

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC OTACILIO BANDEIRA PEÇANHA

OPERAÇÕES DE INTERDIÇÃO MARÍTIMA: RESPOSTA AOS NOVOS DESAFIOS  
DAS FORÇAS NAVAIS NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

Rio de Janeiro

2010

CC OTACILIO BANDEIRA PEÇANHA

OPERAÇÕES DE INTERDIÇÃO MARÍTIMA: RESPOSTA AOS NOVOS DESAFIOS  
DAS FORÇAS NAVAIS NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval,  
como requisito parcial para a conclusão do Curso de  
Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF Renato Luis Garcez Kopezynski

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2010

## RESUMO

A operação de bloqueio naval por contingências políticas e ao acompanhar o desenvolvimento do direito internacional público evita, em tempos de globalização, ser um ato unilateral de um cerco marítimo e imposição de vontades. Apesar de não estar totalmente descartada, como opção nos conflitos armados, nota-se que sua evolução culminou nas atuais Operações de Interdição Marítimas, sacadas da lista das chamadas operações de não combate, auxiliares nas manobras de crise, sendo empregadas na fronteira que delimita a paz e a guerra e ferramentas adequadas ao combate às chamadas novas ameaças. Inicialmente, apresenta uma análise histórica das operações de bloqueio naval e sua evolução para o quadro atual, esclarecendo diferenças e peculiaridades, propondo ao final, uma definição para as Operações de Interdição Marítimas, inexistente na doutrina nacional. Em seguida, analisa as novas ameaças, apontando o chamado processo de securitização como sua causa geradora, definição importante para a análise das atuais ameaças marítimas ao sistema internacional. Adiante, a interdição marítima será evidenciada como operação de não combate, instrumento mais adaptado às contingências do mundo moderno. Analisa, sob o enfoque da interdição marítima, as perspectivas para as forças navais e o futuro das operações e coalizões multinacionais. Além disso, analisa as implicações para a Marinha do Brasil, considerando-se as efetivas ameaças que podem afrontar nosso Poder Naval, à luz da sua missão, da Estratégia Nacional de Defesa e da Legislação Federal. Por fim, apresenta uma conclusão com as principais reflexões sobre as Operações de Interdição Marítima, sob o enfoque do interesse nacional.

Palavras-chave: Operação de Interdição Marítima. Globalização. Securitização. Novas ameaças. Operações de Não Combate.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>SÍNTESE HISTÓRICA DAS OIM, SUAS DIFERENÇAS PARA AS OPERAÇÕES DE BLOQUEIO E UMA DEFINIÇÃO.....</b>	<b>7</b>
2.1	Antecedentes históricos.....	7
2.2	As diferenças entre as OIM e as operações clássicas de bloqueio.....	9
2.3	Uma definição para as OIM: tarefa básica, operação ou ação naval?.....	13
<b>3</b>	<b>AS NOVAS AMEAÇAS DO MUNDO GLOBALIZADO E AS OIM.....</b>	<b>17</b>
3.1	O processo de securitização de ameaças.....	17
3.2	As OIM no combate às ameaças marítimas.....	18
<b>4</b>	<b>AS OIM COMO OPERAÇÕES DE “NÃO COMBATE”.....</b>	<b>20</b>
4.1	As operações de “não combate”, ou “não guerra” na atualidade.....	20
4.2	Empregos para as OIM e aspectos políticos de sua execução.....	21
4.3	Operações navais clássicas <i>versus</i> operações de “não combate”.....	23
<b>5</b>	<b>PERSPECTIVAS PARA AS FORÇAS NAVAIS, OPERAÇÕES CONJUNTAS MULTINACIONAIS E O FUTURO DAS OIM.....</b>	<b>26</b>
<b>6</b>	<b>OIM: APLICAÇÕES PARA O BRASIL.....</b>	<b>31</b>
6.1	Situações para o emprego das OIM no Brasil.....	31
6.2	Nossas ameaças marítimas.....	32
6.3	As OIM à luz da missão da MB, da Estratégia Nacional de Defesa e da Legislação Federal.....	34
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>37</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>39</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Final de maio de 2010, em uma zona de exclusão imposta por cerco marítimo à faixa de Gaza, equipes de abordagem da marinha israelense interceptaram uma embarcação de ativistas pró-palestinos, capitânia de uma frota. O desfecho da ação tática teve como saldo final nove mortos e cerca de trinta feridos, dentre os ativistas. A escalada da crise envolveu a Turquia, o Irã e toda a mídia internacional, que condenou com veemência o ato, encerrando enormes prejuízos políticos. No Brasil, foram cobrados esclarecimentos do Embaixador de Israel.

Ao longo da história das guerras, contendores sempre buscaram se isolar mutuamente, fosse o próprio território inimigo do contato com o mundo exterior, ou as linhas logísticas de tropas atuando no exterior, lições seculares bem aprendidas com os marinheiros gregos em Salamina, no combate à hoste persa no século V a.C. Neste contexto, surgiu na arena marítima, com o desenvolvimento dos poderes navais, um conceito que, inicialmente confinado às campanhas terrestres, adquiriu enorme importância estratégica na guerra no mar: o bloqueio naval.

Atribuindo o valor correto à importância dos mares como objeto das políticas e estratégias, *Sir Julian Stafford Corbett* (1854-1922), conselheiro do Almirantado britânico, vislumbrava como uma grande vantagem das potências marítimas o usufruto do poder naval como braço da estratégia nacional e importante ferramenta em situações de conflito limitado. Afirmava ele:

Uma das grandes vantagens do Poder Naval como um braço da Estratégia Nacional é sua particular utilidade em situações de conflito limitado. Onde os beligerantes não são vizinhos, onde a distância torna difícil a retaliação e a geografia ajuda a isolar ou, pelo menos, contém a extensão dos combates, qualquer conflito pode ser limitado. A nação com o comando do mar estará na melhor posição para decidir o quanto deseja escalar um conflito. Nações que dispõem de poderes navais podem limitar riscos de maneira que outros que não possuem, não podem (1988, citado por

TILL 2004, p. 60, tradução nossa)<sup>1</sup>

Um ato de guerra que reduz os riscos dos combates diretos, o bloqueio naval, conforme análise a ser feita, trouxe conseqüências políticas para o debate na agenda internacional. Questões como os direitos dos não beligerantes ao livre comércio, contrabando marítimo e direitos e deveres dos navios neutros forjaram as bases de vários tratados internacionais e, no que tange à soberania dos navios mercantes e de estado em alto mar, contribuíram para a formulação de trechos da atual Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar – CNUDM (BRASIL, 1995).

O bloqueio naval, ao acompanhar o desenvolvimento do direito internacional público e por contingências políticas que moldaram fatos históricos, deixou de ser meramente um ato unilateral de imposição de um cerco marítimo. Veremos, ao longo do trabalho, que sua evolução culminou nas chamadas Operações de Interdição Marítimas (OIM), instrumentos auxiliares nas manobras de crise, a serem empregados na “área cinzenta” que delimita a paz e a guerra. Acresce-se que, **preferencialmente** (grifo nosso), devem ser pautadas na vontade coletiva, legitimadas pelo direito internacional e executadas sob a égide de resoluções de organismos internacionais, embora nem sempre ocorra desta forma.

Parafraseando o célebre estrategista chinês Sun Tzu (cerca de 450 a.C.), o máximo da habilidade é subjugar o inimigo sem combater, evitando custos materiais e humanos. As OIM surgem como instrumentos diplomáticos e militares de coação, conhecidas na doutrina militar nacional como uma forma de emprego das Forças Armadas em situação de “não guerra”, obrigando Estados recalcitrantes ou atores não estatais a mudarem suas políticas por meio de uma guerra às bases de sua economia, ou suportes logísticos.

Conforme será exposto, em um mundo cada vez mais interdependente e

---

<sup>1</sup> CORBETT, JULIAN S. **Some Principles of Maritime Strategies**. Annapolis: Naval Institute, 1988. Texto original em língua inglesa.

globalizado, as OIM, ao se adaptarem às orientações políticas de cada Estado e dadas as suas características, adquirem grande importância no combate às chamadas “novas ameaças”.

O propósito deste trabalho, realizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental, é analisar as modernas OIM, as perspectivas de sua execução por forças navais, em especial a Marinha do Brasil (MB), bem como suas diversas aplicações como resposta às ameaças vigentes de um mundo cada vez mais globalizado, restringindo-se ao contexto temporal posterior aos conflitos mundiais do século XX.

## **2 SÍNTESE HISTÓRICA DAS OIM, SUAS DIFERENÇAS PARA AS OPERAÇÕES DE BLOQUEIO E UMA DEFINIÇÃO**

Este capítulo apresenta uma síntese histórica das operações de bloqueio naval e analisa sua evolução para o quadro atual das OIM, esclarecendo diferenças e peculiaridades. Propõe, ao final, uma definição para as OIM, inexistente na doutrina nacional.

### **2.1 Antecedentes históricos**

O jurista holandês Hugo Grotius (1583-1645) foi quem, pela primeira vez, justificou os princípios dos cercos marítimos, estratégia restrita às campanhas terrestres, por considerar lícito que Estados em guerra, e seus povos, pudessem ser isolados do resto do mundo por outros atores, de forma unilateral. Com o desenvolvimento da doutrina do direito internacional, em especial no século XX, os Estados com vastos interesses marítimos passaram a tratar com atenção a questão da interferência nos direitos dos Estados neutros de manterem prósperas suas atividades comerciais, sobretudo a fluidez do tráfego marítimo, durante os conflitos.

O uso do termo “bloqueio pacífico” já era uma realidade no século XIX, quando uma coalizão formada pelo Reino Unido, Rússia e França bloqueou a Marinha do Império Turco Otomano na Baía de Navarino (atual Pylos, na Grécia), sem estabelecer uma declaração formal de guerra aos turcos, daí a tentativa de impor uma conotação pacífica ao ato em si. Curiosamente, tais fatos (formação de coalizão e postura não beligerante) estabeleceriam, futuramente, enormes correlações com as mais aceitas estratégias navais da atualidade.

Como resposta à constante consternação da comunidade internacional aos bloqueios marítimos, foi formulada, em fevereiro de 1909, a Declaração de Londres, contendo as seguintes regras principais: para ser legítimo, o bloqueio marítimo deveria ser efetivo;

deveria ser aplicado a todos os navios; deveria ser notificado e não deveria negar o acesso aos portos ou litorais neutros. Apesar de não ter sido ratificada como lei internacional e de seus princípios-chaves terem sido rejeitados, seus termos foram encarados como uma aceitável expressão do desenvolvimento de uma lei da guerra naval, sendo inclusive considerados como parâmetros durante os conflitos mundiais, conforme aponta James McNulty (1980, citado por MORABITO, 1991, tradução nossa)<sup>2</sup>.

A partir de 1950, com os desdobramentos da Guerra da Coreia (1950-1953), que colocou frente a frente os dois blocos contendores na bipolaridade capitalismo *versus* comunismo, a deterência nuclear e o risco do holocausto atômico contribuíram sobremaneira para modificar a percepção do bloqueio naval como instrumento de imposição unilateral de vontades, ou seja, mais propenso a escalar crises, bem como a forma de executá-lo. A grande mudança de paradigma ocorreu somente em 1962, por ocasião da mais relevante manobra de crise conhecida, a crise dos mísseis de Cuba. O Governo dos Estados Unidos da América (EUA), do presidente John Kennedy, ao ordenar a interdição naval de insumos soviéticos que contribuíssem para a instalação de plataformas de lançamentos de mísseis com ogivas nucleares na ilha caribenha, nomeou, eufemisticamente, a operação de “quarentena”, uma espécie de bloqueio seletivo que utilizava como método de imposição visitas e inspeções (*visit and search*) às embarcações e, acima de tudo, evitava ao máximo a necessidade de destruí-las, ato que fomentaria uma declaração formal de guerra.

No contexto da escalada da crise, a quarentena pavimentou o caminho para as futuras Operações de Interdição Marítima ao adotar duas importantes medidas: a primeira foi exigir que a atitude norte-americana fosse reconhecida pelo contido no artigo 3º do Pacto do Rio (BRASIL, 1948)<sup>3</sup> como ato de segurança coletiva; e a segunda foi obter, da Organização

---

<sup>2</sup> MCNULTY, JAMES F. Blockade: Evolution and Expectation. *U.S. Naval War College International Law Studies*. Newport: Naval War College Press, v. 62, p. 174, 1980. Texto original em língua inglesa.

<sup>3</sup> Trecho do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) ou “Pacto do Rio”, e respectivo Protocolo de Reforma, que dispõe no seu Artigo 3º: “1. As Altas Partes Contratantes concordam em que um ataque armado

dos Estados Americanos (OEA), a ratificação da legalidade do ato, como aponta William Miller na obra “Lei da Guerra Naval”:

A quarentena, formalmente ratificada pela OEA, foi extensamente aprovada como um legítimo exercício do direito inalienável de autodefesa e de defesa coletiva, reconhecido pelo artigo 51 da carta das Nações Unidas” (1980, citado por MORABITO, 1991, p. 11, tradução nossa)<sup>4</sup>.

Em 1966, seguindo este precedente, a própria Organização das Nações Unidas (ONU) levando em consideração questões de segurança coletiva, autorizou, pela primeira vez, a Marinha Britânica a interditar os portos da Rodésia (atual Zimbábue) para a entrada e saída de navios transportando óleo, no que ficou conhecida como a “patrulha da Beira”.

Exemplos mais atuais dão conta das OIM realizadas no Golfo Pérsico (1991-2003), em apoio à política da ONU conhecida como *oil for food*, que visava colapsar a capacidade bélica iraquiana, a operação *Enduring Freedom*, no oceano Índico, que objetivava impedir a fuga de líderes talibãs afegãos e da *al Qaeda* por via marítima, ou até mesmo a interdição marítima realizada por Israel contra a faixa de Gaza, mencionada inicialmente.

## 2.2 As diferenças entre as OIM e as operações clássicas de bloqueio

Partindo dos antecedentes históricos, nota-se, ao longo dos conflitos, uma clara evolução do consenso internacional no que tange à aceitação dos atos de interdição marítima. Do conceito de bloqueio unilateral pregado por Grotius, para um ato ratificado pela vontade coletiva visando à segurança, na quarentena de Kennedy, temos a transformação de um bloqueio de teor ofensivo para uma operação de natureza menos beligerante, trazida para a

---

de qualquer Estado contra um Estado parte será considerado como um ataque contra todos os Estados partes e, em consequência, cada uma delas se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício do direito imane de legítima defesa individual ou coletiva que é reconhecido pelo artigo 51 da Carta das Nações Unidas; 2. Por solicitação do Estado ou dos Estados partes diretamente atacados por outro ou outros Estados Americanos, e até que o órgão de consulta previsto neste Tratado tome uma decisão, cada um dos Estados partes poderá determinar, segundo as circunstâncias, as medidas imediatas que adote individualmente, em cumprimento da obrigação de que trata o parágrafo precedente” (BRASIL, 1948). Curiosamente, o conteúdo do mesmo tratado não foi levado em consideração pelos EUA, por ocasião da manobra de crise ocorrida entre o Estado Brasileiro e o Francês, no episódio conhecido como “A Guerra da Lagosta” (1961-1963).

<sup>4</sup> MILLER, WILLIAM. 'Law of Naval Warfare, *U.S. Naval War College International Law Studies*. Newport: Naval War College Press, v.62, p. 265, 1980. Texto original em língua inglesa.

esfera da autodefesa ou defesa coletiva, com pretensões de legitimidade perante os fóruns internacionais.

Cabe ressaltar que a estratégia adotada pelo gabinete de Kennedy fora pautada na própria Carta da ONU, de 26 de junho de 1945, em seus artigos 41<sup>o</sup> e 42<sup>o</sup>, que consideram o emprego de forças armadas em operações de bloqueio (*blockade*, em inglês) visando o restabelecimento da paz e segurança internacional (BRASIL, 1945).

No vocabulário do direito internacional o termo “guerra” caiu em desuso em virtude dos Estados abolirem a prática anterior da declaração formal dos conflitos, sendo substituído hodiernamente pelo termo “conflitos armados”. No entanto, o bloqueio naval clássico ainda carrega um forte estigma como ato de guerra e de aberta hostilidade, prevendo, inclusive, o afundamento ou apresamento de navios beligerantes ou simpáticos à causa do inimigo. Podem ainda interromper, de forma irrestrita, dentre inimigos e neutros, a navegação e o tráfego comercial em determinada área marítima, conforme a tentativa de bloqueio executada pela Alemanha nazista em torno das ilhas Britânicas, durante a 2<sup>a</sup> Guerra Mundial.

Tal preocupação com o teor beligerante do termo bloqueio foi demonstrada pelo ex-secretário de Estado dos EUA, sob a presidência de George H. W. Bush (1989-1993), James Addison Baker III (1989-1992), que, em entrevista concedida ao jornal *The Washington Post*, durante a Guerra do Golfo (1990-1991), afirmou que considerava a ação marítima contra o Iraque como uma “política de interdição” e que a administração norteamericana estava evitando usar os termos “bloqueio” e “quarentena” visto que, perante o direito internacional, tais termos poderiam ser interpretados como **atos de guerra** (KAMEN, 1990, citado por MORABITO, 1991, grifo nosso, tradução nossa)<sup>5</sup>. Curiosa foi a reação do próprio presidente Bush a tal declaração pois, abandonando qualquer prurido politicamente correto, afirmou: “Não me importa a questão da semântica. O mais importante é que estamos

---

<sup>5</sup> KAMEN, AL. US Set To Enforce Embargo On Iraq. *The Washington Post*. Washington-DC, p. A.1:5, 13 ago.1990. Texto original em língua inglesa.

impedindo a saída de óleo do Iraque e é isto que estamos fazendo” (MORABITO, 1991, p.14, grifo nosso, tradução nossa)<sup>6</sup>.

Obviamente, a operação de bloqueio naval não pode ser descartada do *portfolio* de opções dos conflitos armados. Não obstante, é preciso notar que suas possíveis vantagens táticas ou estratégicas não compensam as potenciais perdas políticas, especialmente se não estiver pautada por consenso internacional. Embargos, imposição de sofrimentos desnecessários às populações civis e as decorrentes crises humanitárias geralmente são problemas que ultrapassam fronteiras físicas e políticas.

Acresce-se a estes fatos a consideração que os bloqueios navais, invariavelmente, exigem execução da árdua tarefa de controlar área marítima, conceito seletivo<sup>7</sup>, e que raramente se realiza com total efetividade, salvo em áreas focais e estreitos, onde, e em virtude da globalização e dos inevitáveis prejuízos causados ao fluxo comercial marítimo neutro, se torna operação deveras improvável em face das contingências atuais.

Segundo Norman Friedman (2001, p.98), escritor e estrategista norteamericano, a diferença entre modernos embargos e bloqueios clássicos reside no respeito, ou não, à neutralidade dos Estados não beligerantes. No passado, Estados em conflito tentavam ludibriar bloqueios utilizando navios de outras bandeiras, o que poderia ser reclamado ou não pela potência bloqueadora, denunciando o desrespeito à neutralidade. No presente, sob os auspícios de resoluções da ONU, os modernos embargos não reconhecem o princípio da neutralidade, dispensando tratamento homogêneo a toda embarcação. O fato de determinado Estado não aceitar o embargo imposto não impede a força bloqueadora de apresar uma embarcação suspeita e diverti-la (do inglês *divert*) para um porto determinado.

---

<sup>6</sup> Texto original em língua inglesa.

<sup>7</sup> Segundo a publicação da Escola de Guerra Naval, “Guia para Estudos de Estratégia” (EGN-304B), para Corbett, o bloqueio era o centro da guerra naval. Observava que o controle do mar era circunstancial, admitindo várias gradações, que podia ser geral ou local e temporário ou permanente. Advém daí o termo “seletivo” utilizado pelo autor, ou seja, o controle é exercido somente “onde” e “quando” for necessário.

Nesse bojo, surgem as OIM como ferramentas de manobra de crises e diplomacia, que contribuem para suspender suportes logísticos a Estados, ou até mesmo organizações não estatais, impedindo a continuação de esforços que venham a escalar crises políticas. Deste modo, são instrumentos mais adaptados às contingências modernas. Apesar de não distinguirem neutros, são restritas à interdição de determinados insumos (armamento, óleo combustível, material nuclear, etc) e não atingem de forma direta embarcações insuspeitas. Afetam minimamente, assim, o tráfego marítimo internacional, tão importante em tempos de globalização. Ressalta-se que sistemas de inteligência podem contribuir decisivamente para a seleção de navios alvos a serem abordados, os chamados contatos de interesse ou contatos críticos de interesse<sup>8</sup>, aumentando a probabilidade de encontrar embarcações em atitude ilícita ao mesmo tempo que incrementa uma maior fluidez ao tráfego marítimo, ao diminuir a estatística de abordagens.

Conforme Geoffrey Till (2004, tradução nossa)<sup>9</sup>, professor britânico do *UK Joint Services Command* e do *Staff College*, as OIM se enquadram no contexto das “operações navais de coerção” (*naval compellence operations*)<sup>10</sup> que são operações que intencionam compelir adversários a executar algo que não lhes seja desejável, através do uso de forças navais onde, geralmente, se tenta negar suporte logístico às forças antagônicas por meio de ações limitadas no tempo e no espaço. Importante frisar que as mesmas estão inseridas no contexto que Till nomeia de “diplomacia naval”, reforçando a ideia que as OIM podem ser instrumentos da diplomacia estatal.

Tais características fazem das atuais OIM ferramentas simpáticas à aprovação de resoluções por consenso internacional e à formação de coalizões. Em face dos eventos

---

<sup>8</sup> Termo proveniente da doutrina da NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), do inglês *Critical Contact Of Interest - CCOI* (NATO, 2005).

<sup>9</sup> Texto original em língua inglesa.

<sup>10</sup> Este autor prefere utilizar “coerção” para traduzir o *compellence*, uma vez que não existe um substantivo que substitua o “ato de compelir”, além de ser o verbo empregado pela Doutrina Básica da Marinha: “No campo da coerção, as Forças Armadas podem ser empregadas para ameaçar ou destruir as forças de combate inimigas, seu apoio logístico [...] com o propósito de compeli-lo a abandonar seu objetivo político principal” (BRASIL, 2004).

históricos mencionados, nota-se que as OIM entraram no Direito Internacional pelo uso, sendo empregadas, preferencialmente, em conflitos regionais e de baixa intensidade.

### 2.3 Uma definição para as OIM: tarefa básica, operação ou ação naval?

As OIM são instrumentos que ainda não possuem conceito definido na doutrina militar brasileira. O termo instrumento aqui é usado de forma genérica, pois é preciso, primeiramente, definir se as OIM são operações ou ações navais à luz da Doutrina Básica da Marinha - DBM, publicação do Estado Maior da Armada - EMA (2004). Em um contexto mais amplo, cabe até questionar se, antes de ser uma operação ou ação naval, mereceria a ação de interditar áreas marítimas ser enquadrada como uma tarefa básica do poder naval. Na atual DBM, encontra-se apenas o termo “bloqueio” como operação naval (operações de bloqueio).

Em outro documento nacional, na publicação do Ministério da Defesa “MD 35-G-01 - Glossário das Forças Armadas” (2007a), são encontrados apenas os termos “interdição” ou “operação de interdição”; no entanto, não há conotação de um emprego naval propriamente dito.

Uma análise superficial da doutrina naval brasileira, que vem sendo atualizada no âmbito do EMA, induz à necessidade de apontar quais são, atualmente, as quatro **amplas** (grifo nosso) tarefas básicas do poder naval, consideradas como fundamentais à conquista ou manutenção dos objetivos identificados na Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005)<sup>11</sup>. São elas: controlar áreas marítimas, negar o uso do mar ao inimigo, projetar poder sobre terra e contribuir para a dissuasão.

Ainda levando-se em conta a DBM, deve-se ter em mente dois aspectos. O primeiro aponta que uma operação ou ação naval deve concorrer de alguma forma para a

---

<sup>11</sup>[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm).

execução das tarefas básicas do Poder Naval, acima mencionadas. O segundo aspecto mostra que a diferença entre operação e ação naval é a maior complexidade da primeira, ou seja, uma operação naval pode comportar várias ações de guerra naval<sup>12</sup>.

Dentre as semelhanças entre a operação de bloqueio, presente na doutrina atual, e as indefinidas OIM, aponta-se que ambas concorrem para a execução de tarefas básicas do poder naval, quais sejam: controlar área marítima (em certo grau de controle) e, em certo nível, contribuir para a dissuasão (ao manter uma força preparada que inspire credibilidade quanto ao seu emprego)<sup>13</sup>. A operação de bloqueio, em virtude de seu caráter ofensivo, também contribui, de forma mais incisiva que as OIM, para a tarefa de negar o uso do mar.

Dentre as diferenças, observa-se que o caráter das OIM é muito mais específico, uma vez que a interdição marítima, conforme aponta a publicação norteamericana “Dicionário do Departamento de Defesa de Termos Militares e Associados”<sup>14</sup>, significa: “Esforços para monitorar, interrogar e abordar navios mercantes em alto mar para impor sanções contra Estados como as deliberadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou impedir o transporte de **bens restritos**” (EUA, 2001, p. 331, grifo nosso, tradução nossa)<sup>15</sup>.

Cabe frisar, em face da definição anterior, que o conceito do que venha a ser considerado bem restrito, ou não, obviamente depende, muitas vezes, do exclusivo

<sup>12</sup> Pode se citar como exemplo uma operação naval de ataque que pode comportar ações de superfície, aéreas e de guerra eletrônica, ou uma operação naval anti-submarina que comporta ações de submarinos e de guerra acústica.

<sup>13</sup> Na DBM, as tarefas básicas do poder naval atinentes às operações de bloqueio e OIM são definidas, de forma genérica, da seguinte maneira: **Controlar áreas marítimas** - um certo grau de garantia de utilização, ainda que temporária, de áreas marítimas limitadas, estacionárias ou móveis, exercido na intensidade adequada à execução de atividades específicas; **Negar o uso do mar ao inimigo** - consiste em dificultar o estabelecimento do controle de área marítima pelo inimigo ou a exploração de tal controle e; **Contribuir para a dissuasão** - é concretizada, principalmente, pela existência de um poder naval adequado, aprestado e balanceado, que inspire credibilidade quanto ao seu emprego (grifo nosso).

<sup>14</sup> JP 1-02 (*Joint Publication*): *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, publicação do Departamento de Defesa dos EUA tomada como referência por ser, atualmente, dentre as marinhas que participam de operações multinacionais em conjunto com a MB, a que mais trata de incentivar o desenvolvimento de uma doutrina “aliada” e multinacional para as OIM, tendo inclusive publicado, no âmbito da NATO, um procedimento tático aliado (ATP-71, *Allied Maritime Interdiction Operations*). Disponível em: [http://www.fas.org/irp/doddir/dod/jp1\\_02.pdf](http://www.fas.org/irp/doddir/dod/jp1_02.pdf). Acesso em 14 ago. 2010. Versão eletrônica do referido dicionário na internet está disponível em: [http://www.dtic.mil/doctrine/dod\\_dictionary/](http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/).

<sup>15</sup> Texto original em língua inglesa.

entendimento da potência (Estado) que o concebe, dependendo da ocasião. Não havendo, até então, um consenso ou padronização internacional, nem mesmo no âmbito da ONU<sup>16</sup>.

Por serem menos complexas do que as operações de bloqueio, as OIM seriam, segundo a doutrina da MB, “ações” de interdição marítimas, a serem executadas não somente em operações de bloqueio, mas também (e até mesmo), em operações de defesa do tráfego marítimo, de defesa de área marítima restrita ou de defesa de porto<sup>17</sup>, todas elas listadas na atual DBM.

Convém ressaltar que as OIM não são sempre, necessariamente, complexas. O estabelecimento de um Controle de Área Marítima (CAM), que geralmente envolve grande quantidade de meios navais e aeronavais, pode não acontecer, posto que as OIM podem ser empregadas de forma aleatória ou direta sobre alvos específicos (no caso do uso dos sistemas de inteligência). Dessa maneira, podem ser executadas por um único navio e seu respectivo Grupo de Vistoria e Inspeção (GVI)<sup>18</sup>. Por outro lado, podem ser executadas por grandes grupos-tarefa, sob coordenação de comandos de ambientes de guerra<sup>19</sup>, onde pode ocorrer o estabelecimento, inclusive, de um comando de OIM<sup>20</sup>.

De qualquer forma, pressupõe-se que, ao realizar uma OIM, navios escoteiros ou grupos-tarefa devem ser capazes de localizar, interceptar, identificar, acompanhar e inspecionar, bem como repelir, divertir ou apreender contatos de interesse.

Lembrando Till, as OIM como “operações navais de coerção” e instrumentos de

---

<sup>16</sup> Vale apontar a declaração do ex-assessor do secretário de Estado dos EUA para segurança internacional, John Bolton (2001-2005): “A questão do que vem a ser restrito, ou não, será determinada caso a caso [...] entretanto, o que nós não acreditamos é que somente o CS-ONU possa conceder a autorização de que precisamos, e que possa ser o único tribunal para os desafios que enfrentamos”. (BOLTON, p.3, 2003, tradução nossa).

<sup>17</sup> A operação multinacional “PANAMAX”, uma típica OIM, simula a formação de uma força naval em coalizão, sob os auspícios da ONU para a defesa do canal do Panamá contra a aproximação de embarcações dominadas por terroristas em seus dois portos de acesso (Cidade do Panamá, no Pacífico, e Colón, no Caribe).

<sup>18</sup> Termo utilizado na doutrina da MB. O termo em inglês para as equipes de abordagem é *boarding team*.

<sup>19</sup> Refere-se à estrutura CWC (Composite Warfare Commander), originária da doutrina da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que em ambientes de múltiplas ameaças organiza grupos-tarefa, descentralizando as reações às ameaças nos diversos ambientes (superfície, submarino e aéreo), designando comandos de guerra aos meios subordinados. Exemplo: Comandante da Guerra de Superfície (CGS), Comandante da Guerra Antissubmarina (CGAS) e Comandante da Guerra Eletrônica (CGE).

<sup>20</sup> Ou *Maritime Interdiction Operations Commander* (MIO Commander), termo empregado na estrutura CWC.

diplomacia são definidas da seguinte forma: “Operações que intencionam obrigar um ou mais Estados a **mudarem sua postura política** por meio de ataques a setores de suas economias (guerra econômica)” (TILL, 2004, p. 290, grifo nosso, tradução nossa)<sup>21</sup>. A tentativa de pautar políticas de outros Estados confere as OIM o que se chama de “emprego político do poder militar”, conceito que será analisado adiante, no capítulo dedicado às operações de “não combate”.

Concluindo parcialmente, à luz da DBM, consoante à opinião deste autor e, aproveitando a corrente revisão doutrinária, seria exagero propor a frase “interditar áreas marítimas” como uma nova tarefa básica do poder naval. Tal raciocínio explica-se pelo fato de que uma tarefa básica deve ser ampla e justificar, por si só, uma série de consequentes operações e ações de guerra naval. Como já mencionado, a interdição, que consiste basicamente em monitorar, interrogar e abordar embarcações, no cumprimento de missões ou resoluções, subentende, ao mesmo tempo, certos graus de controle de área marítima, negação do uso do mar e contribuição para dissuasão. Engloba, assim, três das tarefas básicas atuais. Mais razoável seria classificá-las como ações de guerra naval enquadradas no contexto maior de uma determinada operação de guerra naval, com o propósito político e estratégico de impor sanções em situações de crise, preferencialmente consentidas internacionalmente, de forma a obrigar Estados ou atores não estatais a mudarem determinadas posturas (políticas) e com objetivos táticos de impedir que determinados insumos entrem ou saiam da esfera influência desses mesmos Estados ou atores.

Apesar deste autor considerar o vocábulo “ação” mais apropriado para classificar as OIM, para efeito deste trabalho, o termo “operações de interdição marítima”, decorrente do termo em inglês *maritime interdiction operations* (MIO), mais conhecido e usado internacionalmente, permanecerá sendo empregado.

---

<sup>21</sup> Texto original em língua inglesa.

### **3 AS NOVAS AMEAÇAS DO MUNDO GLOBALIZADO E AS OIM**

A análise das mencionadas “novas ameaças”, apontando o chamado processo de “securitização” como sua causa geradora, definição importante para a identificação das atuais ameaças marítimas ao sistema internacional, será o tópico abordado a seguir.

#### **3.1 O processo de securitização de ameaças**

Dentre as características das OIM, as ações de interceptar, vistoriar e, se preciso for, apreender embarcações e tripulações, por meio de equipes de abordagem armadas, as aproximam, sobremaneira, das típicas ações de polícia. Daí as OIM serem vistas, atualmente, como perfeitas ferramentas à disposição de marinhas militares no combate às chamadas novas ameaças no ambiente marítimo, como o terrorismo, a pirataria e o tráfico de drogas e armas.

O Almirante Vidigal (2004, p. 106) observou que “o inimigo é qualquer um que possa concretizar as ameaças identificadas”. Logo, é preciso identificá-las analisando de que forma as ameaças são percebidas como tal, e de que maneira são aceitas socialmente, constituindo o processo atualmente conhecido como “securitização”.

O conceito de securitização, apresentado por Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde (1998), envolve a ideia de que não existe claramente um “estado de segurança internacional”. Para eles, toda ameaça é socialmente construída por meio de discursos, ou *lobbies* de atores significativos (governos, forças transnacionais, empresas, etc.) na esfera da segurança internacional, passando, necessariamente, pela aceitação do público, para onde convergem todos os esforços de convencimento. Para os referidos autores, segurança é uma prática autorreferencial, não necessariamente porque uma ameaça existencial realmente seja factível, mas porque o assunto é apresentado como tal.

Portanto a segurança depende do que se entende como ameaça. As ameaças para Buzan, Waever e de Wilde são criadas, então, por meio de um processo chamado de

“securitização” que consiste em:

[...] o uso da retórica da ameaça existencial com o objetivo de levar um assunto para fora das condições da ‘política normal’, justificando assim a adoção de medidas de emergência, de procedimentos políticos extraordinários e eventualmente o uso da força (1998, p. 24-25, tradução nossa<sup>22</sup>).

A porosidade hodierna de fronteiras físicas e virtuais fazem com que o combate às ameaças, mesmo que internas, acabem, inevitavelmente, transbordando para outros países no entorno, ou até mesmo refletindo em outros continentes. Daí entende-se porque a ONU considera em seus relatórios que o combate às ameaças, especialmente as que afrontam os princípios contidos na sua Carta, dependem necessariamente de um esforço globalizado (ONU, 2004)<sup>23</sup>.

Como conclusão parcial, toda ameaça é socialmente construída, partindo da esfera política, por meio de discursos de relevantes atores sociais. A securitização dessas passa, necessariamente, pela percepção e aceitação pelas sociedades da ameaça como tal.

### **3.2 As OIM no combate às ameaças marítimas**

O processo de securitização encontra terreno fértil no ambiente marítimo. O mar sempre foi fonte de constante preocupação para as grandes potências. O apanágio civilizacional da liberdade de navegação como aspecto fundamental para o desenvolvimento dos povos se transforma também em condição perfeita para o livre trânsito de atividades ilícitas. O mar é o teatro mais amplo, e difícil de ser controlado, para as atividades de organizações criminosas transnacionais e terroristas.

A Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século 21 (EUA, 2007)<sup>24</sup>, publicação que congrega pensamentos das principais instituições componentes do poder naval norteamericano (Marinha, Corpo de Fuzileiros Navais e Guarda Costeira), é um exemplo de

<sup>22</sup> Texto original em língua inglesa.

<sup>23</sup> <http://www.un.org/secureworld/>.

<sup>24</sup> <http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf>.

investimento na formação de um processo de securitização de ameaças marítimas, tidas como comuns a todos os países. O documento aponta que a prosperidade das nações depende exclusivamente do desenvolvimento do comércio internacional e que interrupções no tráfego marítimo podem causar efeitos em cascata, causando consequências devastadoras para a economia mundial<sup>25</sup>. Partindo desse raciocínio, dificilmente as ameaças marítimas não vão encontrar respaldo político para serem securitizadas, sensibilizando uma ampla gama de interesses na sociedade, desde a indústria de defesa, passando pelas organizações não governamentais e a área acadêmica. Como exemplo simples a ser citado, um ataque terrorista ao Canal do Panamá, indiscutivelmente, causaria grande comoção na economia mundial.<sup>26</sup>

As OIM, ao convergirem nuances diplomáticas, políticas, militares e constabulares<sup>27</sup>, ensejam instrumentos perfeitos para solucionar as ameaças marítimas securitizadas. Por serem também instrumentos de manobras de crise, que buscam antes a paz do que a guerra, também se enquadram nas chamadas operações de “não combate” ou “não guerra”, assunto a ser abordado a seguir.

---

<sup>25</sup> Ao aproveitar organismos internacionais como a ONU, ou militares com a OTAN, a securitização de ameaças marítimas tem possibilidade de alcançar proporções de ameaça mundial. O combate à pirataria no golfo de Aden (mar da Arábia, entre o litoral do Iêmen e da Somália) envolveu, em 2009, a participação de até 30 navios de guerra de 27 nações diferentes, muitos deles operando em grupos-tarefa multinacionais (SCUTRO, 2009, tradução nossa). Texto original em língua inglesa.

<sup>26</sup> As operações “PANAMAX”, de 2007 e 2008, contaram com a participação de meios navais da MB (Fragata Independência e Fragata Liberal respectivamente). Demonstrando a importância dada ao aumento da interoperabilidade entre os meios de diversas nacionalidades, em 2008, o Comandante do Grupo-Tarefa brasileiro (CGT 180.2) foi designado Comandante das Forças Navais do Caribe, tendo embarcado com seu Estado-Maior em um meio da Marinha dos EUA.

<sup>27</sup> Ações “constabulares” (do inglês *constabulary*) são ações do Estado que se prendem ao exercício da soberania sobre um dado território, fazendo valer o seu monopólio da força, impondo obediência às suas leis e aos termos de acordos internacionais, atuando, ainda, como força de preservação da vida e do patrimônio em situações emergenciais. Constituem uma zona limítrofe entre a defesa nacional e o provimento da ordem pública (ESCOLA DE GUERRA NAVAL, 2007).

## 4 AS OIM COMO OPERAÇÕES DE “NÃO COMBATE”

Neste capítulo, as OIM serão evidenciadas como operações de “não combate”, à luz do pensamento do Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal (1928 - 2009), como instrumentos adaptados às contingências atuais e ferramentas oportunas nas manobras de crises.

### 4.1 As Operações de “Não Combate”, ou “Não Guerra”, na atualidade

A Doutrina Militar de Defesa aponta que o emprego das Forças Armadas ocorre na situação de “guerra” e de “não guerra”. Quanto à última, conforme o mencionado documento, entende-se como: “São aquelas que, embora empregando o Poder Militar, no âmbito interno e externo, não envolvem o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais, onde este poder é usado de forma limitada” (BRASIL, p. 43, 2007b).

No emprego em “não guerra”, como dito, o poder é usado de maneira limitada, mormente em decorrência das contingências políticas específicas inerentes a essas operações. Por não tratarem do emprego tradicional do poder militar, recebem conotação de subsidiárias, segundo a Lei Federal que dispõe sobre o emprego das Forças Armadas (BRASIL, 1999).

Conforme apontado pelo Almirante Vidigal, que as trata pelo termo “operações de não combate”, o foco principal dessas operações é “**impedir a guerra e promover a paz**” (2004, v.124, p.110, grifo nosso). Adicionalmente, pode-se afirmar que se apresentam como eficaz instrumento estratégico em manobras de crise.

Ainda segundo o Almirante Vidigal (2004), são dezesseis as operações consideradas de “não combate”. Dentre elas, a maioria diz respeito a ações eminentemente navais, ou que podem ter o mar como teatro: controle de armas, combate ao terrorismo, operações antidrogas, imposição de zonas de exclusão (Guerra do Golfo), assistência humanitária (caso brasileiro no Haiti), operações de evacuação de não combatentes (caso

brasileiro na Bolívia e no Líbano, evacuados pela Força Aérea Brasileira) e, fazendo menção ao escopo deste trabalho, a imposição de sanções e operações de interdição marítima.

#### **4.2 Empregos para as OIM e aspectos políticos de sua execução**

Observa-se que, apesar de estar enquadrada dentre as operações de “não combate”, as OIM, por suas características, podem auxiliar outros tipos de operações de “não combate”, como o combate ao terrorismo e à proliferação de armas, ensejando certo emprego que vai além da ação de interdição. Em especial, no que se refere ao combate ao terror, e quanto ao uso extensivo das ações de inteligência orientando os meios navais e as equipes de abordagem, ressalta-se o apontado por Brett J. Morash (2004, p.1), Oficial da Marinha dos EUA, ao afirmar que o principal elemento da “guerra global ao terrorismo”, no ambiente marítimo, é a capacidade da comunidade de inteligência de coletar, interpretar e disseminar informações de inteligência para os meios engajados em OIM, de forma a impactar a possibilidade de usufruto da liberdade de navegação em alto mar pelas organizações terroristas. Acrescenta-se à questão do terrorismo, o combate ao narcotráfico por via marítima, a contenção ao contrabando de armas para abastecer as organizações criminosas ou terroristas, e o próprio combate às ações de pirataria como exemplos atuais de aplicações para as OIM. Nesse contexto, o intercâmbio com agências de inteligência possibilita aplicar as abordagens de forma pontual, gerando grande economia de recursos, meios e tempo.

É importante notar que as operações de “não combate”, por não lidarem diretamente com o tradicional combate militar, limitado pelas normas do Direito Internacional Humanitário (DIH), abrem precedentes para a interpretação da legalidade de seus atos. No caso das OIM, as mesmas encontram respaldo na Convenção das Nações Unidas para o

Direito do Mar – CNUDM (BRASIL, 1995), que prevê em seu artigo 110º o direito de visita<sup>28</sup> em alto mar, desde que haja suspeitas razoáveis da prática de algum ilícito, entendimento que, obviamente, depende do ponto de vista de quem irá evocar o direito de visita.

Valendo-se das características até aqui apontadas, nota-se um viés essencialmente político a revestir as operações de “não combate”. O Almirante Vidigal mencionou este aspecto afirmando:

No Brasil, já há algum tempo defendemos o conceito de “emprego político do poder militar”, isto é, o emprego do poder militar aquém do nível de violência, para atender aos interesses do Estado [...] Assim, muitas das ações incluídas nas MOOTW<sup>29</sup> estão incluídas no “emprego político do Poder Militar” (2004, v.124, p.112).

Pode-se considerar que não há novidade no emprego político de operações militares. O general prussiano Carl von Clausewitz (1780-1831) já apontava a existência de um *continuum* entre a política e as ações bélicas (1976). O fator de modernidade da afirmação do Almirante Vidigal reside no emprego das ações em nível **aquém** (grifo nosso) do nível da violência. Incide neste ponto uma grande dificuldade em encontrar, dependendo de cada situação tática, as fronteiras entre a violência explorada de maneira desproporcional e desnecessária para o cumprimento da missão, e o legítimo direito de autodefesa inerente aos membros das equipes de abordagem em uma OIM.

Por lidarem com diversos atores, as OIM ainda estão mais sujeitas a controvérsias e oposições quanto a sua aplicação, especialmente pelo Estado ou organização alvo da

---

<sup>28</sup> Trecho extraído do texto da CNUDM: “Artigo 110: 1º parágrafo. Salvo nos casos em que atos de ingerência são baseados em poderes conferidos por tratados, um navio de guerra que encontre no alto mar um navio estrangeiro que não goze de completa imunidade [...] não terá o direito de visita, a menos que exista **motivo razoável** (grifo nosso) para suspeitar que: a) O navio se dedica à pirataria; b) O navio se dedica ao tráfico de escravos; c) O navio é utilizado para efetuar transmissões não autorizadas [...] d) O navio não tem nacionalidade; e) O navio tem, na realidade, a mesma nacionalidade que o navio de guerra embora arvore uma bandeira estrangeira ou se recuse a içar sua bandeira. 2º Parágrafo. Nos casos previstos no parágrafo 1º, o navio de guerra pode proceder verificação dos documentos que autorizem o uso da bandeira. Para isso, pode enviar uma embarcação ao navio suspeito, sob o comando de um oficial. Se, após a verificação dos documentos, as suspeitas persistem, pode proceder a bordo do navio a um exame ulterior, que deverá ser efetuado com toda a consideração possível”.

<sup>29</sup> Sigla de *Military Operations Other Than War*, expressão que traduzida significa “operações militares de não guerra”, ou, como citado pelo Almirante Vidigal “operações de não combate”.

operação, por vezes denunciando o desrespeito à soberania (caso do Estado) e liberdades, ou até mesmo a condenação a ataques considerados desproporcionais a civis de sua nacionalidade, denotando, mais uma vez, o caráter político das OIM, haja vista a negativa reação midiática à ação israelense, mencionada na introdução deste trabalho.

Na tentativa de neutralizar os efeitos políticos negativos de ações mal calculadas, torna-se fundamental o adestramento das forças navais sob claras e concisas regras de engajamento<sup>30</sup>. O próprio viés diplomático das OIM, respaldada por vezes em resoluções do Conselho de Segurança da ONU (CS-ONU), reforça esta necessidade, de forma a evitar indesejáveis escaladas em crises internacionais.

#### **4.3 Operações Navais Clássicas *versus* Operações de “Não Combate”**

Outro importante aspecto a abordar sobre as operações de “não combate” é a discussão que surge a respeito da pretensa priorização de atividades consideradas subsidiárias, não voltadas para o preparo dos combates envolvendo forças estatais. O grande leque de operações enquadradas como de “não combate”, combinado com a tradição militar de focar os teatros de operação das guerras clássicas, levam os militares norteamericanos a mencioná-las, jocosamente, como “operações militares diferentes do que queremos fazer” (DAVIDSON, 2009, p.8, tradução nossa)<sup>31</sup>.

O debate envolvendo as operações de “não combate” aponta o aumento considerável do espectro de possibilidades para o emprego da força militar, e naval em especial, nas últimas duas décadas. A análise dos coronéis do Exército Popular da China Qiao

---

<sup>30</sup> Termo da publicação MD 35-G-01 - Glossário das Forças Armadas (4ª Edição, 2007):

“REGRAS DE ENGAJAMENTO - Caracteriza-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”.

<sup>31</sup> Texto original em inglês. Expressão derivada da sigla MOOTW, que por um trocadilho, em inglês, significaria: *Military Operations Other Than What we want to do* (grifo nosso).

Liang e Wang Xiangsui amplia esse leque de possibilidades, e demonstra que essa corrente de pensamento está longe de ser hegemonicamente ocidental. No livro “A Guerra Além dos Limites” as operações de “não combate” são apresentadas como algo inovador e positivo ao preparo militar, não obstante os autores alertarem que, em nome de um pretense interesse geral, as operações de “não combate” possam se transformar em instrumentos que possibilitem autoritarismos por parte da atual potência militar hegemônica, o que não deixa de ser uma faceta do “emprego político do Poder Militar”:

No entanto, a concepção que realmente incorpora uma característica criativa, não é a da guerra cibernética ou da guerra de precisão e sim, a concepção das MOOTW. Esta concepção está claramente vinculada a ideia “do interesse comunitário global”, que os norte-americanos constantemente invocam, implicando num temerário excesso de autoridade por parte dos EUA [...] Apesar deste ideal de prepotência, ainda assim, consideramos que as operações de não combate sejam uma concepção válida porque pela primeira vez dispõe-se de uma grande diversidade de medidas para lidar-se, de forma inteligente, com os problemas do século 21 [...] de modo que os militares não estarão perdidos e às escuras por estarem atuando em cenários diferentes dos campos de batalha. (LIANG; XIANGSUI, 1999, p.58).

As crescentes formações de coalizões navais e operações multinacionais que vêm enfatizando as OIM, como resposta às ameaças tidas como comuns, demonstram uma tendência das marinhas da América do Norte e da União Européia em priorizar o adestramento e, acima de tudo, o aumento da interoperabilidade neste tipo de operação. Na edição que comemorou o cinquentenário da operação “UNITAS”, a mais antiga operação naval multinacional do hemisfério ocidental, realizada no litoral dos EUA (estado da Flórida, sede da 4ª Esquadra dos EUA), foi notória a percepção dos membros do Estado-Maior brasileiro, integrantes da operação, a respeito da prioridade dada pelos anfitriões às OIM, tanto no oferecimento de adestramento para equipes no porto, ministrados por membros da Guarda Costeira (*US Coast Guard*), quanto no jogo de guerra realizado na fase de mar.

[...] a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA [...] permanece prevendo a necessidade do enfrentamento das chamadas ‘novas ameaças’ [...] Efeito claro disso foi o fato que na ‘UNITAS 50’ era notória a preocupação em abordar tais tópicos ao longo de toda a fase *scenario*, em especial a consecução constante de **operações de interdição marítimas** adicionalmente às clássicas operações navais de guerra de superfície, antissubmarina e antiaérea (CUNHA *et al.*, 2009, p. 207, grifo nosso).

O que se percebe é que as OIM, por lidarem com ações, inclusive de forças

especiais, que abandonam um pouco o terreno da “simulação”, concebem ações mais realistas, onde a dificuldade da equipe de abordagem em escalar um costado de um grande navio mercante, ou de realizar um *fast rope*<sup>32</sup> em um barco pesqueiro, são problemas efetivamente reais e que envolvem riscos a serem contornados pelos comandos multinacionais. Como consequência, demonstrar competência e se apresentar no “estado da arte” nas OIM vêm, consideravelmente, crescendo de importância em operações multinacionais e aumentando a percepção de profissionalismo das marinhas que apresentam bom desempenho.

Este autor entende que as operações de “não combate”, e no seu bojo as OIM, como respostas às ameaças securitizadas, configuram-se, atualmente, em mais uma preocupação para o aprestamento das Forças Armadas, especialmente quanto às consequências políticas que essas possam desencadear. Ensejam, também, um grande esforço adicional às forças navais, tanto nos aspectos material e operativo, como no adestramento específico do pessoal militar. Dedicar-se ao preparo destas, sem descurar das tradicionais e também onerosas operações clássicas de guerra naval, é um novo desafio para as marinhas que desejam participar ativamente dos processos decisórios internacionais. Esse novo desafio e o cenário que se avizinha para as forças navais serão analisados a seguir.

---

<sup>32</sup> Tipo de método de infiltração por forças especiais lançadas de helicópteros onde o controle da descida é exercido apenas com a pressão das mãos e dos pés contra o cabo, não necessitando de assento ou acessórios mecânicos para a conexão física ao cabo e para a frenagem. Sua diferença para o “rappel” é que, neste último, é possível a interrupção da descida após iniciado o movimento.

## 5 PERSPECTIVAS PARA AS FORÇAS NAVAIS, OPERAÇÕES CONJUNTAS MULTINACIONAIS E O FUTURO DAS OIM

O fenômeno da globalização trouxe no seu cerne profundas transformações de ordem política, econômica, social e tecnológica. O Poder Militar, vertente do Poder Nacional, indubitavelmente, vem absorvendo e tentando se adaptar a todas essas rápidas mudanças. Vertente do Poder Militar e componente do Poder Marítimo, o Poder Naval possui um elemento a dificultar a busca por evitar a obsolescência de suas doutrinas: o fato de estar presente e operar em todos os ambientes (de superfície, submarino, terrestre e aeroespacial).

Segundo Till (2004), no pós-Guerra Fria (a partir de 1990), as marinhas de guerra viram aumentar o *front* do seu campo de atuação, praticamente triplicando suas ações, tornando-se assim as mais adequadas “ferramentas” para dar respostas e lidar com as instabilidades inerentes a essa nova realidade. Seguindo o mesmo raciocínio, o referido autor observa:

Como resultado, as forças navais estão enfrentando um novo, muito mais politizado e confuso conjunto de situações onde estão sendo chamadas para entregar desde ‘bombas a bebês’ [...] formas convencionais de poder militar têm suas limitações. Logo, as marinhas precisam se diversificar (2004, p. 375, tradução nossa)<sup>33</sup>.

Em face do exposto, marinhas modernas vêm procurando, constantemente, a atualização do seu cabedal doutrinário. Recente encontro de estudos realizado na Escola de Guerra Naval denominado “Seminário de Desenvolvimento da Doutrina Naval” (de 03 a 04 de agosto) apontou, dentre diversas palestras realizadas, uma tendência comum nas marinhas ocidentais de considerar o Poder Naval sendo empregado, modernamente, em três amplas vertentes: a vertente diplomática (chamada benigna pela Marinha Britânica), a militar (vertente tradicional das operações de combate) e a policial (nova vertente relativa às operações de não combate), formando assim uma espécie de “triângulo” do emprego das

---

<sup>33</sup> Texto original em língua inglesa.

forças navais (OLIVEIRA, 2010).

Tamanho aumento de responsabilidades das forças navais leva a um entendimento do campo político e estratégico, especialmente nos EUA, de que os novos desafios não podem, e não devem, ser enfrentados por um único Estado. Para os norte-americanos, este entendimento da necessidade do aumento de intercâmbio e colaboração com outros Estados é antigo. Documento de referência para a oficialidade da Marinha dos EUA, o “*The Naval Officer’s Guide*”, contém uma citação do General George Catlett Marshall (1880-1959) mencionando este mister: “*We are a strong nation. But we cannot live to ourselves and remain strong*” (1948, p. 254, citado por MACK; SEYMOUR; MCCOMAS, 1998)<sup>34</sup>.

Para tal, surge no cenário das principais marinhas ocidentais um conceito lançado em um discurso proferido no *Naval War College* (Newport - EUA), pelo almirante norte-americano Michael Mullen, Comandante de Operações Navais na ocasião, abordando a ideia da criação de uma “Marinha de Mil Navios” (*1.000 ship’s navy*), por meio da seguinte proposta:

Que tal isto? Pequenas e rápidas embarcações tripuladas por marinheiros altamente especializados e operando com forças navais internacionais [...] combatendo o fluxo do tráfico ilegal de drogas, caçando piratas, fazendo e mantendo os portos seguros [...] executando um amplo espectro de operações [...] Não uma força apenas para fazer a guerra, mas também para garantir a paz. Uma força para o bem. [...] composta por todas as nações amantes da liberdade, mantendo a vigilância nos mares, mantendo vigilância sobre cada um (2005, tradução nossa)<sup>35</sup>.

Atualmente, a “Marinha de Mil Navios” tomou a forma da chamada “Parceria Marítima Global” (*Global Maritime Partnership*), como a chave principal da política marítima dos EUA (GALDORISI; SUTTON, 2007). Vale observar que as ações de combate mencionadas por Mullen dizem respeito a ações tipicamente policiais (drogas, pirataria, ações terroristas em áreas portuárias). Dessa maneira, as OIM, por suas características, encaixam-se perfeitamente como a principal ação naval a ser efetuada pelos marinheiros dos “mil navios”.

---

<sup>34</sup> “Somos uma nação forte. No entanto, não podemos permanecer fortes se vivermos isolados”. MARSHALL, GEORGE C. *Speech to the National Cotton Council*. 22 jan. 1948.

<sup>35</sup> Texto original em língua inglesa. <http://www.navy.mil/navydata/cno/speeches/mullen050831.txt>

Conceito semelhante já tinha sido lançado por Till (2004) quando apontou a necessidade da criação de uma “Guarda Oceânica” (*Ocean Guard*) em contraponto a existência de Guardas Costeiras. Esta Guarda Oceânica seria criada a partir da contribuição de cada marinha nacional, com o objetivo de garantir a segurança dos oceanos, considerados como uma área de soberania compartilhada e concordância internacional quanto ao seu usufruto presente e futuro, baseado no interesse comum da humanidade.

Tais ideias, carregadas de retórica e de boas intenções, naturalmente necessitam ser encaradas da forma mais pragmática possível, atendo-se ao legítimo interesse nacional. A atual estratégia norteamericana incentiva, sobremaneira, o desenvolvimento de marinhas voltadas para atividades subsidiárias, e para ações litorâneas nas chamadas “águas marrons”, (*brown waters*), embora não haja sinais de que abrirá mão de manter a mais poderosa força naval que já existiu, nem tão pouco os seus onze “Grupos de Ataque” nucleados em Navios Aeródromos (*Carrier Strike Groups*), prontos a operar nas águas oceânicas, conhecidas como “águas azuis” (*blue waters*), e o principal: **negá-las a quem bem entender** (grifo nosso).

Obviamente, marinhas atuando em coalizão não são novidade. Basta lembrar as mais recentes ações navais da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Bósnia (1992 a 1995) e no Kosovo (1999), ou até mesmo os exercícios multinacionais “PANAMAX” e “UNITAS”, já mencionados. No entanto, as OIM, para serem efetivamente executadas de forma conjunta, necessitam do preenchimento de dois requisitos essenciais, na opinião deste autor, que vão um pouco além dos exigidos pelas tradicionais operações de guerra, até então priorizadas nas operações multinacionais.

O primeiro requisito, e mais importante, seria a necessidade de equalizar as capacidades atinentes à tecnologia de informações (TI) disponíveis a bordo. É fundamental, no cenário marítimo atual, dispor de comunicações por satélite, e ser capaz de transmitir e receber pacotes digitais de dados, especialmente por meio dos protocolos usados na *internet*.

Essa capacidade de “comunicar-se digitalmente” se encontra no cerne do que se chama atualmente de “*Network Centric Warfare (NCW)*” ou “Guerra Centrada em Informações” ou, simplesmente, “Guerra de Redes”, conceito que foi explorado no livro “*Network Centric Warfare: developing and leveraging information superiority*”<sup>36</sup>:

A NCW concentra-se no poder de combate que pode ser gerado pela efetiva conexão em redes do ambiente de guerra. É caracterizado pela habilidade de criar, em alto nível, um compartilhado conhecimento do campo de batalha [...] visando à execução dos objetivos traçados pelos comandos (CEBROWSKI; GARSTKA, 1998, citado por ALBERTS; GARSTKA; STEIN, p. 58, 1999, tradução nossa)<sup>37</sup>.

O debate em torno da capacitação para Guerra de Redes chegou ao ponto de considerar que não vale a pena para uma marinha que não dispõe de tal capacidade em seus meios navais; diga-se de passagem: dispor de comunicações por satélite e ter capacidade de acesso à *internet* no mar; participar de iniciativas vinculadas à parceria marítima global<sup>38</sup>. Reforçando essa ideia, em artigo da revista “*RUSI Defense Systems*”<sup>39</sup>, o professor Paul Mitchell, vinculado ao Departamento de Defesa da Austrália, é citado pela seguinte afirmação:

Há espaço para pequenas marinhas na guerra de redes? Estarão elas aptas a realizar qualquer tipo de contribuição nas operações navais multinacionais do futuro? Ou estarão relegadas a um segundo plano, realizando tarefas mais simples, encorajadas a ficar fora do caminho – ou seria melhor ficar em casa? A necessidade de dominar as operações de guerra de redes coloca em risco toda a noção de operações multinacionais (2003, citado por GALDORISI; SUTTON, 2007, tradução nossa)<sup>40</sup>.

No mesmo artigo, expõe-se a experiência mal sucedida de navios da marinha do Canadá na tentativa de se comunicar adequadamente com navios de um Grupo de Ataque norteamericano. Ressalta ainda que o “abismo” tecnológico entre os meios das marinhas dos EUA e do Canadá, dentre outras menos modernas, tende a piorar. Dadas as circunstâncias apontadas, a parceria marítima global não irá se concretizar, até que seja viabilizada uma

<sup>36</sup> [http://www.dodccrp.org/files/Alberts\\_NCW.pdf](http://www.dodccrp.org/files/Alberts_NCW.pdf).

<sup>37</sup> CEBROWSKI, ARTHUR K.; GARSTKA, JOHN J. *Network Centric Warfare: Its Origin and Future. Proceedings of the Naval Institute*, v. 124, jan. 1998, p. 28-35. Texto original em língua inglesa.

<sup>38</sup> No tocante a esta necessidade, atualmente, todos os meios navais de 1ª classe da MB (Navio Aeródromo, Fragatas, Navios de Desembarque e Doca, etc.) designados para participarem de operações multinacionais têm instalados equipamentos de comunicações por satélite, e acesso a *internet* no mar.

<sup>39</sup> <http://www.rusi.org/>. Site do *Royal United Service Institute for Defence and Security Studies*.

<sup>40</sup> MITCHELL, PAUL. *Small Navies and Network-Centric Warfare: Is There a Role? Naval War College Review*, Spring 2003, p. 83-99. Texto original em língua inglesa.

solução visando homogeneizar as capacidades das comunicações navais de cada grupo-tarefa nacional (GALDORISI; SUTTON, 2007).

O segundo requisito para a execução de OIM, de forma conjunta, reside na formulação de claras e concisas regras de engajamento no âmbito da coalizão, de maneira que o comando multinacional possa identificar as capacidades e as contingências políticas a serem respeitadas por cada marinha integrante. Cabe mencionar, que ações como a abertura de fogo com canhão ou até mesmo a atuação de forças especiais, em caso de abordagens não cooperativas, não são ações uniformemente autorizadas por todos governos nacionais, e que permitem escaladas de crises de maneiras absolutamente distintas. Cabe, assim, ao comando multinacional escolher o meio naval adequado à situação tática vigente, dependendo das regras de engajamento que este meio estará autorizado a executar.

O conceito da “Parceria Marítima Global” surgiu na esteira dos atentados terroristas nos EUA, em 2001. O raciocínio de que navios, da mesma forma que aviões, podem ser utilizados como imensas bombas em áreas densamente povoadas não carece de certa lógica<sup>41</sup>. Dependendo da continuidade do processo de globalização e das ameaças a serem securitizadas, as ideias da “Marinha de Mil Navios” ou da “Guarda Oceânica” de Till, pautadas por resoluções do Conselho de Segurança da ONU, têm razoáveis possibilidades de se tornarem realidade em futuro não muito distante. Para sua concretização, a redução das disparidades tecnológicas na área das telecomunicações e a formulação de uma doutrina comum e de regras claras de engajamento, para os meios e tripulações envolvidas, são fundamentais para dar bom termo as OIM, executadas em operações conjuntas.

---

<sup>41</sup> Segundo reportagem publicada na revista trimestral “Diálogo – Fórum das Américas”, periódico militar profissional do Comando Sul dos EUA (USSOUTHCOMM) para o contingente militar na América Latina, com o título “A nova fronteira para o ‘terrorismo-pirata’ em alto-mar”. Segue trecho da matéria: “[...] segundo o International Maritime Bureau, os terroristas veem os navios de transporte de petróleo e produtos químicos como possíveis ‘bombas flutuantes’ com o potencial de provocar mortes em massa” (DIÁLOGO, v.19, n° 4, 2009). Percebe-se aqui uma demanda para o início de um processo de securitização de uma ameaça marítima.

## **6 OIM: APLICAÇÕES PARA O BRASIL**

Este último capítulo abordará as implicações no cenário brasileiro, considerando-se as efetivas ameaças que podem afrontar nosso Poder Naval, bem como a aplicação das OIM à luz da missão da MB, da Estratégia Nacional de Defesa - END (2009) e da Legislação Federal.

### **6.1 Situações para o emprego das OIM no Brasil**

Conforme mencionado, a Doutrina Militar de Defesa brasileira aponta que o emprego das Forças Armadas ocorre nas situações de “guerra” e de “não guerra”. Pode-se afirmar que a MB vem adotando uma divisão semelhante, ou seja, enquadrando os empregos do poder naval em dois grupos: o de operações e ações em tempo de guerra e o de operações em tempo de paz. Adicionalmente a estas, e aludindo à atual Doutrina Básica da Marinha, pode-se mencionar um terceiro emprego de atribuições subsidiárias voltadas para a defesa civil e a ações de contribuição para o desenvolvimento nacional (BRASIL, 2004). Fazendo alusão, também, ao emprego das forças militares mencionado no capítulo anterior, obtém-se assim, na opinião deste autor, uma espécie de “quadrilátero” formado pelos seguintes lados: militar, diplomático, policial e social. Neste contexto, e na MB, ações típicas de OIM estariam enquadradas em pelo menos três lados deste polígono: militar (como ação naval em operações de bloqueio, por exemplo), diplomático (em resposta a resoluções de órgãos supranacionais) e policial (patrulha naval nas águas jurisdicionais brasileiras).

Ressaltam-se, mais uma vez, as OIM sendo exploradas em seus aspectos político, estratégico e auxiliar nas manobras de crise (casos do emprego militar e diplomático) e a exploração de suas características constabulares no que tange a seu emprego policial. Quanto a este último, faz-se necessário analisar quais ameaças marítimas possuem potencial intrínseco de serem securitizadas pela sociedade brasileira.

## 6.2 Nossas ameaças marítimas

A chamada “Amazônia Azul”, área marítima equivalente a cerca de 52% do território nacional, e maior que a “Amazônia Verde”, representa juntamente com as águas interiores a extensão das águas jurisdicionais brasileiras (AJB)<sup>42</sup> e configura um imenso desafio para gerações de brasileiros, no que tange a sua exploração e desenvolvimento sustentável (ABREU, 2007). Riqueza tamanha exige proporcional capacidade de protegê-la e controlá-la. Uma boa forma de proteger é agir pró-ativamente e adotar precauções. Para tal, faz-se necessário identificar que ameaças podem afetar a segurança de nossas águas.

Das principais ameaças marítimas securitizadas listadas ao longo do trabalho, três ganham destaque no caso brasileiro: o tráfico de drogas por via marítima, o terrorismo e a pirataria.

Países da América do Sul como a Colômbia e o Peru são grandes produtores de drogas (ONU, 2010). Parte dessa produção é escoada por via marítima com destino ao litoral da América do Norte e Europa (DIÁLOGO, 2010). A região norte do Brasil torna-se, eventualmente, uma área de trânsito de embarcações (na sua maioria barcos pesqueiros) com destino à Europa. Caso típico desse modo de agir dos narcotraficantes, e da rota utilizada, foi constatado com a apreensão, no litoral africano do Senegal, do barco pesqueiro “Sabala” de nacionalidade brasileira, por navio de guerra da Marinha Francesa. Tendo sido avisadas, as autoridades brasileiras (via Ministério da Defesa e Relações Exteriores) determinaram a ida da Fragata Greenhalgh, da MB, para o outro lado do oceano, com a missão de escoltar de volta ao Brasil o barco, a tripulação, e sua carga ilícita<sup>43</sup>. A travessia do oceano, obviamente, é muito dispendiosa. Melhor seria coibir a saída de barcos nacionais no próprio litoral

---

<sup>42</sup> A “Amazônia Azul”, nome de fantasia criado pela MB para designar as AJB, possui 4,5 milhões de quilômetros quadrados. As AJB englobam o Mar Territorial, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e a Plataforma Continental Brasileira.

<sup>43</sup> Caso apresentado no Seminário de Desenvolvimento de Doutrina, em palestra proferida pelo Capitão de Mar e Guerra (Ref) Paulo Marques de Oliveira.

brasileiro. As OIM, com suas equipes de abordagem, aliadas a uma rede de informações de inteligência, podem dar bom termo a essas ocorrências no litoral norte brasileiro. Cabe frisar que o procedimento francês incluía o afundamento do barco e a prisão da tripulação, que ficaria sujeita à jurisdição daquele Estado, o que não foi aceito pelas autoridades brasileiras.

No caso do terrorismo marítimo, a principal ameaça aos interesses nacionais reside na vulnerabilidade apresentada por nossas plataformas petrolíferas a ataques perpetrados por organizações terroristas. Apesar de não ser um alvo preferencial, nem ter tido seu território ou águas atacadas, vislumbra-se que o Brasil pode se tornar um alvo indireto ao receber e ter operando, em nossas águas e portos, navios estrangeiros (dentre eles grandes transatlânticos), navios de pesquisa sismográfica e plataformas de petróleo de companhias estrangeiras. Nesse caso específico, as equipes de abordagem atuam como forças preventivas e de ação de presença, dando lugar às forças especiais, em situações reais, tal qual já ocorre em abordagens não cooperativas e com oposição.<sup>44</sup>

Como último caso, a pirataria, embora seja enquadrada como “nova ameaça”, não exige grande esforço intelectual para perceber que não se trata de uma novidade, enquanto ameaça à civilização. A existência de alguns estímulos com o objetivo de securitizá-la no Brasil vêm sendo observados, conforme reportagem veiculada na revista “Diálogo”, com o subtítulo: “Terror marítimo espalha-se para águas ocidentais”. Destaca-se o trecho abaixo:

Localizadas em uma nova fronteira e num hemisfério mais distante, as instalações portuárias da América Latina e Caribe são alvos perfeitos para ataques de piratas-terroristas (*sic*). A área recebe um grande volume de navios cargueiros e cruzeiros

---

<sup>44</sup> Cabe ressaltar que a Organização Marítima Internacional (*International Maritime Organization – IMO*), órgão vinculado à ONU, ampliou o conceito de segurança dos mares (*maritime security*) com a criação do Código Internacional de Proteção de Navios e Instalações Portuárias (*International Ship and Port Facility Security Code - ISPS Code*), bem como do Sistema de Alerta de Segurança de Navios (*Ship Security Alert System – SSAS*), que eventualmente pode ser acionado em águas jurisdicionais brasileiras, exigindo reação imediata da MB. O ISPS Code foi adotado pela IMO na Conferência de Segurança Marítima, em 2002. É mandatário conforme os protocolos adicionais à Convenção para Salvaguarda da Vida Humana no Mar (*Safety of Life at Sea - SOLAS*), sendo ratificado em 01 de julho de 2004. Na mesma data, passou a ter validade também o SSAS, transmitindo alertas de segurança navio-terra para autoridades marítimas, identificando a embarcação, sua localização e indicando que sua segurança está sob ameaça ou em via de estar comprometida. Disponível no site da IMO na internet em: <http://www.imo.org/>. Acesso em 07 ago. 2010.

[...] A maior parte das atividades piratas tem se concentrado historicamente nas águas do Brasil e Equador. Há dez anos, o Relatório Mundial de Pirataria Marítima classificou o Brasil entre os **três lugares mais propensos a ataques contra embarcações comerciais em todo o mundo** (DIÁLOGO - FÓRUM DAS AMÉRICAS, p.44, 2009, grifo nosso).

Em que pese o resultado do relatório, não se vislumbra grande possibilidade de atuação da MB nos casos que poderiam ser considerados como “pirataria”, visto que a grande maioria dos atos praticados por meliantes comuns foram tratados como meras ocorrências policiais (roubos, furtos, homicídios de tripulantes, etc.), especialmente por ocorrerem em áreas portuárias ou muito próximos das praias.

As ameaças marítimas identificadas para o Brasil, sendo as mais importantes, na opinião deste autor, o terrorismo e o tráfico de entorpecentes, vêm exigindo um grande esforço da MB de adaptação a este novo campo de atuação, para atender o que já está preconizado em sua missão, na recém-formulada END, e na futura “Lei do Poder de Polícia das Forças Armadas”, no momento aguardando a sanção presidencial. De que forma as OIM podem ser empregadas, em face da legislação vigente, será abordado a seguir.

### 6.3 As OIM à luz da missão da MB, da END e da Legislação Federal

Convém seguir uma sequência na análise da legislação. Iniciando-se com o “faro!” que orienta a instituição naval brasileira, a sua missão. Segue-se, no âmbito do Ministério da Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa (END), com as diretrizes que possam aludir às OIM. Por último, menciona-se a lei complementar, no âmbito das leis federais, que autoriza o uso do poder de polícia pelos integrantes das Forças Armadas.

A missão da MB está formulada nas seguintes linhas:

Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria. Estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; **atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País; e cumprir as atribuições subsidiárias previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima**, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais (MARINHA DO BRASIL, 2010, grifo

nosso)<sup>45</sup>.

Justifica-se o emprego das OIM em dois propósitos da missão. O primeiro é a atuação sob a égide de organismos internacionais. O caso típico a ser exemplificado é a participação de meios navais brasileiros em coalizões multinacionais para fazer valer resoluções do CS-ONU. Cabe lembrar que foi justamente uma resolução (*United Nations Security Council Resolution - UNSCR 665/1990*)<sup>46</sup> que autorizou a execução de OIM para reforçar as sanções econômicas aplicadas contra o Iraque, na Guerra do Golfo (1990-1991). O segundo propósito está vinculado às atribuições subsidiárias, sobretudo as ações de patrulha naval, para aplicação da lei por representantes da Autoridade Marítima.

Encontram-se, também, fundamentos para a execução de OIM na END:

A negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder devem ter por foco, sem hierarquização de objetivos e de acordo com as circunstâncias:

- (a) **defesa pró-ativa das plataformas petrolíferas;**
- (b) **defesa pró-ativa das instalações navais e portuárias,** dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras;
- (c) **prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio [...]** (BRASIL, 2008, grifo nosso).

A MB é respaldada, para executar ações de imposição da lei, pela Lei Complementar (LC) nº 97/1999 (Preparo e o emprego das Forças Armadas), de 09 de junho de 1999, que, no artigo 17, estabelece as atribuições subsidiárias particulares da MB, e dispõe no inciso IV:

Implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas (BRASIL, 1999).

Complementando e dando nova redação à LC nº 97 há o Projeto de Lei Complementar nº 543 (2009)<sup>47</sup>. O mais relevante neste projeto consiste no poder de polícia

<sup>45</sup> Disponível no site da MB na internet: [http://www.mar.mil.br/menu\\_v/instituicao/missao\\_visao\\_mb.htm](http://www.mar.mil.br/menu_v/instituicao/missao_visao_mb.htm). Acesso em 07 ago. 2010.

<sup>46</sup> <http://www.iraqwatch.org/un/unsresolutions/s-res-665.htm>.

<sup>47</sup> Foi aprovado, em regime de urgência, no plenário do Senado Federal em 04/08/2010. Aguarda, ainda, a sanção presidencial. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/81013.pdf>> e <<http://g1.->

que será concedido aos militares das Forças Armadas, nas faixas fronteiriças terrestres e nas águas jurisdicionais, mencionado no artigo 16-A:

Cabe às Forças Armadas além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito. (BRASIL, 2009).

Por possuírem maior apelo social e visibilidade política, atribuições subsidiárias como as ações de polícia naval, pautadas futuramente pelo Projeto de Lei Complementar ora em trâmite, podem justificar, mediante processos de securitização, o direcionamento de recursos orçamentários mais generosos. Diante dos limitados recursos, tal artifício pode contribuir para dirimir a árdua tarefa de estabelecer prioridades entre a dedicação às operações navais clássicas, que a história nos ensina a não negligenciar, e às operações de “não combate”, também de inequívoca importância no panorama atual.

Em vista do cabedal de leis e textos estratégicos mencionados, reforça-se a necessidade de desenvolver as capacidades da MB no que tange à execução de OIM, especialmente o desenvolvimento da doutrina de ação das equipes de abordagem, em face das ações de cunho policial que podem vir a ser executadas por conta da nova Legislação Federal. Configura-se, assim, um grande desafio para a MB e para o Poder Nacional como um todo.

## 7 CONCLUSÃO

Historicamente, a capacidade de controlar áreas marítimas e negar o uso do mar, por meio de bloqueios navais, e mais tarde, “quarentenas” ou interdições marítimas, representaram fortes trunfos estratégicos nas mãos de políticos e planejadores navais. O uso dos oceanos, atuais e verdadeiras “estradas da globalização” a pavimentar o desenvolvimento econômico, não indica a modificação deste cenário em curto ou médio prazo.

A peculiar capacidade das forças navais de graduar o uso da força faz destas ferramentas estratégicas ao atuar na faixa limítrofe entre a paz e a guerra, terreno fértil para as operações de “não combate”, dentre elas as OIM, abrindo novas perspectivas de emprego para as Marinhas de Guerra. Ao convergirem características das ações diplomáticas, políticas, militares e constabulares, as OIM ensejam instrumentos perfeitos para solucionar as ameaças marítimas que, por ventura, venham a ser securitizadas.

Partindo da análise feita ao longo do trabalho, as OIM entendidas por este autor como “ações navais” inseridas no contexto de uma operação naval mais complexa, possuem o propósito político de impor sanções em situações de crise estratégica, preferencialmente consentidas por órgãos supranacionais, de forma a obrigar atores, estatais ou não, a mudarem posturas políticas. No nível tático, buscam a interdição do fluxo de determinados insumos da esfera de influência destes mesmos atores.

Embora seja o consenso internacional desejável, nem sempre as OIM são executadas sob sua égide. Apesar da retórica pacifista e altruísta que cerca ideias como “Marinha de Mil Navios” ou da “Guarda Oceânica”, não se concebe que Estados detentores de grande poder militar e naval irão abrir mão de seus interesses imediatos em prol de “unanimidades” ou apelos da opinião pública, que esmaecem à medida que outros assuntos passam a dominar a pauta. O direito de visita baseado em suspeitas razoáveis, dependendo do

ponto de vista de quem aborda, e a consideração do que sejam bens restritos, ou não, a serem interditados, abrem precedentes para discordâncias, arbitrariedades e autoritarismos. Urge não apoiar, de forma irrefletida, ideias pré-concebidas vindas do exterior, da mesma forma que se manter a margem dos processos de mudança seria incorrer em um erro estratégico.

No que tange às perspectivas de execução de OIM em coalizões multinacionais, a redução de disparidades entre marinhas na área da tecnologia de informações e a formulação de regras claras de engajamento para os meios e pessoal envolvidos são fundamentais, para dar bom termo às operações executadas em conjunto.

No âmbito nacional, as aplicações das OIM em face das ameaças marítimas vislumbradas, sendo as mais importantes o terrorismo e o tráfico de entorpecentes, vêm demandando um grande esforço de adaptação da MB a este novo campo de atuação, exigindo gestão austera dos restritos recursos orçamentários, de forma a atender o que já está preconizado em sua missão, na recém-formulada Estratégia Nacional de Defesa, e na nova “Lei do Poder de Polícia das Forças Armadas”.

Como buscar o equilíbrio que possibilite à MB manter, prioritariamente, seus meios aprestados para a defesa do território, dos interesses nacionais e para o apoio às orientações da política externa e, simultaneamente, assumir as tarefas subsidiárias atinentes à segurança marítima, é o mar “encapelado” a ser enfrentado pela MB, com o apoio do Estado e da sociedade. Como atenuante, a atuação em amplas frentes terá como consequência benfazeja o fortalecimento da mentalidade marítima e a ampliação da presença brasileira em nossas águas de interesse, sejam elas “marrons ou azuis”. As OIM, a serem definidas conceitualmente na doutrina da MB, e forças navais aprestadas para sua execução ensejam um adequado instrumento para os novos desafios.

## REFERÊNCIAS

ABREU, GUILHERME M. A Amazônia Azul: o mar que nos pertence. **Caderno de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, n. 6, p. 17-66, mar. 2007.

ALBERTS, DAVID S.; GARSTKA, JOHN J.; STEIN FREDERICK P. **Network Centric Warfare: developing and leveraging information superiority**. Washington-DC: Department of Defense - C4ISR Cooperative Research Program, 2 ed., ago. 1999. 284 p.

BOLTON, JOHN R. US Department of State. **"Legitimacy" in international affairs: the american perspective in theory and operation (remarks to the Federalist Society)**. Washington-DC. 13 nov. 2003. Disponível em: <[http://www.gs institute.org/gsi/pubs/03-04\\_bolton\\_brief.pdf](http://www.gs institute.org/gsi/pubs/03-04_bolton_brief.pdf)>. Acesso em 21 ago. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 19841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas. Da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez.1945. Disponível em:< <http://www.lexml.gov.br/-urn/urn:lex:br:federal:decreto:1945-10-22;19841> > Acesso em 18 ago. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 25.660, de 13 de outubro de 1948**. Manda executar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, firmado no Rio de Janeiro, a 2 de setembro de 1947, por ocasião da Conferência Interamericana para a manutenção da paz e da segurança do Continente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 nov.1948. Disponível em:< <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1948-10-13;25660> > Acesso em 18 ago. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995**. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jun.1995. Seção 1.p.9199. Disponível em:< <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacao-1-pe.html>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Seção 1.p.14713. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/-Leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-Leis/LCP/Lcp97.htm) >. Acesso em: 18 ago. 2010.

BRASIL. Estado Maior da Armada. **EMA 305: Doutrina Básica da Marinha**. Brasília. 2004.

BRASIL. **Decreto nº 5484 de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jul. 2005. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em 18 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD 35-G-01: Glossário das Forças Armadas**. Brasília. 2007a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD 51-M-04: Doutrina Militar de Defesa**. Brasília. 2007b.

BRASIL. **Decreto nº 6.703 de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2008. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <[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)> Acesso: em 15 ago. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 543, de 2009 (do Poder Executivo)**. Dá nova redação e acresce dispositivos à Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/723482.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2010.

BUZAN, BARRY; WAEVER, OLE; WILDE, JAAP de. **Security: a new framework for analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers Incs, 1998. 239 p.

CLAUSEWITZ, CARL. **Da Guerra**. Tradução de Teresa Barros Pinto Barroso. Lisboa: Perspectivas & Realidades, Artes Gráficas Ltda, jun. 1976. 979 p. Título original: Von Kriege.

CUNHA, BRUNO P. *et al.* **Operação Unitas Gold: solidariedade hemisférica, defesa hemisférica, 50 anos**. Revista Marítima Brasileira. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, v. 129, p. 200-208, jul./set. 2009.

DAVIDSON, JANINE. **Principles of modern american counterinsurgency: evolution and debate**. Washington-DC: The Brookings Institution. 2009. Disponível em: <[http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/0608\\_counterinsurgency\\_davidson0608\\_counterinsurgency\\_davidson.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/0608_counterinsurgency_davidson0608_counterinsurgency_davidson.pdf)>. Acesso em 18 ago. 2010.

DIÁLOGO – FORUM DAS AMÉRICAS. **Terror marítimo espalha-se para águas ocidentais**. Miami - EUA, v. 19, n. 4, p. 42-51, 2009. Disponível em: <<http://www.dialogo-americas.com/images/shared/magazines/2009/10/01/2009-10-01-pt.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2010.

DIÁLOGO – FORUM DAS AMÉRICAS. **Uma empresa mundial de narcóticos**. Miami - EUA, v. 20, n. 1, p. 40-47, 2009. Disponível em: <<http://www.dialogo-americas.com>>. Acesso em 21 ago. 2010.

ESCOLA DE GUERRA NAVAL. **Guia para Estudos de Estratégia- EGN-304B**. Rio de Janeiro: EGN, 2007. 207p.

EUA. US Department of Defense. **Joint Publication 1-02: Department of Defense dictionary of military and associated terms**. 2001. Disponível em: <[http://www.dtic.mil/doctrine/-dod\\_dictionary/](http://www.dtic.mil/doctrine/-dod_dictionary/)> Acesso em 18 ago. 2010.

EUA. **A cooperative strategy for 21st century seapower**. Out. 2007. Disponível em: <<http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf>>. Acesso em 18 ago. 2010.

FRIEDMAN, NORMAN. **Seapower as strategy: navies and national interests**. Maryland: Naval Institute Press, 2001. 343 p.

GALDORISI, GEORGE; SUTTON, DARREN. **Achieving the Global Maritime Partnership: operational needs and technical realities**. RUSI Defense Systems. London: Royal United Services for Defence and Security Studies, p. 68-71, jun. 2007.

LIANG, QIAO; XIANGSUI, WANG. **A guerra além dos limites: conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização**. Pequim: Pla Literature and Arts Publishing House, fev. 1999. 255 p.

MACK, WILLIAM P.; SEYMOUR, HARRY A.; MCCOMAS, LESA A. **The Naval Officer's Guide**. Maryland: US Naval Institute, 1998. 377 p.

MARINHA DO BRASIL. **Missão e visão de futuro da Marinha**. 2010. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/menu\\_v/instituicao/missao\\_visao\\_mb.htm](http://www.mar.mil.br/menu_v/instituicao/missao_visao_mb.htm)>. Acesso em 22 ago. 2010.

MORABITO, ROBERT. E. **Maritime interdiction: the evolution of a strategy**. Newport: Naval War College, fev. 1991.

MORASH, BRETT. J. **Intelligence operations in maritime interdiction operations and global war on terrorism**. Newport: Naval War College, 2004.

MULLEN, MICHAEL. **Remarks as delivered by Adm. Mike Mullen**. Newport: Naval War College, 31 ago. 2005. Disponível em: <<http://www.navy.mil/navydata/cno/speeches/mullen-050831.txt>> Acesso em 20 ago. 2010.

NATO. **Allied Tactical Procedures – ATP 71: Allied Maritime Interdiction Operations**. North Atlantic Treaty Organization Standardization Agency (NATO-NSA). 2005.

ONU. **Report of the secretary-general's high-level panel on threats, challenges and change: a more secure world, our shared responsibility**. New York, 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/secureworld/>> Acesso em 18 ago. 2010.

ONU. UNODC, **World Drug Report 2010**. United Nations Office on Drugs and Crime. New York, p. 161-163, 2010. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/eastasiaandpacific//2010/06/wdr2010/World\\_Drug\\_Report\\_2010\\_lo-res.pdf](http://www.unodc.org/documents/eastasiaandpacific//2010/06/wdr2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf)>. Acesso em 18 ago. 2010.

OLIVEIRA, PAULO M. Seminário de Doutrina Básica da Marinha. **Os desafios da Marinha do Brasil para o século XXI**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 03 e 04 ago. 2010.

SCUTRO, ANDREW. Communication is key for 27 nation anti-pirate fleet. **Defense News**, Springfield-Virginia, 08 jun. 2009. p.24.

TILL, GEOFFREY. **Sea Power: a guide for the 21<sup>st</sup> century**. Londres: Frank Cass Publishers, 2004. 409 p.

VIDIGAL, ARMANDO. A. F. A missão das forças armadas para o século XXI. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v.124, p. 101-115, out/dez. 2004.