédio do emprego da coerção militar, como forma eficaz à prevenção de conflitos armados e de guerras convencionais e à resolução de crises internacionais político-estratégicas.

**Palavras-chave:** Segurança nacional. Defesa nacional. Coerção. Dissuasão.

## ABSTRACT

*The aim of this article was to investigate how the Brazilian Airspace Power can matter to the National Defense by the use of military coercion, and the National Security through deterrence. It also refers to the efficacious use of the airspace power as a political and strategic tool. It was done a documental research, which examined the ideas of the American political scientist Robert Pape and the conceptions of John Warden III about the coherence of dissuasion and coercive strategies presented in the current edition of the National Defense Strategy and in the National Defense Policy. It also inferred from the inherent doctrinal-conceptual consequences, which come from this National Strategy, to the Defense Military Doctrine, and in the Aeronautics field, the Air Force Basic Doctrine. The results refer to the implications of the National Defense Strategy for the Brazilian society and for State high-level strategic planning that enforce Brazil to be ready to defend itself against threatens and attacks. It concludes that the Brazilian Air Force can contribute, through deterring instruments, and by the military coercion as an efficacious way to prevent warfare and the resolution on international political-strategies crisis.*

**Keywords:** National security. National defense. Coercion and deterrence. Airspace power.

## RESUMEN

*El estudio busca averiguar cómo el Poder Aeroespacial Brasileño puede importar a la Defensa Nacional, por el uso de la coerción militar, y a la Seguridad Nacional, por medio de la disuasión. El artículo aborda el empleo eficaz del poder aéreo como herramienta político-estratégica. Se trata de una investigación exploratoria y documental, que se delimitó a examinar las ideas de Robert Pape y las concepciones de John Warden III, bajo la lógica de estrategias disuasorias y coercitivas, la vigente Política de Defensa Nacional y la Estrategia Nacional de Defensa. Busca inferir las inherentes consecuencias doctrinario conceptuales, advenidas de esa Estrategia Nacional, a la Doctrina Militar de Defensa, y, en el ámbito de la Aeronáutica, a la Doctrina Básica de la Fuerza Aérea. Los resultados se refieren a las implicaciones de la Estrategia Nacional de Defensa para la sociedad brasileña y en la Planificación Estratégica de más alto nivel del Estado, imponiendo al Brasil estar preparado para defenderse, en el actual molde mundial, de agresiones y amenazas. Se puede concluir que la Fuerza Aérea Brasileña puede contribuir, por medio de instrumentos disuasorios y por intermedio del empleo de la coerción militar, como forma eficaz a la prevención de conflictos armados y de guerras convencionales y a la resolución de crisis internacionales político estratégicas.*

**Palabras-clave:** Seguridad nacional. Defensa nacional. Coerción y disuasión. Poder aéreo.

## INTRODUÇÃO

“Nenhuma nação pode denominar-se grande a menos que seu poder aéreo esteja apropriadamente organizado e provido para isso, porque o poder aéreo [...] não dominará apenas a parte terrestre, mas a naval também”.

Major-General William “Billy” Mitchell da USAAF

Vislumbrar a atual moldura internacional impõe a capital análise de questões emblemáticas tais como dissuasão, para a segurança (tradução do termo *deterrence* assimilado da Língua Inglesa), e coerção militar, para a Defesa.

Como ponto de partida para se apreender o sentido do objetivo final deste estudo, faz-se mister inferir, sob a visão realista do *Realpolitik*, que a busca incessante por mais poder pertence e permanece essencial à relação estratégico-diplomática entre os contemporâneos estados-nação soberanos.

Ao se analisarem os elementos substantivos da estratégia da coerção, sob a ótica de gênero, ressaltam os paradigmas da soberania nacional e da manutenção da integridade territorial. Mormente, a estratégia da coerção militar, sob o modo de espécie, encontra-se inserida no núcleo que abrange as diferentes opções estratégicas possíveis. Além disso, a eficácia da estratégia de coerção se comunica com questões de Diplomacia e de Economia Política.

O objetivo final do artigo se configura em analisar teorias e idéias oriundas de pensadores teóricos da arma aérea, das quais se possa inferir a real eficácia estratégica do emprego de um poder aéreo coercitivo.

Esse propósito geral do trabalho baseou os questionamentos que nortearam o estudo. Enfatiza-se que a inquietação promotora desta pesquisa advém da dúvida sobre qual seria, na ótica da Teoria do Poder Aéreo Coercitivo, o melhor emprego estratégico da arma aérea.

O problema fulcral reflete a questão de qual eficácia há em empregar-se um poder aéreo coercitivo, pelo estado-nação moderno, sob a legítima égide de um monopólio do uso da força, na defesa de seus próprios interesses?

Bodin (1992) pode responder à indagação que ensejou o presente estudo ao revelar que “o Estado teve origem na força”. Como refletir acerca do legítimo direito de coerção militar, do estado moderno, sem se ater à semântica de uso da força armada ou da violência organizada? Torna-se coerente, portanto, esse

questionamento, no bojo das Relações Internacionais, e procede-se à arguição de que o Poder Aeroespacial Brasileiro, sob o prisma de estratégias coercitivas, pode ser o elemento-chave à resposta do problema.

As contribuições que o ideário de resolução pacífica de controvérsias proporciona à Ciência Política, às Relações Internacionais e à aproximação entre as nações, visam ao fortalecimento e à consolidação de conceitos como o idealista-kantiano da possível “paz perpétua”<sup>1</sup> (KANT, 2008). Esse processo não é dinâmico e requer um conjunto de ações recíprocas, no qual são aplicadas medidas à construção de uma situação que, em tese, amortiza a probabilidade de conflitos armados e reduz a zero a beligerância.

Acima de tudo, essas ações representam essencial instrumento para a resolução de contenciosos entre Estados soberanos, na moldura da atual “Sociedade Anárquica” (BULL, 2002). Esse processo pode desenvolver-se por ações recíprocas entre os Estados, as quais se destinam a promover a abertura e a transparência entre eles. O objetivo consiste em dirimir as percepções difusas e as discórdias existentes, essencialmente, pela revelação das intenções políticas e da competência de cada Estado para programar essas ações. Como consequência, pode-se lograr benefício mútuo para estados entre os quais, outrora, havia interesses conflitantes. Além disso, haveria a possibilidade do incremento de condições propícias a um ambiente de Paz e Segurança Globais no âmbito das Relações Internacionais (RI).

Portanto, a implantação dessas medidas de cunho veementemente idealista poderia lançar as bases para um ambiente de deferência diplomática, dependência recíproca e cooperação mútua. Esses pressupostos podem favorecer a criação e a manutenção de um sistema de segurança global, em face de moldura idealista-kantiana, sem comprometer a soberania de estados.

Todavia, as perspectivas para o século vigente vislumbram ameaças à Segurança Global - comuns a todos os Estados - como a “Guerra de Quarta Geração”, o Terrorismo Internacional e as pressões internacionais de ordem ambiental e econômico-financeira. Faz-se mister a atenção voltada ao jogo de interesses e à não-cooperação entre nações. Sobretudo, quando, na pauta diária da prolatada Política de Poder e do jogo de interesses entre atores de RI sob a égide de *Realpolitik*<sup>2</sup>,

<sup>1</sup>Em 1795, Immanuel Kant (1724-1804) publicou, na Alemanha, o original de “À paz perpétua”.

<sup>2</sup>Inserir-se no campo das Relações Internacionais (RI) requer efetuar duas escolhas elementares, diametralmente opostas, que se constituem em: o Realismo Político e o Idealismo (Internacionalismo Liberal ou Liberalismo Utópico). Há outras opções no Institucionalismo, na Escola Inglesa (ou da Organização Internacional), etc. Em face da profundidade colimada neste artigo, optou-se por delimitá-lo, *a priori*, apenas à visão realista - *Realpolitik*.

interesses econômicos depararam-se e podem gerar crises internacionais político-estratégicas e, também, conflitos armados.

Então, haveria necessidades tão prementes para se optar por um crescimento exacerbado da capacidade de coerção militar do Estado Brasileiro? Pode-se fazê-lo sem o devido planejamento estratégico oriundo das três Forças Armadas do Brasil? Há ações estratégicas hoje em curso?

Em 2008, o Ministro de Estado da Defesa, Nelson Jobim, afirmou que o Brasil precisa possuir instrumentos militares a fim de, dessa forma, poder defender nossas riquezas naturais (como o petróleo na Plataforma Continental e o manancial da Região Amazônica)<sup>3</sup>.

Desafortunadamente, a realidade enfrentada pelas Forças Armadas Brasileiras pode não condizer com a estatura político-estratégica e econômica que o Brasil começa a pleitear no alvorecer do século XXI. Possuir capacidade dissuasória e poder de coerção, no campo militar, torna-se mandatário a uma potência regional, cujo *status* o Estado Brasileiro pode vir a pleitear.

## 1 PODER NACIONAL, SEGURANÇA E DEFESA

“Nas profundezas da arte da guerra repousa a doutrina. Esta representa as convicções centrais para se empreender a guerra, a fim de se obter a vitória”.

Gen Curtis Lemay

A Política de Defesa Nacional (PDN) aborda, fundamentalmente, ameaças externas. Constitui-se no instrumento jurídico, de mais alto nível, que condiciona o planejamento de defesa e visa a determinar as finalidades e as diretrizes para o preparo e para o emprego da capacidade nacional, com o intuito

primordial de englobar os âmbitos militar e civil, em todas as expressões do Poder Nacional: político, econômico, psicossocial, militar, científico e tecnológico.

O estado-nação moderno constitui-se em ente político-jurídico e seus elementos integrantes são, essencialmente, o território, o povo, o ordenamento legal, o governo próprio e a capacidade de tomar decisões independentes (e soberanas) nas relações externas.

Esse último elemento reflete-se na condição precípua de possuir uma política externa própria e uma instituição que a processe com eficácia. No Brasil, o Ministério das Relações Exteriores (MRE - Itamaraty, como também se conhece o MRE) representa esse órgão estatal consultivo do Comandante Supremo (CS) das Forças Armadas Brasileiras - o Presidente da República.

Segundo a Política de Defesa Nacional, o estado “detém o monopólio legítimo dos meios de coerção para fazer valer a lei e a ordem, estabelecidas democraticamente, provendo-lhes, também, a segurança” (BRASIL, 2005, p. 1). Essa é a moldura mundial surgida na Paz de Westfália, finda a Guerra dos Trinta Anos em 1648, com a assinatura de Tratados entre as partes envolvidas.

A PDN atribui à expressão segurança a ideia de “preservação da soberania e da integridade territorial, realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2005, p. 2).

Portanto, segurança pode ser concebida como um estado, uma sensação, um sentimento, uma intangível situação (ou algo além de uma mera expectativa de concretização desse estado) e não se traduz em medidas

ÂMBITO	SEGURANÇA			INSTRUMENTOS ESTATAIS DE DEFESA		
	NÍVEL	DIMENSÃO	INTERESSES	COERCITIVOS	NÃO COERCITIVOS	
Interno	Individual	Pública	Direitos e Garantias Individuais	Órgãos de Segurança Pública (Poder de Polícia) e FA (casos previstos em lei)	FA (atribuições subsidiárias)	Outros organismos e instituições do Estado
	Comunitário		Grupais setoriais			
Externo	Nacional	Nacional	Objetivos Nacionais	FA	FA (ajuda humanitária)	
	Coletivo	Internacional	Objetivos vitais do conjunto de nações (coincidentes com o interesse nacional)	FA coligadas sob a égide de um Órgão de Segurança Coletiva		

Quadro 1: Níveis de Segurança e Instrumentos Estatais de Defesa.

Fonte: Brasil (2007, p. 19)

<sup>3</sup>Declaração fornecida pelo Doutor Nelson Jobim, no VIII Ciclo de Estudos Estratégicos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), no Rio de Janeiro, junho de 2008.

operativas, tampouco em ações mensuráveis, pois deve ser apenas percebida.

A PDN vigente busca exprimir o termo Defesa Nacional pela concepção de um “conjunto de medidas e de ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas [...]”. (BRASIL, 2005, p. 2).

Esse conjunto de atos pode ser comparado à concepção de segurança, de forma pictorial, por intermédio de conhecimento replicado na Doutrina Militar de Defesa (DMD).

## 2 CRISES INTERNACIONAIS POLÍTICO-ESTRATÉGICAS E CONFLITOS ARMADOS

A guerra é o momento em que o Estado realiza sua mais alta consciência. É um mal necessário.

Hegel

A DMD divide-se em seis capítulos. Os três primeiros apresentam conceitos e considerações a respeito de conflitos, poder, segurança e Defesa Nacional. Os dois seguintes discorrem, sucessivamente, sobre crises internacionais político-estratégicas, com foco na manobra (ou gerenciamento) de crises, e acerca dos fundamentos do emprego do Poder Militar: princípios de guerra e estratégias militares. O último capítulo descreve o emprego das forças armadas em ações de guerra e de não guerra.

A palavra crise significa, de acordo com a Doutrina Militar de Defesa vigente, uma segunda fase no caso de possível escalada da violência:

Um conflito desencadeado ou agravado imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes envolvidas em um contencioso. Caracteriza-se por um estado de grandes tensões, com elevada probabilidade de agravamento (escalada) e risco de guerra, não permitindo que se anteveja com clareza o curso de sua evolução. (BRASIL, 2007, p. 22).

Infere-se, assim, que a crise constitui-se em uma espécie de conflito estabelecido entre a paz e a guerra. A crise impõe uma administração (manobra ou gerenciamento), a fim de encaminhar-se essa situação conflituosa, possivelmente vivenciada, à evolução que se coadune com os interesses nacionais em pauta na mesa mundial de negociações diplomáticas.

Na lógica natural de um crescente espectro de controvérsias consolidadas, a observância de situações

conflituosas, sua essência e sua magnitude no ambiente externo ou interno de uma nação caracterizam os estados de paz, de crise<sup>4</sup>, de guerra ou conflito armado, que podem ser traduzidos, pictorialmente, na figura abaixo representada:

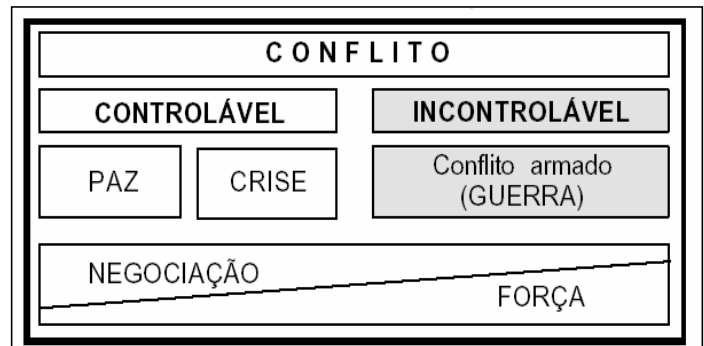


Figura 1: Espectro dos Conflitos

Fonte: Brasil (2007, p. 21).

Esse crescente espectral de violência apresenta, como primeiro degrau lógico, o estado de paz, em cuja situação há um equilíbrio e, sob a ótica da DMD, “implica ausência de lutas, violências ou graves perturbações, no âmbito de um Estado ou no âmbito de suas relações internacionais. Os conflitos existentes não comprometem os interesses da nação”. (BRASIL, 2007, p. 21).

No contexto dessa fase “pacífica”, não se impõe, ainda, o emprego coercitivo do poder militar. Mesmo nessa fase, a dissuasão ocorre e visa a manter um *status quo*, ou seja, objetiva a manutenção do estado de equilíbrio. Dissuadir demanda agir de acordo com critérios de capacidade (de uso), credibilidade (da ação), comunicabilidade e transparência entre as partes.

A responsabilidade pelo gerenciamento de crises, no âmbito do Estado Brasileiro, cabe à “expressão política do Poder Nacional, coordenada pelo Presidente da República, considerando a consultoria do Conselho de Defesa Nacional (CDN) e de outros órgãos” (BRASIL, 2007, p. 22).

Concernente à essa tipologia, uma determinada crise pode ser classificada como interna ou externa. A crise do tipo interno pode assumir um caráter político, econômico, social, militar, científico-tecnológico ou multifacetado. A crise de características eminentemente externas é nomeada, na DMD, como uma crise internacional, podendo possuir, ou não, um caráter político-estratégico. A estratégia a ser articulada depende

<sup>4</sup>Se a situação de crise pode ser uma ameaça aos interesses supremos da nação, então deve demandar gerenciamento que se encaminhe à conclusão adequada do conflito em favor desses interesses (em tese, potencialmente ameaçados). Ademais, a responsabilidade por gerenciar essas situações conflituosas deve recair sob a esfera máxima de decisão política do poder legitimamente constituído, pois poderá haver escalada de violência para a guerra. Essa manobra de crise é coordenada, normalmente, pelo Presidente da República, que considera a consultoria de conselhos legalmente instituídos, entidades estatais, especialistas no tema e de outros órgãos. Forma-se, assim, um “Gabinete de Crise” para assessoria à decisão do CS.

de espaço de manobra do adversário e seus aliados, dos interesses em jogo e da própria política.

Por sua vez, as forças armadas participam, sempre, com o cunho específico de respaldo à ação política (interna ou externa) do governo do país. Visando ao controle das ações bélicas, são estabelecidas regras de comportamento e de engajamento das forças militares envolvidas, em consonância com a condução política da situação-crise (interna ou externa).

### 3 O PODER AÉREO COERCITIVO

“A Segunda Guerra Mundial e a Guerra da Coreia revelaram que a decisão política norte-americana influenciou a efetividade do poder aéreo como um instrumento político”.

Mark Clodfelter

Acerca de estudos focados na coerção, Byman, Waxman e Larson (1999, p. 10) afirmam que “entre os trabalhos mais amplamente citados dos anos 60 e 70, sobre coerção, estão aqueles de Thomas Schelling [...]”. A coerção é decomposta, por Schelling (1976, p. 69-72), em *deterrence* (dissuasão) e *compellence*, a qual “compreende encetar uma ação [...] que se pode interromper, ou vir a ser inofensiva, somente se o opositor responder”.

O cientista político norte americano Robert Pape (1996) assevera que o poder aéreo seria a maneira mais eficaz de se aplicar, hodiernamente, a coerção de cunho militar. Sua concepção concernente ao Poder Aéreo Coercitivo, imprime a idéia de que o melhor uso do poder aéreo não teria como foco a destruição maciça de alvos por intermédio de bombardeios estratégicos.

Para demonstrar suas idéias, esse cientista político fundamenta o cerne da argumentação em estratégias coercitivas, nas quais um ente estratégico, a expensas de resistir, conclui que, na relação custo *versus* benefício, não há compensação positiva, e resolve retroceder na escalada de crises internacionais político-estratégicas, tensões e instabilidades regionais entre estados soberanos limítrofes, conflitos armados e guerras convencionais.

Ademais, Pape (1996) garante que o poder aéreo tem a capacidade, por meio da coerção, de compelir o inimigo a fazer o que se deseja que ele faça e rever os seus objetivos políticos. Na lógica de uma escalada da violência, evita-se o emprego maciço de homens e de meios materiais das demais forças armadas.

No “intercurso das relações políticas”, Clausewitz (1984) afirmou que haveria “outros meios”. Atualmente, a coerção militar e o poder aéreo coercitivo podem ser mais dois desses instrumentos ao alcance do poder político na “continuação dessa relação política pela

entremistura de outros meios”, que foi idéia da lavra daquele teórico prussiano da guerra (CLAUSEWITZ, 1984, p. 87). Caso seja empregado consoante estratégias coercitivas coerentes e lógicas, o poder aéreo pode constituir-se em eficaz instrumento político e econômico.

Para Pape, o poder aéreo seria “**a mais importante ferramenta da moderna coerção militar**” (PAPE, 1996, p. 55, grifo nosso).

Uma estratégia coercitiva baseia-se, fundamentalmente, no conjunto de valores importantes ao oponente. O termo axiologia combina duas palavras gregas: *axios* (ponderável, valioso, digno, que merece) e *logos* (razão ou teoria), e é o estudo ou teoria dos valores, o que são, onde estão e como se encontram situados. A seleção axiológica de alvos pertence à escola de pensamento do poder aéreo coercitivo, a qual reputa à arma aérea, devido às suas essenciais características, uma ímpar capacidade para forçar um adversário a aceitar as imposições do atacante. Entretanto, a maneira mais eficaz de se obter sucesso em todas as circunstâncias exige a judiciosa escolha entre todas as opções estratégicas existentes.

Para o cientista político estadunidense, o poder aéreo coercitivo tem, em contrapartida, desvantagens significativas, visto que “o problema fundamental da coerção é a validade dos mecanismos que supostamente deveriam traduzir efeitos militares específicos em desfechos políticos” (PAPE, 1996, p. 329).

Em tese, a coerção militar prevê a destruição de alvos, ainda na fase inicial de uma situação de crise, mas não requer o total aniquilamento do adversário ou da totalidade dos meios de resistência desse oponente.

Em “*Bombing to win: air power and coercion in war*”, Robert Pape expressa e define, matematicamente, a lógica coercitiva na seguinte equação:

$$R = B p(B) - C p(C)$$

Onde:

R é a resistência do inimigo;

B é o benefício da resistência;

C é o custo da resistência; e

p ( ) é a probabilidade de angariar benefícios ou suportar custos.

Pape (1996, p.16) infere da fórmula acima representada a conclusão: “uma vez que os custos são distinguidos como sendo maiores do que os benefícios ( $R < 0$ ), por conseguinte pode ser presumido que o inimigo promoverá concessões”. Porém, o autor

demonstra que houve casos nos quais a coerção militar falhou, ou seja, não obteve eficácia.

O cientista político norte-americano define coerção militar como “uma tentativa de atingir objetivos políticos de forma mais econômica, caso comparado com o alcance de uma vitória militar total sobre um inimigo” (PAPE, 1996, p. 13). Nesse bojo, emergem os princípios de eficiência e eficácia, que somados fornecem o juízo de efetividade, cuja importante idéia é a relevância social, haja vista a coerção poder evitar o uso de força ilimitada.

Se o uso de força coercitiva se aproxima do nível necessário para, militarmente, derrotar o adversário, então essa alternativa (pelo emprego limitado de força bruta ou violência) não mais pode ser considerada econômica. No exato e crucial momento em que uma vitória militar é obtida com o emprego maciço de recursos bélicos, a coerção, por sua vez, falhou completamente, pois não foi eficiente pois, muito provavelmente, não demonstrou eficácia e, assim, não atingiu a efetividade (ser relevante na área social) almejada. Uma das potenciais vantagens da coerção militar constitui-se em poder evitar o embate maciço de forças armadas e uma exorbitante escalada na violência.

Portanto, torna-se inteligível que a opção por uma estratégia de custo imposto (também nomeada de estratégia de coerção) visa à transformação de uma resistência continuada e exorbitantemente onerosa à liderança inimiga. Procura-se realizá-la por intermédio da avaliação do limite de sacrifício que o inimigo está disposto a suportar. Há autores que elucidam o intrincado significado da coerção e o embutem na idéia de “ameaça do uso de força e, às vezes, uso limitado de força real para mover para trás a ameaça, para induzir um adversário a mudar seu comportamento” (BYMAN; WAXMAN, 2002, p. 01).

Sob esse aspecto, o poder aéreo tem vantagens por essência. De fato, seria vantajoso usar apenas o poder aéreo, e até mesmo econômico, em termos políticos e, da mesma forma, no campo logístico-militar.

Entretanto, a idéia inicial é a de que, aparentemente, a coerção “deveria ser fácil [...] porém coerção permanece difícil” (BYMAN; WAXMAN, 2002, p. 01). Fundamentalmente, enfatize-se que o emprego eficaz da coerção continua intrincado até para as mais bem equipadas forças armadas do mundo, como, por exemplo, as dos Estados Unidos da América.

Pelo pensamento teórico vigente, a estratégia da coerção se constitui em “uma função crucial ao militarismo dos Estados Unidos [...] mesmo assim os

Estados Unidos frequentemente falharam em usar medidas coercitivas, bem sucedidas ou perfeitamente, contra adversários” (BYMAN; WAXMAN; LARSON, 1999, p. 13).

As particularidades inerentes ao poder aéreo, sequencia a ubiquidade, concedem-lhe papel capital no desempenho de futuras operações coercitivas.

Dessa forma, o poder aéreo constitui-se em parcela substancial no cálculo das alternativas políticas, pois pode solucionar uma situação de crise quando há condições adversas para invasão por terra ou por mar. A Força Aérea detém vantagens coercitivas sobre as demais forças armadas. Uma delas equivale à capacidade de deter invasões terrestres ou limitar agressões antes que se tornem fato consumado.

De fato, o poder aéreo tem características intrínsecas à coerção. Decerto que os atributos do poder aéreo, como flexibilidade e precisão, podem evitar embates corpo-a-corpo e “permitem que os elaboradores de políticas minorem as limitações como a intolerância a perdas humanas que frequentemente dificultam estratégias coercitivas” (BYMAN; WAXMAN; LARSON, 1999, p. 13).

Essas características intrínsecas à arma aérea tornam-na uma versátil ferramenta de coerção militar, mesmo em teatro de operações sem a prévia conquista da superioridade aérea, no contexto da guerra convencional.

Ademais, os predicados próprios do poder aéreo traduzem um viés coercitivo mesmo numa arena de combate, na qual se opere ainda sem a vantagem de supremacia numérica em relação ao oponente racional. Essa aptidão não se aplica à maioria das forças terrestres e navais (exceção feita às forças especiais, aos grupamentos de comandos, como, por exemplo, os mergulhadores de combate em furtivas missões de sabotagem, etc).

As capacidades de logística e de mobilização aeroespaciais da nação podem aumentar (ou diminuir, se não forem eficazes), exponencialmente, os fatores da equação matemática idealizada por Pape (1996) e replicada neste estudo.

#### **4 EMPREGO ESTRATÉGICO DO PODER AÉREO COERCITIVO: UMA FERRAMENTA POLÍTICA EFICAZ DA COERÇÃO MILITAR**

“Para o bem ou para o mal, a Força Aérea é atualmente a expressão máxima do poderio militar, e as Esquadras e Exércitos, ainda que necessários, terão que aceitar uma posição subordinada”.

Sir Winston Spencer Churchill

Teórica e genericamente, a exposição de um oponente racional à opção estratégica coercitiva

preconiza o emprego de ataques simultâneos ou paralelos a um conjunto planejado de alvos, de modo amplo, intenso e momentâneo. Visa a suplantar a fronteira de custo aceitável pelo adversário.

Em tese, esses ataques coagiriam a liderança hostil a acolher as reivindicações e a modificar sua política ou, pelo menos, revê-la. O fato induz esses líderes políticos mediante a consignação real de uma certa paralisia ao sistema, além da possível determinação de estagná-los totalmente ou, ainda, a mera ameaça da ocorrência de completa paralisia do conjunto (o ente sistêmico). Implica, também, uma análise interna de relação custo-benefício.

Concebem-se, assim, diferentes níveis de ameaça e de real aplicação da força. Em face dos objetivos políticos pretendidos e do estado final desejado, deve-se selecionar uma eficaz alternativa, para cada caso concreto, ao longo de um contínuo de estratégias coercitivas possíveis.

No livro *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*, Pape faz rara análise, por meio de quarenta estudos de caso e com ênfase em cinco campanhas aéreas<sup>5</sup>, onde lista quatro estratégias de emprego coercitivo do poder aéreo: *Punishment* (punição), *Risk* (risco, similar à de punição, porém age de modo gradual), *Decapitation* (decapitação) e *Denial* (negação).

Segundo o Doutor Pape (1996), somente a Estratégia de Coerção por “Negação” de fato funcionaria e essa seria o único caminho ao sucesso.

Para Pape (1996), o ataque aéreo de cunho estratégico não é eficaz para coagir o rival. Sob essa acepção, veja-se o apêndice com nove casos.

A Estratégia de Coerção por “Decapitação” - que visa a atingir comando e lideranças - não tem obtido o sucesso desejado. Pape (2004) usa os exemplos das operações *Eldorado Canyon* (tentativa da USAF, em 1986, de atingir o Coronel Muammar Kadafi com o bombardeio de Trípoli e de Benghazi), *Allied Force* (tentativa da USAF e seus aliados na OTAN, em 1999, de matar o Presidente sérvio Slobodan Milosevic) e *Desert Storm* (tentativa da USAF e da coalizão, em 1990-1991, de neutralizar o Presidente iraquiano Saddam Hussein, que somente foi encontrado, em 2003, por forças especiais dos EUA). O líder político ou militar sobreviveu aos ataques aéreos em todas as situações exemplificadas pelo cientista político estadunidense.

A Estratégia de Coerção por “Punição” visa a levar o caos e o horror à população civil, como teorizou Douhet (1988). Contudo, há casos exemplificativos, como a Batalha da Inglaterra, os ataques à Líbia (1986)

e ao Iraque (1990), em que não se angariou esse intuito, visto que o moral do povo permaneceu incólume depois de levadas a cabo essas ações bélicas coercitivas.

A Estratégia de Coerção por “Negação” opera, em tese, pelo uso dos meios militares para prevenir que o oponente racional obtenha seus objetivos políticos e suas metas de aquisição (ou expansão) territoriais.

A Estratégia de Coerção por “Risco” implica um processo gradual de exposição ao perigo de ataques e objetiva a mudança de comportamento do opositor. Conduzem-se as operações militares de modo a modificar, paulatinamente, a posição inicial de líderes nacionais do rival, mediante a submissão do elemento psicossocial do Poder Nacional à coerção eficaz.

Porém, Pape (1996) alerta para o risco de creditar-se o total sucesso ao emprego estratégico do poder aéreo coercitivo, isoladamente, a fim de atingir os fins políticos. Segundo esse autor, empregar as forças armadas, conjunta e combinadamente, é a forma ideal e mais eficaz de coerção militar.

Na suposição de Pape (1996), a eficácia reside na união sinérgica de esforços e na interoperabilidade entre as Forças Armadas, visando a persuadir o inimigo a não realizar um ato hostil ou a coagi-lo a retroagir depois de tê-lo começado. Há duas facetas na coerção militar, sendo um aspecto ativo, no qual há a explícita imposição da vontade de quem coage, e outro de negar uma ação antes de ocorrer. Dessa forma, o autor formula proposições sobre o sucesso das estratégias de coerção e conclui que “nenhuma estratégia coercitiva provavelmente terá êxito sob todas as circunstâncias” (PAPE, 1996, p. 19).

Portanto, pode ser provável que cogitar apenas a utilização de uma estratégia coercitiva (como consequência, só a negação) não redunde em eficácia (política e militar). Em contrapartida, a combinação de duas ou mais estratégias pode trazer a eficácia necessária para o estado final desejado ser obtido.

O Coronel John Warden III, da reserva da USAF, valoriza a estratégia coercitiva da “Decapitação”, pois enfatiza que o anel do comando é o mais importante na guerra moderna (WARDEN III, 1995). Por sua vez, Pape (1996) incorpora a idéia de que a melhor estratégia coercitiva se concretizada pela “Negação”, pois as lideranças estão muito bem protegidas (elas são de difícil acesso).

Ainda, segundo Pape (1996), a combinação de duas ou mais estratégias pode produzir, sinérgicamente, incremento à eficácia do poder aéreo. Warden III (1998)

<sup>5</sup>Japão (1944-45), Alemanha (1942-45), Coreia (1950-53), Vietnã (1965-72) e Iraque (1991).



argumenta que o uso estratégico do poder aéreo é vantajoso, enquanto Pape (1996) afirma que somente vale o esforço de usar o poder aéreo, no teatro de operações, de modo tático-operacional e em operações combinadas (ou operações conjuntas).

Pape (1996) mostra, também, por evidências históricas, que o poder militar não atinge, por si só, a vitória final com o uso único e independente do armamento aéreo. As operações conjuntas delineiam o modo eficaz de emprego bélico pela real sinergia que impõem. O poder aéreo pode chegar à obtenção da superioridade aérea, a qual concede subsídios (e proteção) em termos de liberdade de ação às tropas terrestres e anfíbias<sup>6</sup>, a fim de conquistarem e manterem o terreno invadido e concretizarem a lide da beligerância.

A inerente característica de velocidade da arma aérea constitui-se em outro atributo primordial para levar a termo estratégias coercitivas, pois há a compressão do fator tempo em épocas de manobra de crise e uma ação eficaz do poder aéreo pode evitar a escalada da violência.

Para Pape (2004), o poder aéreo adquire um real valor estratégico, visando à eficácia política na guerra, se atuar, em interoperabilidade com os demais poderes militares, por operações conjuntas e não por ataques cirúrgicos ou, menos eficazes ainda, por bombardeios estratégicos como se efetuou na Guerra do Vietnã por determinação de esferas políticas.

Sob esse enfoque, há ensinamentos colhidos em recentes conflitos armados que corroboram esse juízo de valor. Têm-se as lições identificadas nos Balcãs, principalmente na Campanha do Kosovo, no Afeganistão, em 2001, e na Segunda Guerra do Golfo: a Operação Liberdade para o Iraque. Nesses conflitos armados, os planejadores militares idealizaram o emprego eficaz do poder aéreo coercitivo como instrumento para minimizar custos, vítimas civis (danos colaterais) e avarias irreversíveis à infra-estrutura inimiga.

No Kosovo, os estrategistas enfatizaram a arma aérea e previram uma guerra relâmpago, sem tropas de terra. Preteriram o elemento-chave ao sucesso na guerra: a sinergia advinda da interoperabilidade nas operações combinadas por múltiplas configurações de forças armadas de países diversos.

Portanto, um comando combinado (e, da mesma forma, um comando conjunto) pode traduzir, em parte, a concepção de Pape, cujo foco imprime a idéia de que o melhor uso do poder aéreo seria fornecer condições

de liberdade de ação e conceder sustento às ações das forças de superfície.

O cientista político fundamenta o cerne da argumentação na estratégia da coerção, na qual um ente estratégico, a expensas de resistir, conclui que, na relação custo *versus* benefício, não há compensação e resolve retroceder na escalada de tensões, crises, conflitos e instabilidades político-estratégicas.

Pape (2004) garante que o poder aéreo pode, por meio da coerção, compelir o inimigo a fazer o que se deseja que ele faça ou rever os seus objetivos políticos e evitar, na ótica do espectro dos conflitos (ver figura 1), o uso massivo de força.

Os autores Warden e Pape, defensores da arma aérea, realçam a importância do pensamento estratégico acerca do mais apropriado emprego do poder aéreo, na busca incessante dos fins políticos, pela máxima eficácia da arma aérea.

Como inferir o melhor emprego do poder aéreo, para a consecução dos propósitos da guerra, que, para Clausewitz, são sempre os fins políticos?

Para Pape (1996), o uso tático-operacional por intermédio de operações conjuntas é eficaz. O Coronel Warden (1995) postula: se por meio da “guerra em paralelo” pode-se chegar à paralisia estratégica do opositor, então o emprego de mais eficácia deve ser estratégico e coercitivo.

Qual a real validade de empregar-se o poder aéreo, na opção da coerção, e que relevância prática ele tem em um contexto de guerra moderna?

Primeiro, para buscar respostas a esse questionamento seria necessária uma pormenorizada análise da evolução histórica da arma aérea e, também, o entendimento de como o poder aéreo coercitivo pode influenciar a conduta do inimigo em tempo de crise e abreviar o estado final esperado com uma guerra.

A análise da evolução histórica da arma aérea não se constitui em objetivo deste estudo, tampouco a elaboração de uma súmula histórica.

Da fórmula advinda do pensamento teórico de Robert Pape (1996), pode-se inferir que a relação entre os custos percebidos pelo oponente e os benefícios advindos com determinada ação bélica, pode ser negativa e tornar eficaz a coerção militar. Esse fato acontece se os custos forem maiores do que os benefícios. Então, a vontade do inimigo de resistir diminui a valores negativos e, por conseguinte, presume-se que esse adversário possa retomar ações iniciadas ou repensar

<sup>6</sup>Representa a missão de cobertura, a qual prevê o apoio aéreo próximo às unidades da Força Terrestre e aos fuzileiros navais em um desembarque anfíbio. É, Língua Inglesa, o *close air support* ou, no idioma de Castella, o *apoyo aéreo cerrado*.

as intenções relativas às iminentes ações bélicas como planejamentos de invasão territorial ou de conquista.

Quanto aos objetivos políticos da guerra, Clausewitz (1984, p. 579) adverte que “ninguém inicia uma guerra - ou, antes, ninguém em juízo perfeito deveria fazê-lo - sem primeiro ter claramente em seu pensamento o que pretende alcançar com essa guerra e como tem intenção de levá-la a efeito”.

Nesse mesmo sentido do pensar clausewitziano, a Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira em vigor sinaliza os rumos a trilhar e as explicações necessárias para se responder ao questionamento principal deste estudo:

A guerra é geralmente o último recurso, quando falham todos os outros meios não violentos para resolução de pendências. Embora a guerra não substitua outras medidas, sendo apenas um meio adicional, historicamente, tem havido guerras provocadas para distrair a atenção sobre fenômenos sociais e econômicos. Tais episódios, característicos das sociedades não democráticas, mas que também ocorrem naquelas que o são, representam um **instrumento da Política**. (BRASIL, 2005, p. 12, grifo nosso).

Pape (1996, p. 329) afirma que “o fim da Guerra Fria reduziu maiores ameaças à segurança nacional dos EUA e de outros países ocidentais”. O autor alinha-se à atual visão norte-americana e assevera: “o problema da Guerra Fria era a dissuasão”, enquanto “na era do pós-Guerra Fria é a coerção”, pelo menos, para os EUA e seus aliados. Os atentados do “11/09”<sup>7</sup> poderiam levar Pape à reflexão acerca disso e questionar o real valor coercitivo do poder aéreo quando se enfrenta um oponente racional sob um contexto de “Guerra de Quarta Geração”, ao invés de uma guerra convencional contra forças armadas regulares de estado-nação no contexto de um teatro de operações militares numa guerra convencional.

## CONCLUSÃO

“Lá no alto, a energia e a bravura de nossos pilotos de combate mantiveram-se indomáveis e supremas. E assim se salvou a Grã-Bretanha. Bem que pude dizer na Câmara dos Comuns: nunca, no campo dos conflitos humanos, tantos deveram tanto a tão poucos”.

Churchill

Na guerra do século XX, é muito provável que não tenha aparecido equipamento mais revolucionário do que o avião de combate. Como resultado desse caráter inovador, a incorporação desse novo advento foi atribulada no início daquele século. Os aparelhos mais pesados do que o ar foram inseridos nas tradicionais

doutrinas de emprego das forças armadas existentes - exército e marinha. Nelas, cumpriam papel subsidiário de observação e direção de tiro.

Os modernos teóricos do século XX e XXI repensaram o poder aéreo conforme as premissas de um dos principais precursores das teorias dessa inovadora e sedutora força militar: Giulio Douhet. Outros defensores do poder aéreo trouxeram novas idéias e visões revolucionárias acerca da arma aérea e seu ulterior emprego como ferramenta coercitiva. Não era apenas mais uma forma de guerra clausewitziana, tão-somente um instrumento de violência aniquiladora. O Coronel Jonh Warden III idealizou a “Teoria dos Cinco Anéis”, aplicada na prática durante a Guerra do Golfo: enfatizava o emprego de ataques em paralelo na busca pela paralisia estratégica do sistema inimigo. Por último, o cientista político Robert Pape entende o poder aéreo como eficaz instrumento político da moderna coerção militar, em cujo bojo Schelling insere estratégias como a *deterrence* (dissuasão) e a *compellence* (ato de compelir).

Se a guerra hodierna pode ser definida como fenômeno mais complexo do que na época de Clausewitz, em face de ter adquirido mais atrito e uma névoa mais densa, então a eficácia e o real valor da arma aérea estão na razão exponencial do custo imposto ao sistema de comando e controle do oponente.

Atualmente, o poder aeroespacial emprega moderníssimos meios espaciais e aéreos (sejam pilotados, sejam não tripulados) e possui atributos marcantes que o tornam um versátil componente do poder militar, como mobilidade, flexibilidade, velocidade, ubiquidade, penetração, alcance, pronta-resposta e capacidade de empregar a terceira dimensão. Os atributos inerentes ao poder aéreo, como a velocidade, a ubiquidade e o longo alcance, respectivamente, devido à rapidez das aeronaves atuais, à ameaça de um ataque global e à extensa distância atingida por vetores aéreos, parecem coincidir com as idéias de “Billy” Mitchell, citado na epígrafe deste artigo.

Impõe-se aos defensores do poder aéreo coercitivo, como uma forma eficaz de prevenção de conflitos armados e de resolução de crises internacionais político-estratégicas, a escolha estratégica mais adequada para cada caso concreto, inclusive com a combinação de múltiplas estratégias coercitivas.

Na mesa mundial de negociações, o emprego do poder militar limitado, em especial o uso do poder aéreo coercitivo, pode fornecer o complemento necessário à dissuasão de adversários em potencial e à persuasão de

<sup>7</sup>“Onze de Setembro” como se tornou conhecido, em termos globais, esse evento terrorista.

nações amigas e estados aliados. Isso pode ser baluarte da esfera político-diplomática.

Da lógica da estratégia de custo imposto, advém o problema da real eficácia coercitiva. Na ótica das esferas militar e política, a coerção militar pode ser uma questão crucial, na era pós-Guerra Fria, para cientistas políticos, militares, governos e sociedade civil. Da fórmula inferida por Pape, pode-se vislumbrar que a coerção militar possui eficácia política para evitar conflitos armados e minimizar os efeitos de uma escalada da violência, em manobra de crise.

Em face do alto custo imposto ao rival quanto à resistência continuada, a arma aérea se constitui em ferramenta coercitiva eficaz, caso haja manejo das diversas opções estratégicas de coerção em momento e caso concretos.

Pleitear assento no Conselho de Segurança da ONU, pretender o status de potência regional e ser assim reconhecido implica ser capaz de dissuadir e coagir. No arranjo contemporâneo das Relações Internacionais, a eficácia política do emprego da arma aérea, como ferramenta de coerção militar, depende, basicamente,

das estratégias escolhidas pelos planejadores militares. No caso concreto do Brasil, refere-se aos estrategistas militares pertencentes ao Ministério da Defesa (em situação de emprego conjunto) e àqueles que pensam, estrategicamente, o emprego, letal e não-letal, da Força Aérea Brasileira (no caso mais remoto de um emprego não conjunto, ou seja, de modo independente ou singular como numa Força Aérea Numerada). Portanto, o poder aéreo coercitivo pode se constituir em uma opção de emprego estratégico à Força Aérea Brasileira no alvorecer do século XXI.

Enfim, “o Poder Aéreo, do ponto de vista estratégico, é o poder militar mais habilitado a promover dissuasão” devido às características inerentes da arma aérea e “evitar o conflito bélico direto” e em larga escala “entre forças armadas convencionais”. Portanto, essa intrínseca disposição à coerção militar “se configura como um êxito do ponto de vista político” (D’ARAUJO; SOARES; MATHIAS, 2008, p. 21). Ao tomador de decisão da esfera política, cabe lembrar disso ao optar (ou não) pelo uso do poder aéreo como medida coercitiva eficaz de Defesa.

## REFERÊNCIAS

BODIN, J. **On sovereignty**: four chapters from Six books of the Commonwealth. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **VIII Ciclo de Estudos Estratégicos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)**. Disponível em: <<http://www.eceme.ensino.eb.br/portallcee/arquivos/2008/est/Espinola.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Doutrina militar de defesa**. Brasília, DF, 2007.

BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora da UnB, 2002.

BYMAN, D. L.; WAXMAN, M. C. **The dynamics of coercion**: american foreign policy and the limits of military might. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BYMAN, D. L.; WAXMAN, M. C.; LARSON, E. **Air power as a coercive instrument**. Santa Monica, CA: RAND, 1999.

CLAUSEWITZ, C. V. **On war**. New York: Princeton University Press, 1984.

D’ARAUJO, M. C.; SOARES, S. A.; MATHIAS, S. K. (Org.). **Defesa, Segurança Internacional e forças armadas**: textos selecionados do I ENABED/2007. Campinas: Mercado de letras, 2008.

DOUHET, G. **O domínio do ar**. Rio de Janeiro: Itatiaia, 1988.

KANT, I. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 2008.

PAPE, R. A. **Bombing to win**: air power and coercion in war. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. The true worth of air power. **Foreign Affairs**, New York, v. 83, n. 02, p. 116, mar./abr. 2004.

SHELLING, T. C. **Arms and influence**. London: Yale University Press & New Haven and London, 1976.

WARDEN III, J. A. O inimigo como sistema. **Airpower Journal**, Alabama, p. 44-59, jul./set. 1995. Edição brasileira.

\_\_\_\_\_. **The air campaign**: planning for combat. New York: toExcel, 1998.