



Considerações sobre o gerenciamento de crises político-estratégicas¹

*Antonio Eudes Lima da Silva**

RESUMO

O autor estuda os conflitos que envolvem situações de crise ou de guerra e discute o gerenciamento de *crises político-estratégicas*, destacando que se deve evitar que terceiros interfiram na manobra da crise. Discute, também, o papel do Conselho de Governo como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República na formulação de diretrizes da ação governamental e de gerenciamento de crises.

PALAVRAS-CHAVE

Crise, crise político-estratégica

“O conflito é inerente à condição humana e não se vislumbra a época em que vá deixa de existir.”

O tema *conflito* tem sido objeto de várias teorias ou escolas. Todas consideram, contrária ou favoravelmente, o uso da força, ou a ameaça de seu uso, com o propósito de dirimir um conflito. Em última análise, a diferença fundamental gira em torno da existência ou não de certas propensões naturais ao ser humano, como a violência. É uma discussão tão antiga como a própria existência humana.

Independentemente de qualquer debate, a existência do conflito é um fato

desde os primórdios da humanidade e não se vislumbra o tempo em que deixe de existir. Evidentemente que, de várias maneiras, tem-se avançado no controle e na prevenção de conflitos, mas tal avanço não significa a sua erradicação. Conseqüentemente, os Estados, baseados na realidade de que os conflitos continuarão existindo, devem prever medidas adequadas para fazer frente a uma situação de conflito.

O conflito envolve situações de crise ou de guerra. No presente artigo, serão re-

* O autor é Tenente-Coronel de Cavalaria e Estado-Maior.

¹ Colaboração da ECEME.

alizados comentários sobre peculiaridades no gerenciamento de crises, bem como algumas diferenças entre as estruturas permanentes e as *ad hoc*, estabelecidas para esse gerenciamento ou manobra de crises.

Por fim, serão feitas breves considerações sobre a estrutura brasileira para manobras de crises.

O CONFLITO

“Conflito é um fenômeno social caracterizado pelo choque de vontades, decorrente do confronto de interesses, e constitui uma forma de se buscar uma solução ou compromisso” (Manual EMA-321 - Estratégia e Manobra de Crises, da Marinha do Brasil).

Quando o conflito envolve dois ou mais Estados soberanos e ameaça interesses considerados importantes, chega-se ao conceito de Conflito Internacional. O conflito, sendo inerente ao ser humano, é parte da relação entre nações e pode ocorrer devido a fatores históricos, étnicos, sociais, econômicos, religiosos ou ideológicos. Entretanto, são as razões econômicas, geopolíticas ou ações políticas as causas mais frequentes de um conflito internacional, ainda que a(s) razão(ões) aparentes ou conjunturais sejam distintas.

Outros fatores de desencadeamento de conflito são a expansão do crime organizado e facilidades de acesso a armas de destruição massiva, por parte de grupos irregulares. O volume de dinheiro gerado pela tráfico ilegal de drogas e de armas, somado à dificuldade de controle, representa para os Estados um desafio na busca de reduzir fontes de conflitos futuros.

A capacidade que tem um Estado para influir no curso da conjuntura internacio-

nal, por meio de sua ascendência cultural e de seus poderios econômico e tecnológico, denomina-se influência. A qualidade da sua expressão diplomática é fundamental para aumentar esse grau de influência.

A classificação dos conflitos é variável, segundo os fatores que os tipificam: duração, intensidade, amplitude, âmbitos de ocorrência, natureza e quantidade dos atores envolvidos etc. Segundo tais critérios, uma classificação simples permitiria identificar conflitos de longa e curta duração; de alta, média e baixa intensidade; locais, regionais ou globais; internacionais (externos) ou nacionais (internos); regulares e irregulares; bilaterais ou multilaterais.

Um determinado conflito, em estado latente, ao ser ativado por quaisquer das partes envolvidas ou, até mesmo, por todas essas partes, desencadeará uma crise e/ou uma guerra - evidentemente em se tratando de um conflito de típico emprego (ou da possibilidade de emprego) de forças militares.

No caso da guerra, a despeito do grande trabalho que será desenvolvido pela diplomacia, o esforço maior caberá à expressão militar.

Um aspecto importante é considerar, em função da evolução das relações internacionais, particularmente depois do término da Guerra Fria, qual ou quais formas de conflito se tornam mais prováveis que outras.

É lícito supor que, em um cenário caracterizado por tendências globalizantes e de integração regional, a crise é um tipo de conflito mais freqüente do que a guerra.

A guerra

Trata-se, em termos gerais, de um confronto armado e violento, entre dois ou mais Estados soberanos que lutam para

resolver uma contraposição de interesses onde se vêem ameaçados objetivos vitais, normalmente associados ao que se considera a necessidade de sobrevivência. Deste fenômeno social, participam todas as expressões do Poder Nacional, com predominância de expressão militar. Não é fácil, entretanto, precisar quando um confronto armado entre dois ou mais Estados é realmente uma guerra.

A guerra não é um fim em si mesma, e sim somente um meio para lograr uma paz mais estável e duradoura. É o último recurso de que dispõem os povos, depois de esgotadas todas as instâncias para alcançar uma solução por meios pacíficos.

Em todo caso, a guerra não surge intempestivamente. Supõe a existência de *interesses nacionais*² contrapostos e de antagonismos diversos. Geralmente, é resultado de um processo de tensão crescente cuja duração é variável. Normalmente, chega-se à guerra somente depois do fracasso das iniciativas político-diplomáticas na busca de uma solução para a(s) causa(s) da tensão. Portanto, a guerra normalmente é precedida de uma crise.

A crise

A palavra crise tem um espectro muito amplo: momento crítico ou decisivo; situação aflitiva; conjuntura perigosa, situação anormal e grave; momento grave, decisivo etc; seja no campo individual ou quaisquer dos campos de uma sociedade. É empregada para caracterizar situações que vão desde desastres naturais, de natureza interna, até confrontos de interesses entre dois ou mais paí-

ses. Sabemos as conseqüências geradas pelas crises, que as mesmas são potenciais, ocorrem a qualquer momento, em qualquer lugar e causam danos incalculáveis à população, à economia, ao meio-ambiente e demandam uma reação por parte dos Estados, muitas vezes no seu mais alto nível, devido a sua magnitude.

A Escola Superior de Guerra define crise como "um estado de tensão, provocado por fatores internos e/ou externos e regido por um choque de interesses que, se não administrado adequadamente, corre o risco de sofrer uma escalada³, até a situação de guerra".

A crise intencional resulta de um desafio deliberado de pelo menos uma das partes, ameaçando interesses importantes do oponente. A crise não intencional é ativada por evento(s) fora do alcance das partes envolvidas.

A crise pode ser também um instrumento político que um Estado emprega deliberadamente para lograr certos objetivos. Neste caso, uma crise pode ser inspirada por interesses diversos: políticos, econômicos, estratégicos, étnicos, sociais etc. Entretanto, o fator essencial para o êxito é que os interesses que estejam em jogo não sejam de importância tão relevante, nem muito menos vitais para o oponente, para que este se disponha a abdicar de tais interesses, diante das pressões e demandas recebidas.

A crise é um conflito de intensidade limitada, onde os fins são alcançados sem que se recorra ao emprego generalizado e intenso da força militar. O que se pretende é atingir certos objetivos mediante pressões ou

² "Condições reais ou potenciais, cuja busca ou proteção se considera vantajosa para a nação. Normalmente, guardam relação com os objetivos nacionais.

³ escalada: incremento do nível de violência, podendo ou não envolver terceiros.

negociações, ainda que sempre esteja presente o risco de que, por diversas razões, não se consiga impedir a escalada e se chegue ao uso generalizado e violento da força.

Em face do exposto acima, chegamos às seguintes modalidades de crise externa: a crise internacional⁴ e a crise político-estratégica⁵. No presente artigo, consideraremos apenas a segunda modalidade.

A CRISE POLÍTICO-ESTRATÉGICA

As situações de crise político-estratégica se caracterizam pelos seguintes aspectos: *transitoriedade* – as crises implicam a existência de desequilíbrios políticos, pelo quais será normal que a situação tenda a buscar um novo nível de estabilidade, seja através de um acordo ou de um conflito de gravidade superior (guerra); *urgência* – nas crises se tem a sensação de que as decisões devam ser tomadas com rapidez. Essa sensação pode contribuir para uma prematura tomada de decisão; *risco* – os períodos de crises são também de risco, pois existe o perigo de que a situação se descontrole e escale para níveis de violência indesejáveis.

O risco, por sua vez, é caracterizado pela:

a. Incerteza – As decisões costumam ser tomadas com a sensação de que não se têm informações suficientes. Existem freqüentes dúvidas quanto aos efeitos de cada ação sobre a psicologia do oponente.

b. Importância do fator psicológico – A luta que se delineia nas situações de crise é, basicamente, uma confrontação entre as

psicologias de quem as conduzem. Assim, é de fundamental importância a avaliação da personalidade dos governantes, grupos sociais e nacionais diretamente envolvidos ou possíveis de influírem na crise.

c. Aceitabilidade – Na avaliação dos possíveis modos de ação a implementar para conduzir uma crise, adquire importância muito especial o fator aceitabilidade, consequência dos benefícios que cada ação poderá resultar, frente aos riscos que ela implica.

A MANOBRA DE CRISE

Considerando-se a crise como a forma mais freqüente de conflito, faz-se necessário visualizar a maneira mais adequada de lidar com elas.

Define-se a manobra⁶ de crise como a aplicação do Poder Nacional, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, na busca de uma solução de compromisso favorável com o desenrolar da crise, em suas fases de desafio, reação e desenvolvimento.

Neste sentido, as forças militares, localizadas no cenário onde se desenvolve a crise, devem estar, obviamente, integradas com as demais expressões do Poder Nacional, buscando explorar vulnerabilidades do oponente, considerando-se a dissuasão como efeito desejado comum a qualquer crise.

Os países que assimilaram a importância e incorporaram a noção de manobra de crises às suas concepções estratégicas devem obter coerência e unificação de con-

⁴ É a crise que ocorre entre países, sem que se chegue a cogitar o emprego do poder bélico. Normalmente ocorrem por contraposição de interesses econômicos.

⁵ É um conflito político-social em que um ator busca impor sua vontade sobre outro, por meio da ameaça ou uso da força. É cogitado o uso da violência para a consecução de objetivos politicamente determinados.

⁶ Também chamada de manejo, gestão ou gerenciamento de crise. Em se tratando de crise político-estratégica, o termo mais usual é manobra de crise.

ceitos, nos níveis tático, estratégico e político, bem como normas integradas de procedimento e regras de engajamento. Mais ainda, é essencial que os condutores (chefes de governo) dotem-se de uma assessoria política, diplomática, estratégica e jurídica. Esta equipe, cuja missão é conceber a manobra de crise, denomina-se gabinete de crise.

Com o propósito de esclarecer possíveis confusões a respeito da conceituação de manobra de crises, é válido afirmar que:

- a solução a longo prazo de desacordos políticos entre Estados não é considerada manobra de crises, e sim relações diplomáticas normais; e

- a eliminação da tensão, decorrente da capitulação de uma das partes, tampouco é considerada manobra de crises, e sim meramente uma derrota.

A manobra de crise político-estratégica nada mais é do que um processo de negociação que inclui, como uma das variáveis significativas do processo, a ameaça tácita ou explícita do emprego de força na defesa dos interesses em disputa, explorando a capacidade de infringir danos ao adversário, a fim de que ele não inicie uma ação, ou então que cesse uma ação já iniciada.

Normalmente, as guerras, ainda que limitadas, são o resultado de um fracasso na manobra de crise. Como exemplos clássicos de manobras de crise bem e malsucedida, podemos citar, respectivamente, a crise dos mísseis soviéticos instalados em Cuba, em 1962, e a crise européia que precedeu a Primeira Guerra Mundial.

As condições essenciais para uma efetiva manobra de crise são:

- limitar objetivos estabelecidos. Em nenhum caso, deverão comprometer inte-

resses vitais para o oponente, evitando-se respostas indesejadas dele, a quem deverá sempre ser deixada a opção de uma saída honrosa. Deve-se também evitar que terceiros interfiram na manobra da crise. Pode-se dizer que os objetivos da manobra de crise são delimitados pelas instituições e práticas que orientam o emprego dos instrumentos de força à disposição dos Estados - militares e não militares -, capazes de impor uma percepção de coação ou de sustentar a violência coletiva organizada;

- limitar o grau de violência, evitando-se uma escalada indesejada;

- manter permanentemente espaço para distensão, mediante planejadas e oportunas flexibilizações de postura;

- observar o princípio da oportunidade nas várias ações durante a manobra da crise;

- negociar adequada e competentemente, de modo a que o oponente visualize, para si, vantagens nas opções apresentadas e esteja disposto a conformar-se com algo menos que a vitória. As comunicações devem ser mantidas abertas entre as partes e a alternância de emprego de cada expressão do Poder poderá ser adotada.

A manobra é considerada um êxito quando se descarta a possibilidade de guerra, em um processo onde os objetivos estabelecidos são atingidos, com um mínimo de concessões.

A seqüência normal da crise, a partir de um conflito latente, abrange:

- o desafio, que constitui a ação inicial, explorando uma vulnerabilidade do adversário;

- a reação, que é a réplica destinada a neutralizar o desafio e a assumir a iniciativa das ações;

- o desenvolvimento, caracterizado por ações e reações com o intuito de resolver a crise, preservando ou conquistando os interesses em disputa. O desenvolvimento estende-se até o chamado *ponto de não retorno*⁷. Nesta etapa, o Poder Político tem vital importância nas negociações, já que lhe caberá toda a condução da manobra.

O problema central para cada protagonista de uma crise é o de estabelecer a credibilidade de suas ameaças e convencer o oponente da firmeza de sua vontade e determinação. O objetivo é, portanto, convencer esse adversário de que ele é a parte que deve ceder para evitar o desastre.

Como efeito dissuasório, o Poder Militar dá sustentação ao Poder Político, durante as negociações, ampliando ou reduzindo a capacidade de convencimento, conforme seja grande ou pequeno o poderio militar do ator.

Segundo o EMA-321, a análise dos sistemas usados nas inúmeras crises político-estratégicas permite a identificação de seis fases para a manobra de crise:

1ª Fase - identificação, acompanhamento e análise de cenários e situações com potencial de gerar crise: é a fase de preparo do poder e planejamento, onde o desafio é formulado ou identificado;

2ª Fase - decisão política de engajamento na crise: fundamenta-se na avaliação dos objetivos e dos riscos envolvidos;

3ª Fase - utilização e ativação de estrutura de assessoramento, planejamento e ação, no nível necessário: estabelece-se a natureza do comportamento - escalar, estabilizar ou distender - a partir dos critérios

de aceitabilidade, exequibilidade e adequabilidade de ações básicas para emprego das expressões do Poder Nacional;

4ª Fase - avaliação político-estratégica das ações básicas que conformarão o emprego das diferentes expressões do poder, em oportunidade e intensidade;

5ª Fase - mobilização e prontidão levadas a níveis que assegurem a disponibilidade dos recursos e a credibilidade no seu emprego; e

6ª Fase - confrontação: obtenção da solução de compromisso desejada; pode resultar em guerra ou em um estágio de negociação que provocará um novo nível de atitudes no relacionamento entre os oponentes, passando a ser, novamente, preocupação que merece a continuidade de acompanhamento e análise.

Os problemas de processamento de informações e da tomada de decisões sob condições críticas, os requisitos especiais relativos a comando e controle, a coordenação das ações diplomáticas, militares e econômicas e os problemas de comunicação com um oponente durante as crises e os métodos recomendados para mantê-la foram alvos de estudos e de pesquisas que culminaram com a elaboração dos seguintes requisitos necessários para a manobra de crises⁸:

- fazer com que as opções militares permaneçam controladas pelo nível mais elevado;

- coordenar as ações diplomáticas, militares e, se for o caso, as econômicas;

- restringir as ações militares àquelas que constituam claras demonstrações da sua determinação e que sejam adequadas aos seus propósitos limitados na crise;

⁷ Ponto crítico, a partir do qual ocorrerá o acordo (podendo persistir o conflito latente) ou o conflito armado.

⁸ MIRANDA, Napoleão José Guimarães de. *Crise político-estratégica: análise e gerenciamento*. Monografia. ECEME. Rio de Janeiro, 2000. Cap. 4.

- evitar ações militares que dêem ao oponente a impressão de que o outro lado está prestes a recorrer a uma guerra de grandes proporções e que, portanto, forcem-no a considerar a possibilidade de anteciper-se a ela;

- escolher as opções diplomático-militares que sinalizem uma vontade de negociar, em vez de buscar uma solução militar;

- selecionar opções diplomático-militares que dêem ao oponente uma saída para a crise, que seja compatível com os seus interesses básicos;

- conhecer e avaliar as vulnerabilidades próprias e as do oponente;

- assegurar credibilidade na determinação de assumir todos os riscos decorrentes;

- controlar as informações ao público e exercer operações psicológicas, procurando apoio das opiniões públicas, nacional e internacional; e

- manter autocontrole sobre o próprio comportamento e procurar exercer controle sobre o do adversário.

A manobra se subdivide em duas partes principais, que são o controle e a condução da crise. As ações de controle visam a manter a liberdade de ação e a evitar a escalada. Centralizam-se no mais alto nível decisório e deve-se contar com todos os elementos necessários para a tomada de decisões. Conhecimentos de aspectos relativos ao Direito Internacional e das posições de nações amigas e organismos internacionais, referentes à crise, são fundamentais.

A condução da crise constitui a manobra propriamente dita, buscando-se preservar a iniciativa e atingir os objetivos estabelecidos. Torna-se essencial lidar com os chamados fatores de tensão (incerteza; premência de tempo; interesses envolvidos; escala-

da indesejada até a guerra; opinião pública e vulnerabilidades próprias) e com o subjetivismo das percepções e suas influências (importância da comunicação; diferença entre percepção e a realidade; má avaliação das intenções adversárias e dos riscos; busca de influência sobre as percepções do adversário e de terceiros). Um exemplo de percepção equivocada foi a ocorrida na crise entre Argentina e Inglaterra, originando a Guerra das Malvinas.

A eficiência nas operações de inteligência e psicológicas e o emprego coordenado e cooperativo dos membros do gabinete de crise são também fundamentais para o êxito.

ESTRUTURA PERMANENTE *VERSUS* ESTRUTURA *AD HOC*

O preparo do Poder Nacional para enfrentar situações de crise tem início com os planejamentos. Com base nos valores e objetivos nacionais e nas conjunturas nacional e internacional, são estabelecidas políticas e estratégias em nível nacional que, listando hipóteses de conflito, dão origem a políticas e estratégias setoriais para o enfrentamento de crises e/ou de guerra. A partir daí, os órgãos setoriais realizam seus planejamentos que, coordenados e condensados em um plano nacional, colocam o país em condições de aplicar o seu poder na defesa dos seus interesses.

No Brasil, o esforço principal na manobra de *crise político-estratégica* cabe, conforme já mencionado, à expressão política do Poder Nacional, por intermédio da sua diplomacia, em coerência com a Constituição que preconiza a busca da solução pacífica de controvérsias, resguardando, devidamente, os interesses vitais do País.

Entre as diretrizes para a consecução dos objetivos da Política de Defesa Nacional do Brasil, destaca-se a de “aperfeiçoar a capacidade de comando, controle e inteligência de todos os órgãos envolvidos na defesa nacional, proporcionando-lhes condições que facilitem o processo decisório, na paz e em situações de conflito”.

A participação das Forças Armadas ocorre sempre de *forma indireta*, tudo em consonância com as atitudes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a quem caberá a predominância das ações.

Ao Ministério da Defesa (MD) incumbirá o respaldo às decisões tomadas, no campo político, pelo Presidente da República, a quem cabe conduzir as ações, na qualidade de Comandante Supremo das Forças Armadas, no sentido de estabilizar, escalar ou distender a crise.

As decisões políticas do Presidente da República, no sentido de escalar, estabilizar ou distender, deverão estar alicerçadas em um eficaz assessoramento, somente possível a partir de informações precisas e oportunas e coordenadas, no mais alto nível, por um Gabinete de Crise.

O Brasil se ressentir, a exemplo de outros países da América do Sul, como, por exemplo, Chile e Argentina, de uma estrutura permanente para assessorar o condutor político (Presidente da República) em situações de crises político-estratégicas. Nestes países, como no Brasil, os Conselhos de Defesa Nacional ou de Segurança Nacional (como no Chile), criados por dispositivos constitucionais, opinam sobre decretações de medidas extraordinárias e sobre ações que garantam a independência nacional e a defesa do estado democrático. Mesmo os países que possuem uma estrutura firmada para

lidar com crises internas carecem de estrutura física e, principalmente, da mentalidade necessária no que concerne às manobras de crises político-estratégicas. Ainda que as Forças Armadas sirvam tão-somente de respaldo às ações diplomáticas, é nelas que se encontra um maior grau de profundidade visando às manobras de crise.

Discute-se muito sobre as desvantagens apresentadas pelas estruturas *ad hoc*. Dificuldades para treinamento, falta de relacionamento pessoal, organizacional e profissional e pouca disponibilidade de tempo para estabelecimento de normas gerais de ação são algumas destas desvantagens em relação às estruturas permanentes.

No Brasil, além do já mencionado *Conselho de Defesa Nacional*, foi criado em 1998 o *Conselho de Governo* e, em 1999, a *Câmara de Relações Exteriores de Defesa Nacional (Creden)*.

O Conselho de Governo é o órgão de assessoramento imediato do Presidente da República na formulação de diretrizes da ação governamental. Dele participam os ministros de Estado, os titulares de órgãos essenciais da Presidência da República e o advogado-geral da União. Quando a formulação de políticas públicas setoriais ultrapassar as competências de um único Ministério, esta será realizada por Câmaras do Conselho de Governo criadas em ato do Poder Executivo para esse fim. Para desenvolver as ações executivas das câmaras, serão constituídos comitês executivos, cuja composição e funcionamento serão também definidos em ato do Poder Executivo.

A Creden surgiu da natureza dos assuntos que a ela foram atribuídos, envolvendo a competência de, pelo menos, dois ministérios: o MRE e o MD. Seu objetivo é formu-

CONSIDERAÇÕES SOBRE O GERENCIAMENTO DE CRISES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS

lar políticas, estabelecer diretrizes e aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas, inclusive aquelas pertinentes:

- à cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa;
- à integração fronteiriça;
- às populações indígenas e aos direitos humanos;
- às operações de paz;
- ao narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional;
- à imigração; e
- às atividades de inteligência.

Para promover informações ao Presidente da República, cabe à Creden, também, o permanente acompanhamento e estudo de questões e fatos relevantes com potencial de risco à estabilidade institucional.

Integrada pelos ministros de Estado da Justiça, da Defesa e das Relações Exteriores e pelos chefes da Casa Civil da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que a presidirá, dela também participam os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Quando necessários ao exercício de sua competência, representantes de outros órgãos do Governo poderão ser convidados a participar das reuniões da Creden.

As atividades de Secretaria-Executiva da Creden, inclusive as de articulação entre os órgãos do Governo Federal, antes da Federação e outros segmentos envolvidos, no que se relaciona com o objetivo da Câmara, caberão ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) com-

pete, entre outros encargos, assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises (sem distinguir entre internas e externas), em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional.

O Núcleo de Gerenciamento de Crises do GSI tem por objetivo acompanhar e avaliar assuntos de interesse imediato da segurança nacional que possam evoluir para uma crise e, neste caso, apoiar o processo de condução. É integrado por militares, analistas de Inteligência e por funcionários diplomáticos do MRE. De forma não permanente, agregam-se um especialista em comunicação social, assessores jurídicos, negociadores e peritos no tema que gerou a crise.

O MRE não possui uma estrutura permanente para o gerenciamento de crise no âmbito do Ministério. Na iminência de deflagração de uma crise, um gabinete é instituído *ad hoc* na Secretaria de Planejamento Diplomático, com integrantes dos departamentos geográficos e/ou temáticos envolvidos na crise, e com integrantes de outros órgãos, estranhos ou não ao MRE, de acordo com a conveniência.

No âmbito do Ministério da Defesa, a Marinha vem aprofundando pesquisas sobre o assunto e conduzindo simulações periódicas, para as quais são convidados representantes da administração federal. As demais instituições armadas vêm realizando estudos e emitindo diretrizes referente a gerenciamento de crises, como, por exemplo, o Exército, que aprovou recentemente uma diretriz para a Gestão de Crise⁹, no âmbito da instituição.

⁹ Portaria nº 013 do Estado-Maior do Exército, de 11 de março de 2002.

A seguir, como exemplo de país com estrutura permanente de manobra de crises, abordaremos a organização adotada na Espanha.

Considerando o objetivo de “consolidar a Espanha como membro da comunidade ocidental, plenamente integrado na nova estrutura da Aliança Atlântica e seu firme compromisso com a segurança da Europa”¹⁰, a Espanha conta, em sua estrutura para gerenciamento ou manobras de crises (internas ou externas), com:

- a Comissão Delegada do Governo para Situações de Crise (CDSC)¹¹, que materializa o controle da crise. É presidida pelo Presidente do Governo e integrada, em caráter permanente, pelos ministros de Assuntos Exteriores, da Defesa, do Interior e o de Economia e Fazenda. Pode contar com outros ministros, dependendo do tipo de crise. Desenvolve, também, ações de prevenção de crises; e

- a Agência de Infra-estrutura e Segmento para Situações de Crise¹², órgão diretamente subordinado à Presidência do Governo, que, em coordenação com a CDSC, adota medidas para a condução da crise, tais como estabelecer um centro nacional de coordenação que possibilite rapidez e eficiência nas ações, desenvolver o necessário sistema de telecomunicações, planejar e coordenar ações de Inteligência e Contra-Inteligência e organizar o sistema de modo a compatibilizar-se com o da Aliança Atlântica (Otan).

Independentemente de se possuir uma estrutura permanente ou não, o ponto mais importante é, a nosso juízo, a consolidação de uma mentalidade de manobra de crises. O segmento diplomático tem de ra-

ciocinar com o emprego do poder militar na condução de uma crise.

A MANOBRA DE CRISE

Como já vimos, o conflito é inerente à condição humana e não se vislumbra a época em que vá deixar de existir.

Os progressos verificados no controle e prevenção de conflitos, as medidas de fomento de confiança mútua e várias outras ações no campo das Relações Internacionais têm reduzido a probabilidade de conflitos violentos.

Entretanto, o choque de interesses entre Estados e a busca pelo atingimento de objetivos nacionais, ou pela sua preservação, tornam viável a existência de crises internacionais e, mais ainda, a possibilidade de eclosão deliberada de crises com o intuito de auferir ganhos políticos.

A preocupação com o tema manobra de crise, devido ao seu dinamismo e aos riscos que representa para a política, sobretudo a externa, torna-se obrigatória na alta administração dos países, já que as consequências de uma ação ou reação inadequada podem ser piores do que a própria crise.

Portanto, qualquer Estado responsável tem a obrigação de prever medidas adequadas para enfrentar de forma efetiva uma crise político-estratégica.

É incontestável que as ações de manobra de crises, em nível nacional, devem ser conduzidas pela expressão política, sob o comando do Presidente da República.

O Brasil já possui, em nível nacional, uma estruturação para a prevenção e geren-

¹⁰ Ministério da Defesa de Espanha. Livro da Defesa. Madri, 2000, p. 12.

¹¹ Em espanhol, la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

¹² Em espanhol, la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis.

ciamento de crises. Entretanto, para que esteja adequadamente preparado, faz-se necessário estabelecer uma mentalidade de trabalho coordenado, no âmbito de todas as expressões do Poder. Planejamento e adestramento em nível nacional, com base nas hipóteses formuladas, são fundamentais.

O GSI, com a amplitude de suas atribuições e conformado apenas com um núcleo permanente de gerenciamento de crise, tem contribuído de maneira palpável para o estabelecimento de parâmetros que devem balizar um instrumento voltado para a administração de situações indesejáveis, cuja probabilidade de agravamento propicia o risco de deflagrar sérias conseqüências. O GSI salientou as condições em que atua efetivamente sobre o fenômeno que, extrapolando a competência institucional de qualquer órgão, é levado à Presidência da República e, naqueles casos, busca prevenir e, se necessário, articular o gerenciamento da crise.

Talvez com apenas algumas modificações ou enlace com outros órgãos, o próprio Núcleo de Gerenciamento de Crise do GSI/PR poderá trabalhar também vol-

tado para as crises externas, caracterizando-se, efetivamente, como uma agência de coordenação para a manobra de crises político-estratégicas em nível nacional e de caráter permanente.

Exercícios como os realizados pela Marinha, se conduzidos pelo GSI, serviriam para adestrar toda a estrutura de gerenciamento de crise político-estratégica.

A posição que o Brasil ocupa, a influência que exerce, principalmente no cenário continental e as suas potencialidades impõem a assunção de compromissos e responsabilidades, mormente as que dizem respeito à Defesa Nacional. Em conseqüência, o estabelecimento de uma estrutura permanente de manobra de crises no País torna-se, na opinião deste autor, necessário.

Finalizando, reitero minha opinião acerca da necessidade de conscientização por parte da sociedade, em particular dos mais elevados níveis da administração pública, no sentido de serem aperfeiçoadas estruturas de planejamento, comunicações e trabalho integrado, ágil e eficiente, em benefício desta mesma sociedade. ☉

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Política de Defesa Nacional*. Imprensa Nacional. Brasília, 1996.
- Constituição da República Federativa do Brasil*. 25 ed. Ed. Saraiva. São Paulo, 2000.
- DUPUY, Trevor N. *Enciclopédia internacional militar e de defesa*. (www.bookfinder.com).
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Curso de Estado-Maior de Defesa: conhecimentos básicos de manobra de crises*. Rio de Janeiro, 2002.
- ESTADO-MAIOR DA ARMADA. *EMA-321: Estratégia e Manobra de Crises Internacionais*. Brasília, 1987.
- ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. *C124-1 - Estratégia*. 3ª ed. Brasília, 2001.
- GAMBA, Virginia. *Estratégia: intervenção e crises*. Ed. Sudamericana. Buenos Aires, Argentina, 1985.
- JOHNSON, Bradford P. e BARNES, Catherine. *Resolução e negociação de conflitos*. (www.iwa.org)
- LATORRE, Adolfo Paúl. *Política e Forças Armadas*. Revista de Marina. Valparaíso, Chile, 1999.
- MINISTÉRIO DA DEFESA DE CHILE. *Livro da Defesa Nacional de Chile*. Santiago, 1997.
- MINISTÉRIO DA DEFESA DE ESPANHA. *Livro da Defesa*. Madri, 2000.
- . *Política de Defesa e Segurança da Espanha*. Madri, 1993.
- MIRANDA, Napoleão José Guimarães de. *Crise político-estratégica: análise e gerenciamento*. Monografia. ECEME. Rio de Janeiro, 2000.