

# A cultura brasileira de gestão do processo político decisório, da concepção e da condução das Operações de Evacuação de não Combatentes

Gian Dermário da Silva<sup>1</sup>

Valentina Schmitt<sup>2</sup>

Cesar Campiani Maximiano<sup>3</sup>

## A cultura organizacional brasileira e as Operações de Evacuação de não Combatentes

A cultura de uma sociedade expressa os valores e as crenças que os seus membros partilham. Assim, o termo cultura brasileira refere-se ao que se relaciona ao Brasil ou caracteriza o país e a sua sociedade, resguardando-se, principalmente, as diferenças regionais de um país com dimensões continentais e o caráter de suas organizações estatais e privadas, além de outros fatores e aspectos atinentes às suas convicções e proposições culturais. (PIRES e MACÊDO, 2006, p. 83 e 84).

Nesse contexto, Pires e Macêdo (2006) dizem o seguinte acerca da relação entre a cultura de um país e a de suas instituições e organizações estatais:

Para compreender a cultura em países diferentes, é necessário entender a socie-

dade e a cultura nacionais, suas concepções de vida em sociedade, seus valores e a forma de governo de um determinado grupo. Partindo dessas considerações iniciais, é que se apresentará, de forma sucinta, a contextualização da cultura brasileira, visto que as características culturais do país tendem a se refletir nas culturas organizacionais [os destaques são do autor]. (PIRES e MACÊDO, 2006, p. 84)

O Estado brasileiro, uma instituição nacional e soberana, representante de sua sociedade, defensor de seus interesses e objetivos e responsável por um território, se organiza de acordo com as suas convicções e proposições culturais para empregar todas as suas expressões do Poder Nacional, em situação de paz, crise ou conflito internacional. Tal emprego ocorre em harmonia com os estatutos e regimentos legais nacionais e internacionais reconhecidos, em conformidade com a sua Política Nacional de Defesa, a PND (BRASIL, 2012),

1 O autor é major de Infantaria do Exército Brasileiro, especialista em Operações Especiais, ex-chefe de Segurança da Embaixada Brasileira na Costa do Marfim e mestrando da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

2 Professora doutora do Instituto Meira Mattos/ECEME.

3 Professor doutor do Instituto Meira Mattos/ECEME.

e balizado pela sua Estratégia Nacional de Defesa, a END (BRASIL, 2012), visando à consecução dos seus Objetivos Nacionais Fundamentais (ONF).

Dessa forma, o Brasil, por meio do seu Governo Federal, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério da Defesa (MD), do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), do Conselho de Defesa Nacional (CDN), da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) e do Conselho Militar de Defesa (CMiD), além do auxílio, do assessoramento e da coordenação com outras instituições e organizações governamentais e não governamentais nacionais e internacionais, organiza-se para gerir a concepção dos planejamentos e a execução das ações, nos níveis político, estratégico, operacional e tático de decisão e condução das atividades, inerentes às Operações de Evacuação de Não Combatentes (Op ENC) em território estrangeiro, particularmente quando o mesmo se caracteriza como ambiente operacional (AMBO) incerto ou hostil.

Da mesma maneira, no Estado Brasileiro, o seu Governo Federal, por meio das instituições e dos órgãos referidos, organiza-se para decidir politicamente pela realização desse tipo de operação, empregando forças militares convencionais e Forças de Operações Especiais (FOpEsp) em situação de não guerra, como demanda da solução de uma crise internacional político-estratégica, buscando, dessa forma, a consecução e/ou à manutenção de parte de seus ONF.

Conforme Pires e Macêdo (2006), a cultura organizacional legitima as crenças e os valores compartilhados entre os membros

de uma instituição ou sociedade. Sendo assim, a cultura de uma organização não existe sem as pessoas que a integram, de acordo com as suas proposições e as suas convicções para gerenciá-la. Nesse sentido, segundo Pires e Macêdo (2006), cultura pode ser definida como:

[...] conjunto de modos de pensar, de sentir e de agir, mais ou menos formalizados, os quais, tendo sido aprendidos e sendo partilhados, por uma pluralidade de pessoas, servem de maneira ao mesmo tempo objetiva e simbólica e passam a **integrar essas pessoas em uma coletividade** distinta de outras [o destaque é do autor]. (PIRES e MACÊDO, 2006, p. 84)

Em consonância com os referidos autores, o Brasil, por meio do seu Governo Federal e dos seus órgãos e instituições de assessoramento e consulta referidos, possui uma cultura de gestão da concepção dos planejamentos e da condução das ações relativas às Op ENC em território estrangeiro, materializada e normatizada pelo manual MD33-M-08 (BRASIL, 2007). Além disso, o Estado Brasileiro possui uma cultura de procedimentos para a tomada da decisão política de se implementar esse tipo de operação, fundamentada, como última alternativa, no emprego de forças militares convencionais e de FOpEsp. Tais procedimentos culturais estão em conformidade com os preceitos da Constituição Federal (BRASIL, 1988), da PND (BRASIL, 2012) e da END (BRASIL, 2012), envolvendo interesses de segmentos da sociedade brasileira presentes no território brasileiro e no exterior, particularmente nos países e continentes onde possa ocorrer esse tipo de operação.

Hofstede (1994) também reforça a necessidade de se considerarem os aspectos culturais da sociedade em que a organização ou instituição se insere para compreender a sua cultura organizacional de gestão de processos de planejamentos e de implementação de suas respectivas ações. Quanto às organizações e instituições brasileiras, o referido autor ainda diz que as mesmas apresentam o coletivismo, a evitação da incerteza e o distanciamento do poder como aspectos característicos (HOFSTEDE, 1994, p. 180).

Sendo assim, no Brasil, uma vez tomada a decisão política de se realizar uma Op ENC em território estrangeiro, cuja consultoria e assessoramento são realizados por diversos órgãos, as instituições envolvidas organizam-se para a confecção dos planejamentos necessários e para a consequente condução das ações atinentes à Evacuação de Não Combatentes (ENC), caracterizando-a como uma operação multidisciplinar interagências. Essa organização de forma coletiva e coordenada, integrando e atendendo a diversos segmentos sociais públicos e privados, busca evitar as incertezas e, consequentemente, as possibilidades de insucesso inerentes a esse tipo de operação.

Ainda em relação às organizações e instituições brasileiras, Freitas (1997) levantou alguns traços predominantes nas mesmas, quais sejam: hierarquia, com tendência à centralização do poder; personalismo, com passividade e aceitação de grupos inferiores; "malandragem", que exprime flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social, configurando o "jeitinho brasileiro"; e culto ao sensualismo e à aventura, caracterizados por pessoas mais sonhadoras do que

disciplinadas e com tendência à aversão ao trabalho (FREITAS, 1997, p. 44).

Conforme o MD33-M-08 (BRASIL, 2007), o Governo Federal brasileiro centraliza a tomada da decisão política de se realizar uma Op ENC em território estrangeiro, empregando forças militares em situação de não guerra, após consulta e assessoramento de órgãos dos níveis político e estratégico da Estrutura Militar de Defesa (Etta Mi D), assim como de órgãos das suas Relações Internacionais e da sua Política Externa. Essa hierarquização do processo decisório caracteriza bem a centralização do poder por parte do chefe de Estado e de Governo, em uma situação de crise internacional, como no caso desse tipo de operação.

Dessa forma, o processo decisório político referente à gestão de crise internacional que envolva a possibilidade de ENC em território estrangeiro, empregando forças militares, passa a ser influenciado pelo personalismo, pelos interesses político-partidários e pela passividade do chefe de Estado e de Governo em exercício, assim como dos seus assessores. De acordo com os conceitos de Freitas (1997), essa situação configura os traços culturais brasileiros de aventura e de improvisação na condução desse tipo de operação, carecendo de profissionalismo, de disciplina, de cooperação e de coesão governamental e social.

Conforme o manual MD33-M-08 (BRASIL, 2007), quanto à concepção dos planejamentos e à condução das atividades atinentes às Op ENC em território estrangeiro, empregando forças militares como último recurso para a solução da crise internacional configurada, as mesmas se caracte-

terizam pela descentralização das ações das tropas empregadas pelo Comando Operacional Conjunto (C Op Cj), nos níveis operacional e tático de decisão e condução das atividades. Assim, enquanto o comando, o controle e a coordenação desse tipo de operação permanecem nos níveis político e estratégico, os planejamentos e a execução das mesmas são conduzidos nos níveis operacional e tático (BRASIL, 2007, p. 23 a 25).

As instituições públicas e estatais do Brasil, como as suas Forças Armadas (FA), têm como um dos seus objetivos prestar serviços para a sociedade brasileira e cumprem suas funções, buscando maior eficiência e eficácia nas ações do Estado brasileiro, além de melhor atendimento aos anseios dessa sociedade. Porém, as FA, por serem instituições públicas e estatais, são vulneráveis às interferências da expressão política do Poder Nacional. Dessa forma, no Brasil, não só o processo decisório político de se empregar o Poder Militar como também a gestão da concepção dos planejamentos e da condução das ações relativas às Op ENC pelas forças militares empregadas estará subordinada às decisões e às diretrizes da sua expressão política (PIRES e MACÊDO, 2006, p. 100 e 101).

De acordo com Gray (1999), todo comportamento estratégico é um comportamento cultural. Assim, nenhum chefe de Estado, de Governo e comandante militar e nenhuma instituição nacional podem operar em desacordo com os seus preceitos culturais. A cultura estratégica apresenta expressiva importância porque levanta questões fundamentais sobre as raízes do comportamento estratégico, servindo como um guia para se

entenderem as ações e atitudes estratégicas. Da mesma forma, cultura estratégica pode ser concebida como um contexto que envolve e dá sentido ao comportamento estratégico, envolvendo questões estratégicas levantadas em conjunto. Sendo assim, a cultura de um povo influencia o comportamento e a estratégia de suas forças militares, quando as mesmas são empregadas em situações de crise e conflito interno e internacional, ou seja, em operações de guerra e de não guerra (GRAY, 1999, p. 129, 130 e 134).

Segundo Gray (1999), cultura estratégica e padrões de comportamento estratégico estão integralmente relacionados com a estratégia operacional e as concepções operacionais e táticas de emprego de forças militares. Dessa forma, assim como uma estratégia tem de ser concebida para balizar a condução de operações — que por sua vez consiste em procedimentos táticos —, o comportamento dos níveis estratégico, operacional e tático é padronizado por pessoas e organizações influenciadas culturalmente. Assim, os decisores políticos e militares e os cidadãos não podem abordar os desafios e crises contemporâneos, deixando de considerar sua cultura estratégica, o que reafirma as ideias de que culturalmente é possível entender a formulação de uma estratégia, de que o comportamento estratégico não está além da cultura estratégica e de que a cultura estratégica deve ser um guia para as ações estratégicas (GRAY, 1999, p. 135 a 144).

Gray (1999) também ressalta que um país ou uma coligação de países possuem uma cultura estratégica dominante e passível de evolução, que engloba ações e atividades estratégicas militares passíveis de ser empre-

gadas, com suas vantagens e desvantagens. Assim, o referido autor cita as FA dos EUA como exemplo, que possuem duas culturas militares estratégicas distintas e representadas pelas suas forças militares convencionais e suas FOpEsp. Essa diferença cultural, que foi acentuada ao longo da segunda metade do século XX, tem diminuído ao longo do século XXI, juntamente com a resistência cultural política e militar norte-americana de se empregarem as capacidades das suas FOpEsp (GRAY, 1999, p. 144).

Por fim, a manutenção da soberania e a defesa do patrimônio e dos interesses do Brasil em outros países em situação de crise internacional e a segurança de brasileiros não combatentes no exterior, além de se constituírem em ONF, também devem ser objetivos inerentes à estruturação organizacional do Estado brasileiro, assim como de suas expressões do Poder Nacional e de suas instituições e órgãos envolvidos na gestão do processo decisório político, da concepção dos planejamentos e da condução das ações relativas às Op ENC em território estrangeiro, influenciando significativamente o bem-estar e a satisfação da sociedade brasileira dentro e fora do território nacional.

A consolidação de uma cultura e de uma estrutura organizacional favorável a essa questão ainda possibilita a intensificação da integração das FA com a sociedade e demais instituições brasileiras, podendo aumentar a confiança dos brasileiros nas mesmas, além de promover a importância de o Brasil possuir Poder Militar forte e capacitado para ser empregado em situação de crise ou conflito internacional, como no caso de ENC em outros países.

## **A gestão brasileira de planejamentos e as Operações de Evacuação de não Combatentes**

No que diz respeito aos problemas da gestão brasileira de planejamentos e de acordo com análise de Oliveira (2006), realizada com foco nos países em desenvolvimento, entre os quais se inclui o Brasil, a preocupação do planejador, em todos os níveis, fica focada na parte técnica e na formulação burocrática do plano, além do controle centralizado e estatal dos mesmos e das suas previsões orçamentárias. Para Oliveira (2006), o foco restrito a essas áreas obscurece o processo de decisão, que, segundo o referido autor, trata-se de uma construção política e social, que se constitui em uma das tarefas mais importantes do citado processo (OLIVEIRA, 2006, p. 274).

Oliveira (2006) diz que existem várias escolas de pensamento com diferentes visões acerca de processos de planejamento, porém a literatura de políticas públicas e estatais foi um pouco tardia em reconhecer a importância da implementação dos planos nesses referidos processos. Tal implementação é que leva aos resultados finais das políticas, programas e projetos atinentes aos processos de planejamento (OLIVEIRA, 2006, p. 275 e 276).

Da mesma forma, chegar a um consenso sobre a definição de implementação não é fácil, pois existem diversas interpretações acerca da mesma. Citados por Oliveira (2006), Mazmahian e Sabatier (1983) a definem da seguinte forma:

**Eventos e atividades que ocorrem depois da emissão de autorizações e de diretrizes de políticas públicas, que incluem**

**os esforços para administrá-las e gerenciar seus impactos em pessoas e eventos** [os destaques são do autor]. (OLIVEIRA, 2006, p. 277)

De acordo com Oliveira (2006), uma visão escolar mais moderna de processo de planejamento tenta adicionar uma componente de implementação do plano. Com isso, alguns mecanismos de gestão da implementação são priorizados para garantir que tudo aquilo que seja indicado e previsto também seja implementado. Porém, por mais que se fiscalizem os processos, os resultados esperados ainda podem ser insatisfatórios, devido às diversas e possíveis variáveis, como os problemas institucionais que podem surgir, o fato de que muito do que é planejado pode não ser executado e, ainda, que as condições iniciais do planejamento podem mudar com o tempo (OLIVEIRA, 2006, p. 275 e 276).

Assim, no contexto da PND (BRASIL, 2012) e conforme a doutrina brasileira de ENC prevista no manual MD33-M-08 (BRASIL, 2007), as Op ENC em território estrangeiro envolvem a confecção e/ou utilização de Planos de Emergência de Embaixada (PEE), em princípio de responsabilidade do MRE e das embaixadas e consulados brasileiros no exterior; de planos de operações de evacuação de não combatentes (Pl Op ENC), que são encargos do MD, do C Op Cj e das suas tropas empregadas; e de diversas coordenações entre autoridades e organizações civis e militares, governamentais e não governamentais nacionais e internacionais. Logo, é imprescindível que os PEE e os Pl Op ENC para cada país em crise ou conflito internacional sejam sustentáveis, coordena-

dos, viáveis e totalmente integrados. (BRASIL, 2007, p. 17).

Pode-se observar que o MD33-M-08 (BRASIL, 2007) não é claro ao estabelecer a quem cabe elaborar e aprovar os PEE, enquanto o MRE não os tem como documentos oficiais, não obrigando a sua confecção, apenas os sugerindo. De acordo com Zuccaro (2010), tem-se observado na prática a dificuldade de engajamento de algumas embaixadas e consulados brasileiros no exterior, pois, segundo Zuccaro (2010), até o final de 2010, das trinta e quatro aditâncias militares existentes até então, apenas vinte e nove PEE tinham sido enviados ao MD, dos quais apenas seis tinham a chancela dos respectivos embaixadores e cônsules brasileiros em presença (ZUCCARO, 2010).

De acordo com Oliveira (2006), as visões e seus aspectos descritos anteriormente separam com clareza a elaboração da implementação de políticas públicas e estatais nos processos de planejamentos referentes, colocando o planejamento como um processo burocrático de se fazerem planos, como no caso da PND (BRASIL, 2012), da END (BRASIL, 2012) e da Estratégia Militar de Defesa (BRASIL, 2006), resultando na concepção de uma doutrina de ENC em território estrangeiro que carece de acompanhamento e de diversas providências e atualizações em todos os níveis de decisão e condução das ações (OLIVEIRA, 2006, p. 276).

Ainda conforme Oliveira (2006), resultados decepcionantes e até mesmo catastróficos têm sido observados referentes à concepção equivocada do processo de planejamento, que alija a implementação da elaboração de políticas públicas e estatais, como

se verifica no processo brasileiro de concepção dos planejamentos relativos às Op ENC em território estrangeiro, no contexto da segurança e defesa nacional (OLIVEIRA, 2006, p. 276).

Conforme apresentação de Zuccaro (2010) no Seminário de Evacuação de Não Combatentes, conduzido pelo Estado-Maior da Defesa (EMD) de 24 a 27 de agosto de 2010, a problemática das Op ENC em território estrangeiro se agrava na medida em que se verificam as dificuldades do Governo Federal brasileiro perante a necessidade de apoio de outros países em presença para a condução da ENC brasileiros da Guiné-Bissau em 1998, e os ensinamentos colhidos e as condições de execução da evacuação de brasileiros não combatentes do Líbano em 2006. Da mesma maneira, isso fica evidente quando se identifica a indefinição de responsabilidades quanto à concepção dos PEE, assim como quando se constata a inexistência dos mesmos atualizados e exequíveis (ZUCCARO, 2010).

De acordo com Zuccaro (2010), o Brasil teve dificuldades de evacuar cerca de 200 brasileiros não combatentes da Guiné-Bissau em 1998, como demanda da solução da crise internacional configurada nesse país e gerida pelo Governo brasileiro. Esse país se encontrava na época em uma situação de conflito interno, o que caracterizou um AMBO incerto ou hostil e fez com que o Governo Federal brasileiro dependesse do apoio da França e de Portugal para conduzir a evacuação dos brasileiros não combatentes em presença. Segundo o embaixador do Brasil na época, Guy Pinheiro Vasconcelos, os portugueses conseguiram evacuar aproximada-

mente 80 brasileiros que se encontravam na capital Bissau, ficando outros cerca de 120 em dificuldades no interior daquele país anfitrião, sob riscos e ameaças em um cenário de insegurança e incertezas (ZUCCARO, 2010).

Conforme Zuccaro (2010), o Brasil também evacuou cerca de 2.950 brasileiros não combatentes do Líbano em 2006, por ocasião do conflito externo desse país com Israel, o que configurou um conflito armado internacional, sendo a Op ENC respectiva conduzida pelo Governo Federal brasileiro. A gestão da condução dessa referida operação ocorreu por meio do MRE, do GSI/PR e do MD, empregando aeronaves civis e da Força Aérea Brasileira (FAB), que pousaram em Beirute e na Turquia, neste caso exigindo deslocamento terrestre dos brasileiros. Nessa ocasião, a FAB aproveitou suas aeronaves que já se encontravam a serviço na África (ZUCCARO, 2010).

Fundamentado nas informações de Paulo Cabral, correspondente da BBC Brasil em Beirute em 2006, e de diplomatas brasileiros no Oriente Médio, Zuccaro (2010) disse que, apesar do sucesso dessa operação, observou-se na prática que esta não é a melhor forma de conduzir Op ENC em AMBO complexos como tal, devido à necessidade de se realizar um correto planejamento, com detalhamentos que apontem as ameaças e os riscos operacionais e políticos para a implementação da mesma (ZUCCARO, 2010).

Segundo Oliveira (2006), há uma tendência a explicar as falhas de políticas públicas e estatais em países em desenvolvimento por vários motivos, entre os quais se destacam os aspectos político-institucionais,

os financeiros e os técnicos. Quanto aos aspectos político-institucionais, o autor diz que tais falhas ocorrem quando o Estado e a sociedade não se articulam e nem funcionam de maneira apropriada e coordenada. No que diz respeito aos aspectos financeiros, estes geralmente constituem-se na razão mais direta para se explicarem as falhas em planejamentos nos países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2006, p. 280).

Porém, de acordo com o referido autor, é em relação aos aspectos técnicos que as capacidades de gestão de planejamento de políticas públicas e estatais são apontadas como outros limitadores dos países em desenvolvimento. Dessa forma, a falta de recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis para planejar as políticas públicas e estatais tornam-se fatores característicos (OLIVEIRA, 2006, p. 280 e 281).

Além disso, e segundo Manor (1999), referido por Oliveira (2006), muitas vezes existe uma centralização exagerada do processo de planejamento, faltando uma articulação entre as diversas agências responsáveis para o bom andamento de determinadas políticas públicas e estatais, aparecendo até mesmo conflitos entre os órgãos no mesmo nível ou diferentes níveis de governo, que limitam o processo de planejamento (OLIVEIRA, 2006, p. 280 e 281).

A condução de planejamentos tem de ser vista como um processo que, com o tempo, leve à geração de confiança e de aprendizado entre os diversos atores e instituições envolvidos na decisão, visando ao aprimoramento dos mesmos na tomada de decisão

conjunta. Da mesma maneira, as limitações dos planejamentos devem ser consideradas como ferramentas capazes de prever e controlar o futuro do processo (OLIVEIRA, 2006, p. 284).

Além disso, cabe ressaltar que um planejamento estatal, particularmente de segurança e defesa, como o de condução de Op ENC em território estrangeiro, é um processo de decisão político-social e estratégico. Tal processo depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade, principalmente para as partes envolvidas direta ou indiretamente e no interior e fora do território nacional, levando continuamente ao aprendizado de seus segmentos e das demais instituições participantes, civis e militares, governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais (OLIVEIRA, 2006, p. 284 e 285).

Assim, pode-se verificar que as complexas concepções e respectivas implementações de PEE e de Pl Op ENC requerem tempo, detalhamentos, doutrina, estratégia e táticas, técnicas e procedimentos (TTP) específicos e especializados, em consonância com as estaturas das expressões militar e política do Poder Nacional brasileiro, tornando-se um desafio para a sua Estratégia Militar de Defesa (BRASIL, 2006), e, conseqüentemente, para o sua END (BRASIL, 2012) e a sua PND (BRASIL, 2012).

Da mesma forma, a confecção de tais planos necessita de análise e de planejamento detalhados para sua futura implementação e posterior acompanhamento nos níveis



tático, operacional e estratégico de decisão e condução das ações, seguida de competente disseminação para as instituições responsáveis, considerando as ingerências e as coordenações com as demais expressões do Poder Nacional.

Enfim, pode-se inferir parcialmente que as escolas de pensamento sobre a gestão de planejamento de políticas públicas e estatais veem tais processos associados às atividades de elaboração de planos, à participação de outras instituições, organizações e segmentos sociais e à implementação e acompanhamento dos mesmos. Convém ressaltar ainda que, quanto às políticas públicas e estatais, os aspectos político-institucionais, financeiros e técnicos constituem-se nas suas principais falhas. Logo, a concepção dos planejamentos e a condução das ações inerentes às Op ENC em território estrangeiro requerem, por parte do Estado brasileiro e seu Governo Federal, doutrina, tempo, detalhamento, estratégia e TTP específicos e especializados por parte das organizações e instituições brasileiras envolvidas na condução da operação em questão.

### **As influências da gestão organizacional brasileira na condução de Operações de Evacuação de não Combatentes**

Segundo Waard e Soeters (2007, p. 181), pensadores militares, como Sun Tzu, desde tempos remotos (2.500 anos AC), já se empenhavam na busca da gestão coerente e eficaz da organização das forças militares para a prática da guerra. Assim, *A arte da guerra*, de Sun Tzu (2006), apresenta inúmeros conceitos e fundamentos empregados

na doutrina militar contemporânea, em situação de guerra e de não guerra, como no caso de condução de Op ENC em território estrangeiro, como demanda da solução de uma crise internacional. Nessa obra, o chefe militar chinês descreveu os princípios da guerra moderna, lançando as bases do atual sistema de planejamento militar (BRASIL, 2002, p. 8; TZU, 2006, p. 7).

Ainda conforme Waard e Soeters (2007, p. 181), em tempos menos remotos, pensadores alemães, como Clausewitz (1832), em sua obra *Da guerra*, influenciaram profundamente as teorias gerenciais sobre a estratégia, a estrutura organizacional e as doutrinas militares dos séculos XIX e XX, baseando suas ideias em práticas militares bem estabelecidas. Clausewitz (1832) pregava a primazia da política em contraposição ao militarismo, analisando com profundidade o relacionamento entre civis e militares na condução de uma guerra ou de operações em âmbito externo. Tal primazia fica caracterizada na doutrina brasileira de condução de Op ENC, em situação de crise internacional, cuja decisão de implementar tal operação empregando forças militares é do nível político, assim como o comando, o controle e a coordenação suprema da operação em questão (CLAUSEWITZ, 1832, p. 209 a 309; WAARD e SOETERS, 2007, p. 181).

Os referidos autores procuram mostrar que alguns conceitos básicos aplicados na gestão atual e na teoria das organizações seriam aplicáveis nas ciências militares e nos diversos tipos de operações em situação de paz, crise ou conflito internacional. Assim, o primeiro desses conceitos a serem mencionados é o da flexibilidade. No entanto, a

busca da flexibilidade pode conduzir a diferentes conceitos de gestão estratégica, como *networking*, que quer dizer trabalhar em rede, enfatizando a necessidade das organizações e instituições envolvidas na gestão de processos de cooperarem entre si (WAARD e SOETERS, 2007, p. 185).

Segundo os autores, mesmo as Forças Armadas dos EUA são incapazes de executar, em larga escala, operações por conta própria. Exemplos disso estão nas experiências operacionais norte-americanas no Iraque e no Afeganistão, envolvendo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Organização das Nações Unidas (ONU). Dessa forma, *networking* prescreve a colaboração interorganizacional, ou seja, interagências, constituindo-se na resposta inevitável para o desenvolvimento tanto das empresas civis como das estruturas e organizações militares (WAARD e SOETERS, 2007, p. 185-187).

Nesse sentido, de acordo com a doutrina brasileira de ENC, prevista no manual MD33-M-08 (BRASIL, 2007), a implementação de uma Op ENC em território estrangeiro, empregando o Poder Militar, envolve a integração, a coordenação e o controle de diversas organizações civis e militares, governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais. Tal desencadeamento ocorre com autorização do presidente da República (Pres Rep) e comandante supremo (CS) das FA, após processo decisório político, considerando a necessidade e a requisição do embaixador ou cônsul brasileiro no país anfitrião (BRASIL, 2007, p. 22).

Dessa forma, por determinação do Pres Rep, o MD constitui e ativa o C Op Cj,

que, juntamente com as suas tropas e nos níveis operacional e tático, é o responsável por planejar e executar a referida operação, coordenando-se com o MRE e o embaixador ou cônsul brasileiro interessado. Assim, enquanto o MRE e a embaixada ou consulado brasileiro no exterior se responsabilizam pelo desencadeamento dos PEE e pela condução das ações relativas à evacuação, o MD, o C Op Cj e as suas tropas empregadas realizam os Pl Op ENC e executam as atividades inerentes à operação em questão. Esses referidos planos e ações necessitam de profunda coordenação e integração entre si, o que caracteriza tal operação como multidisciplinar interagências (BRASIL, 2007, p. 22).

O segundo conceito de expressiva relevância mencionado por Waard e Soeters (2007) é o da modularidade. Conforme os referidos autores, estruturas e sistemas são ditos terem um alto grau de modularidade quando os seus componentes podem ser separados e recombinados em novas configurações, ou seja, seria o equivalente aos estudos de módulos de combate por capacidades específicas necessárias a uma operação militar. Além disso, no conceito de modularidade, a soma das capacidades das diferentes unidades militares, dos ramos gerenciais e das possibilidades das organizações e dos países envolvidos cria uma enorme capacidade militar com base em configurações específicas de recursos que podem ser compostos para diferentes e específicos fins, como no caso da condução de Op ENC em território estrangeiro como demanda da solução de uma crise internacional político-estratégica, em uma situação de não guerra (WAARD e SOETERS, 2007, p. 187-190).

Quanto à estruturação do Poder Militar necessário para gerir o planejamento e a condução de uma Op ENC em território estrangeiro, em situação de não guerra, de acordo com o MD33-M-08 (BRASIL, 2007), o mesmo poderá ser influenciado por diversos fatores, como a postura, atitudes e capacidade militar do país anfitrião, a presença de forças irregulares hostis no AMBO, a situação na área de operações, o número de brasileiros não combatentes em presença, a existência de locais de evacuação, de áreas de reunião de evacuados e de locais de destino seguro e as características do AMBO em questão. Em um AMBO permissivo, a referida operação é simplificada, podendo ser empregada uma força militar reduzida ou mesmo nem empregá-la. Já nos AMBO incertos e hostis, o Poder Militar deve ser criteriosamente estruturado, devendo o C Op Cj integrar forças convencionais e de operações especiais, constituindo um Grupo Avançado, uma força de evacuação principal, uma força de segurança e uma força de reação (BRASIL, 2007, p. 23).

O terceiro conceito relevante mencionado por Waard e Soeters (2007) é o da ambidestria. Citados pelos referidos autores, Birkenshaw e Gibson (2004) dizem que as organizações e instituições não podem mais confiar em apenas uma competência específica e que, no caso dos militares, os mesmos precisam ser generalistas. Assim, as organizações militares estão enfrentando cada vez mais demandas contraditórias, pois, de um lado, enfrentam a necessidade de ser especializadas na aplicação da violência e, por outro lado, também precisam se comunicar e se relacionar com populações visando à

busca e/ou à manutenção da paz. Essas novas tarefas e capacitações, como a cooperação cívico-militar, a ajuda humanitária e a evacuação de não combatentes, têm desafiado e influenciado as organizações e o Poder Militar dos Estados Nacionais (WAARD e SOETERS, 2007, p. 190-192).

Waard e Soeters (2007) ainda ressaltam que, atualmente, os comandantes militares não podem apenas pensar em suas próprias unidades, nos seus problemas internos e nas suas operações de forma isolada, que tradicionalmente eram suas preocupações. Estas preocupações continuam sendo importantes, porém, os militares também precisam se relacionar com a população e outras instituições civis e militares, como normalmente ocorre no caso das Op ENC em território estrangeiro. Assim, torna-se relevante a necessidade de se construírem vínculos com outros Estados Nacionais, com a população da área de operações de prováveis países anfitriões e com outros atores que operam nos AMBO em questão, tais como organizações governamentais e não governamentais nacionais e internacionais (WAARD e SOETERS, 2007, p. 190-192).

Nesse sentido, a PND (BRASIL, 2012) e a END (BRASIL, 2012) condicionam a gestão do planejamento brasileiro de segurança e defesa, assim como a sua respectiva condução, estabelecendo objetivos, diretrizes e orientações político-estratégicas para o preparo e o emprego da capacitação nacional, envolvendo conjuntamente os setores militar e civil em todas as expressões do Poder Nacional. Da mesma forma, considerando as possíveis implicações humanitárias, militares e políticas referentes à condução de Op ENC

em território estrangeiro, a doutrina brasileira de ENC prevista no MD33-M-08 (BRASIL, 2007) considera a diplomacia, a política externa e as relações internacionais fundamentais para a gestão da concepção dos planejamentos e da condução das ações de tais operações (BRASIL, 2007, p. 31).

O conceito de comunalidade também é mencionado com importância por Waard e Soeters (2007). Citados pelos referidos autores, Baldwin e Clarke (1997) influenciaram a conceituação de comunalidade adotada pela OTAN, que a define como a situação que tenha sido alcançada quando a mesma doutrina, procedimentos ou equipamentos são usados de forma comum por todas as organizações militares envolvidas numa mesma atividade ou operação. Esta necessidade de padronização tem crescido exponencialmente na última década, quando as operações tornaram-se mais modulares e multinacionais, como pode ser verificado no caso da condução de Op ENC em território estrangeiro empregando Forças Militares Multinacionais, visando à evacuação de nacionais não combatentes de origens diversas (WAARD e SOETERS, 2007, p. 189).

Nesse contexto, as Op ENC em território estrangeiro ensejam a projeção de poder militar, quer seja naval, aéreo ou terrestre, de forma singular, conjunta ou combinada, independentemente de o AMBO se caracterizar em permissivo, incerto ou hostil. Sendo assim, além da doutrina de ENC prevista no MD33-M-08 (BRASIL, 2007), as organizações e instituições civis e militares brasileiras envolvidas na gestão da confecção dos planejamentos e da condução das atividades referentes às Op ENC demandam alto

nível de preparação técnica, equipamentos e capacitações para bem cumprir tais atribuições, de forma coordenada, controlada, padronizada e integrada, como prescrevem as operações multidisciplinares interagências (BRASIL, 2007, p. 12).

Finalmente, conclui-se que a administração civil e a ciência da organização, juntamente com seus fundamentos, conceitos e teorias, são úteis na melhoria do desempenho militar, assim como das suas operações, o que se constitui no reverso da medalha. Dessa forma, conceitos de Waard e Soeters (2007), como flexibilidade, modularidade, ambidestria e comunalidade, balizam, juntamente com outros preceitos teóricos, a organização das instituições brasileiras envolvidas na gestão da concepção dos planejamentos e da condução das ações relativas às Operações de Evacuação de Não Combatentes em território estrangeiro, conferindo novas possibilidades e, conseqüentemente, incrementando tanto a gestão do processo decisório político de se implementar tal operação empregando forças militares numa situação de não guerra, como a execução das ações propriamente ditas como demanda da solução de uma crise internacional político-estratégica.

### **A gestão brasileira de crise internacional referente à condução de Operações de Evacuação de não Combatentes**

As pesquisas acerca das crises e conflitos internacionais e dos métodos empregados na gestão e condução das mesmas são relativas à segunda metade do século XX. Conforme a Doutrina Militar de Defesa do

Brasil (BRASIL, 2007), alguns fatores determinaram estudos de metodologias para lidar com esse tipo de fenômeno social, como a amplitude e a repercussão mundial que essas referidas crises e conflitos internacionais passaram a ter, a versatilidade e o alcance dos meios de comunicações e de tecnologia da informação, a expressiva participação e importância da opinião pública nacional e internacional, além do maior inter-relacionamento dos interesses e objetivos dos diversos atores estatais e não estatais envolvidos nos contenciosos (BRASIL, 2007, p. 29).

O sucesso da gestão das Op ENC em território estrangeiro, caracterizado como AMBO incerto ou hostil, depende de análise e entendimento dos riscos e ameaças inerentes às mesmas, às suas condicionantes e aos atores e processos envolvidos em cada situação de crise internacional configurada. Nesse sentido, atualmente, o processo de gestão da decisão política de se empregar o Poder Militar nesse tipo de operação, assim como o comando, o controle e a coordenação política, estratégica, operacional e tática referentes à mesma, associados às crises ou conflitos sociais, tornaram-se tarefas mais complexas em função da necessidade de integração de um número cada vez mais expressivo de organizações governamentais e não governamentais nacionais e internacionais envolvidas, além das considerações atinentes aos Direitos Humanos e ao Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) (MEDEIROS; SOARES, 2009, p. 73).

A especificidade da gestão do processo de decisão política de se empregarem forças militares em âmbito externo, assim como da concepção dos planejamentos e da condução

das ações referentes às Op ENC em território estrangeiro, caracterizado como AMBO incerto ou hostil, torna esse tipo de operação muito particular, não só para o Estado brasileiro, mas para todos os países do mundo. Tal particularidade se torna visível na medida em que se verifica a necessidade e a responsabilidade de proporcionar segurança a nacionais, bens e patrimônio brasileiros no exterior, assim como de defender os interesses e os objetivos nacionais do Brasil em países estrangeiros. Convém ainda ressaltar que o início de tal processo de gestão normalmente ocorre depois de a crise internacional se configurar como última alternativa para a solução da mesma, considerando as ações precedentes das Relações Internacionais e dos regimentos legais nacionais e internacionais adotados pelo Brasil (MEDEIROS; SOARES, 2009, p. 73 e 74).

Nesse contexto, considerando a escala da crise internacional político-estratégica e o agravamento da situação de insegurança e de ameaça nos AMBO assimétricos e irregulares, a condução de Op ENC em território estrangeiro, visando à solução da mesma, normalmente ocorre como parte de uma negociação e antes do emprego de outro tipo de intervenção estatal política ou militar, como a compulsão e a violência declarada, de forma singular, conjunta ou combinada. Dessa forma, a gestão da crise internacional político-estratégica, caracterizada pela situação de ameaça à segurança dos interesses e dos objetivos brasileiros e dos seus nacionais não combatentes no país anfitrião, se refere tanto às ações de tentativa de contenção da referida crise, como às atividades operacionais e táticas de implementação dos PEE

e dos Pl Op ENC em território estrangeiro (MEDEIROS; SOARES, 2009, p. 74).

A Doutrina Militar de Defesa do Brasil, prevista no manual MD51-M-04 (BRASIL, 2007), se refere ao espectro dos conflitos atuais citando que a ocorrência dos mesmos, assim como as suas respectivas naturezas e magnitudes, tanto no ambiente externo como no interno de um Estado Nacional, caracterizam os seus estados de paz, de crise e de conflito armado. A referida doutrina estabelece o conceito de conflito da seguinte forma:

Conflito é um fenômeno social caracterizado pelo choque de vontades decorrente do confronto de interesses, constituindo uma forma de buscar-se uma solução ou compromisso. Os meios a empregar e as ações a desenvolver dependem do poder relativo dos oponentes, da liberdade de ação concedida por outros atores e pela importância atribuída ao objetivo a conquistar ou manter. (BRASIL, 2007, p. 21)

De acordo com a referida Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007, p. 22), a crise, que pode ser classificada em interna e externa ou internacional, podendo esta última ser de cunho político ou político-estratégico, se define como sendo tipicamente

[...] um conflito posicionado entre a paz e a guerra. Exige uma administração (manobra ou gerenciamento) que permita uma evolução favorável aos interesses nacionais em jogo.

Tal doutrina ainda se refere à crise como sendo um conflito desencadeado ou agravado imediatamente após o rompimento do equilíbrio existente entre dois ou mais atores envolvidos em um contencioso, caracte-

terizando-se por um estado de expressivas tensões, com considerável probabilidade de escalada e risco de conflito armado, mantendo incerto o curso de sua evolução. Além disso, segundo o MD51-M-04 (BRASIL, 2007, p. 29),

A institucionalização do conceito de crise visa a permitir um maior espaço de manobra, para que a pressão e a força possam ser empregadas de forma controlada e gradativa, [...]. (BRASIL, 2007, p. 22)

Em relação às principais características das crises internacionais político-estratégicas inerentes à gestão do processo decisório político de se implementar uma Op ENC empregando o Poder Militar e, conseqüentemente, da concepção dos seus planejamentos e da condução das suas ações, a Doutrina Militar de Defesa brasileira (BRASIL, 2007) estabelece as seguintes:

- [...]
- b) cada agente envolvido visa a alcançar objetivos políticos ou político-estratégicos [...];
- [...]
- d) possibilidade do uso limitado da força militar e existência do risco de escalar para conflito armado;
- e) evolução por decisões tomadas sob tensão; e
- f) desenvolvimento na presença e com influência das opiniões públicas nacional e internacional. (BRASIL, 2007, p. 29)

Conforme a Doutrina Militar de Defesa brasileira (BRASIL, 2007), a responsabilidade direta pela gestão de crises internacionais político-estratégicas cabe à expressão política do Poder Nacional, comandada, controlada e coordenada pelo Pres Rep e CS

das FA, considerando ainda a consultoria do CDN e de outros órgãos governamentais e não governamentais especialistas nos assuntos envolvidos em cada crise internacional em questão (BRASIL, 2007, p. 22).

Dessa maneira, no caso da gestão da decisão política de se empregar o Poder Militar na solução de crises internacionais político-estratégicas, que imponha a ENC em território estrangeiro, caracterizado como AMBO incerto ou hostil, em que a segurança e a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior sejam seriamente ameaçadas por forças adversas hostis aos Governos do Brasil e do país anfitrião, assim como na gestão da concepção dos planejamentos e da execução das atividades referentes a esse tipo de operação, o Pres Rep e CS das FA se responsabiliza diretamente pela mesma, constituindo-se no nível de decisão e de condução das ações mais elevado das relações de comando, controle e coordenação desse tipo de crise internacional, valendo-se da consultoria direta do CDN e ainda do assessoramento direto do CMiD (BRASIL, 2007, p. 45).

Além disso, subordinados diretamente ao Pres Rep e CS das FA nessas relações de comando, controle e coordenação e visando à gestão do processo de decisão política, assim como da concepção dos planejamentos e da condução das ações inerentes às Op ENC em território estrangeiro, encontram-se o MRE, o MD e o GSI/PR. Convém ainda ressaltar que o Pres Rep pode ser auxiliado e assessorado direta e indiretamente por outras instituições e organizações governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais. Assim, cabe ao GSI/PR ativar

o Gabinete de Crise, que integra autoridades do mais alto nível do Estado e se constitui no órgão responsável pelas análises e decisões requeridas em função da evolução dos quadros político e estratégico em questão. Tal Gabinete de Crise ainda deve integrar e articular o gerenciamento da mesma, além de realizar o assessoramento pessoal ao Pres Rep em assuntos militares e de segurança e defesa referentes à gestão da referida crise internacional (BRASIL, 2007, p. 21 e 22).

Quanto aos níveis operacional e tático de decisão e condução das ações e conforme as relações de comando e controle das forças militares empregadas em situação de não guerra, como na gestão de Op ENC em território estrangeiro, o C Op Cj estabelecido pelo Pres Rep e subordinado diretamente ao mesmo, em estreita coordenação com o embaixador ou cônsul brasileiro no país anfitrião, se constitui no órgão responsável pela concepção e implementação dos respectivos planejamentos operacionais e táticos visando à solução desse tipo de crise internacional político-estratégica (BRASIL, 2007, p. 25).

O referido Gabinete de Crise normalmente é presidido pelo Chefe do GSI/PR e composto por representantes do MRE, do MD e de outros órgãos governamentais e não governamentais com responsabilidades diretas e indiretas inerentes à gestão da ENC em território estrangeiro. Sua principal responsabilidade se constitui em auxiliar na integração e na coordenação dos planejamentos, assim como na implementação dos PEE, de responsabilidade do MRE, e dos planos operacionais e táticos inerentes ao C Op Cj e suas forças militares regulares e de operações especiais subordinadas, visan-

do à proteção dos interesses e dos objetivos brasileiros, assim como ao resgate ou à evacuação dos não combatentes, dos bens e do patrimônio brasileiros sob riscos e ameaças (BRASIL, 2007, p. 21 e 22).

Conforme a Doutrina Militar de Defesa brasileira (BRASIL, 2007), o Gabinete de Crise, constituindo a estrutura de manobra de crise internacional político-estratégica, que envolva a possibilidade de condução de ENC em território estrangeiro, deve realizar o exame da situação em questão, assim como acompanhar e avaliar os planejamentos operacionais e táticos inerentes à mesma, além de conduzir o processo de gestão propriamente dito. Para tanto, tal Gabinete de Crise deve atender às seguintes imposições:

- a) reconhecer a existência de uma crise político-estratégica, [...];
- b) identificar os atores envolvidos;
- c) identificar ou inferir os objetivos político-estratégicos de cada ator;
- d) traçar o plano de condução da crise; e
- e) estabelecer normas de comportamento político-estratégico. (BRASIL, 2007, p. 32)

Convém também ressaltar que, no Brasil, a participação de forças militares convencionais e de FOpEsp, na gestão de crises internacionais político-estratégicas, que imponha, por exemplo, a condução de Op ENC, ocorre sempre como respaldo à decisão e às ações políticas de âmbito externo do Governo Federal. Sendo assim, visando ao comando, controle e coordenação das decisões e ações inerentes ao nível político, são estabelecidas regras de comportamento operativo e de engajamento, além de normas gerais de ação, para padronizar a atuação

das forças militares envolvidas na solução da referida crise internacional, em consonância com a condução política da situação em questão (BRASIL, 2007, p. 22).

Conforme a Doutrina Militar de Defesa do Brasil (BRASIL, 2007, p. 22) e no contexto do espectro dos conflitos, o conflito armado é

[...] amplamente entendido como um recurso utilizado por grupos politicamente organizados que empregam a violência armada para solucionar controvérsias ou impor sua vontade a outrem.

Nesse sentido, crises internacionais político-estratégicas, que imponham a condução de ENC em território estrangeiro, caracterizado como AMBO incerto ou hostil, em que a segurança e a defesa dos interesses e objetivos nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior sejam seriamente ameaçadas por forças adversas hostis aos Governos do Brasil e do país anfitrião, podem evoluir para conflitos armados limitados ou de baixa intensidade, opondo tais forças adversas e as tropas brasileiras integrantes do C Op Cj estabelecido para tal, com consentimento do Governo do país hospedeiro ou, caso contrário, com autorização do Conselho de Segurança da ONU (BRASIL, 2007, p. 22).

De acordo com o MD51-M-04 (BRASIL, 2007, p. 22), o conflito armado “[...] pode traduzir uma idéia de limitação de engajamento do Poder Nacional e de objetivos em jogo”, ou seja, no caso de condução de ENC em território estrangeiro empregando forças militares em situação de não guerra, com consentimento do país anfitrião ou da



ONU, onde seja necessário empreender conflitos armados de baixa intensidade contra forças adversas à segurança e à defesa dos interesses e dos objetivos nacionais do Brasil no exterior, a gestão da crise internacional político-estratégica pode limitar-se a envolver algumas das expressões do Poder Nacional, como a política e a militar. Da mesma maneira, tal gestão pode limitar-se a empregar forças militares com poder de combate reduzido ao mínimo necessário à conquista e/ou à manutenção dos referidos objetivos e interesses nacionais, orientadas para a conquista e/ou manutenção de objetivos políticos e militares de pequena envergadura e por regras de engajamento e normas gerais de ação bem definidas e detalhadas (BRASIL, 2007, p. 23).

Cabe ainda ressaltar que, tais crises internacionais podem impor não só a condução de Op ENC em território estrangeiro, mas também de operações de segurança e de resgate, dependendo das missões atribuídas às tropas do C Op Cj, da atuação e do poder de combate das forças adversas, da postura e das ações do Governo do país anfitrião, das características do AMBO, dos meios em pessoal e material adjudicados e envolvidos na situação, da atuação e da postura dos organismos e regimentos nacionais e internacionais, do tempo disponível para a condução das atividades necessárias e da opinião pública nacional e internacional em relação à gestão das referidas crises.

A Doutrina Militar de Defesa brasileira (BRASIL, 2007) também trata da gestão de crise empregando o termo manobra de crise. Conforme o manual MD51-M-04 (BRASIL, 2007, p. 29),

Manobra de crise consiste no processo de condução da crise e tem por finalidade básica conseguir uma paz vantajosa, evitando que ela evolua para o conflito armado.

Além disso, o referido manual ainda traz as seguintes considerações acerca de manobra de crise:

O processo de condução da crise, refletido nas decisões políticas, deve transcorrer em conformidade com os interesses nacionais e desenvolver-se segundo uma sequência natural de ações e reações, que pode ser dividida em desafio, desenvolvimento e resultados finais. (BRASIL, 2007, p. 29)

Sendo assim, a gestão ou manobra de crise referente às Op ENC, configurando uma crise internacional político-estratégica, envolve tanto o processo de decisão política de se empregar o Poder Militar como suporte do Poder Nacional e suas demais expressões, como a concepção dos planejamentos estratégico, operacionais e táticos desse tipo de operação e a condução das ações propriamente ditas. A gestão desse tipo de crise internacional visa a alcançar objetivos políticos ou político-estratégicos, por meio da manipulação do risco da operação, com atitudes e comportamentos que indicam ser a situação extrema compatível com razões maiores, quase sempre ocultas ou não explicitamente declaradas, um AMBO hostil e repleto de incertezas (MEDEIROS; SOARES, 2009, p. 74).

Segundo o MD51-M-04 (BRASIL, 2007), quanto às ações e reações naturais referentes ao processo de condução de crise, a atitude do ator causador da crise internacional de desencadear propositadamente a mesma, ao agir sobre certa vulnerabilidade

do ator oponente, constitui-se no desafio. Dessa forma, o agente causador, ao dar início ao processo de crise, assume a iniciativa e explora a liberdade de ação e a surpresa, visando à consecução de seus objetivos políticos ou político-estratégicos. Isso fica bem visível nas crises internacionais caracterizadas pela necessidade de condução de ENC em território estrangeiro incerto ou hostil, onde forças adversas aos Governos do Brasil e do país hospedeiro, tomando a iniciativa das ações, colocam em risco ou sob expressiva ameaça recursos e nacionais não combatentes, assim como bens e patrimônio brasileiro no exterior, buscando a conquista e/ou manutenção de seus objetivos (BRASIL, 2007, p. 30).

Por conseguinte, de acordo com o referido manual, o desenvolvimento do processo de condução de crise engloba tanto o ato de reação como o de confrontação. A reação constitui-se na primeira atitude do ator provocado, buscando a anulação da atitude do ator oponente, de modo a neutralizar o desafio e obter a iniciativa das ações. Em relação à confrontação no referido processo, a mesma se torna visível a partir do momento em que as forças oponentes procuram manter a iniciativa das ações, fundamentadas em atuações que inflijam danos iguais ou ligeiramente superiores aos causados pelas atitudes adversárias. Assim, a atitude dos atores no desenvolvimento busca primeiramente o controle da crise, para depois conduzi-la de maneira mais vantajosa aos seus respectivos interesses e objetivos (BRASIL, 2007, p. 30).

Nesse sentido, no caso da gestão da concepção dos planejamentos e da condução das ações relativas às Op ENC, caracterizado como AMBO incerto ou hostil, na medida em

que o Governo brasileiro decide empregar forças militares na solução da referida crise, em oposição às ameaças e aos riscos causados por forças adversas aos Governos do país anfitrião e do Brasil, assim como aos seus objetivos e interesses nacionais, tanto a reação como a confrontação do desenvolvimento do referido processo de manobra de crise também ficam bem caracterizados.

Conforme o MD51-M-04 (BRASIL, 2007), no que diz respeito aos resultados finais do processo de condução de crise, os mesmos incluem o acordo e o conflito armado. Em relação ao acordo, o mesmo se constitui no ato mais importante, delicado e decisivo do referido processo, significando o entendimento e a solução pacífica para o contencioso em questão. Quanto ao conflito armado, o mesmo se constitui no resultado final indesejável a ambos os opositores, pois significa que o processo de condução de crise não obteve o sucesso desejado e, conseqüentemente, uma solução pacífica (BRASIL, 2007, p. 30).

Da mesma maneira, em relação à gestão da concepção dos planejamentos e da condução das ações relativas às Op ENC em território estrangeiro, o acordo citado fica explicitado a partir do momento em que as representações das expressões do Poder Nacional do Brasil, incumbidas de solucionar a crise internacional, e as forças adversas aos objetivos e interesses brasileiros consigam negociar pacificamente a segurança e a evacuação dos nacionais não combatentes, dos bens e do patrimônio brasileiros no exterior. Quanto ao conflito armado, nessa mesma situação de crise internacional, o mesmo pode ocorrer como conflito limitado ou de baixa intensidade, opondo as forças militares bra-

sileiras e as forças adversas aos objetivos e interesses do Brasil, na medida em que estas forças dificultem ou impeçam a solução pacífica e negociada para a crise internacional em questão, ou seja, a proposição da segurança e a condução da evacuação dos nacionais não combatentes, dos bens e do patrimônio brasileiro no país anfitrião.

De acordo com o MD51-M-04 (BRASIL, 2007), a gestão do processo decisório político, do planejamento político-estratégico e da condução da manobra de crise internacional político-estratégica, como no caso de contencioso que possa resultar na condução de ENC em território estrangeiro, trata-se de responsabilidade do nível mais elevado do poder político do país, ou seja, do nível político de decisão e de condução das ações inerentes à solução da crise em questão. Assim, todas as ações derivadas das expressões do Poder Nacional, particularmente da política e da militar, buscando a solução da referida crise internacional, devem ser implementadas de maneira harmônica e coordenada, por meio do emprego oportuno e controlado da pressão e da força (BRASIL, 2007, p. 33).

Nesse contexto, durante a evolução do processo de condução da crise internacional em estudo, deve existir proporcionalidade entre a causa do contencioso e os meios e processos empregados para solucioná-la. As ações e reações dos atores envolvidos na disputa devem ser limitadas e adequadas aos seus desafios e às suas próprias respostas. Logo, visando ao estabelecimento claro da conduta a ser adotada pelas expressões do Poder Nacional envolvidas diretamente no referido processo, particularmente a expressão militar, o nível político de decisão e de condução da

crise internacional deve formalizar suas opções de comportamento por meio de Normas de Comportamento Político-Estratégico, que por sua vez devem ser traduzidas em Regras de Engajamento e Normas Gerais de Ação destinadas às forças militares convencionais e às FOPEsp envolvidas na gestão da Op ENC em território estrangeiro, autorizando o uso gradual e controlado da força, nos momentos e locais que se fizerem necessários (BRASIL, 2007, p. 33).

Durante o processo de manobra da crise internacional em estudo, as tropas integrantes da expressão militar do Poder Nacional do Brasil normalmente são empregadas com o objetivo de pressionar a força adversa aos objetivos e interesses brasileiros no exterior, buscando induzi-la a mudar sua atitude a favor dos mesmos, possibilitando ao Governo brasileiro a conquista e/ou manutenção dos seus objetivos políticos ou político-estratégicos motivadores da crise internacional em questão. Assim, o emprego de forças militares de operações especiais e convencionais na concepção dos planejamentos e na condução das ações referentes às Op ENC em território estrangeiro tem como propósito inicial dissuadir a força adversa ao Brasil e seus interesses e mostrar-lhe a firme disposição do Estado brasileiro de defender seus objetivos de forma incondicional (BRASIL, 2007, p. 33).

Por fim, infere-se parcialmente que a Doutrina Militar de Defesa do Brasil, prevista no manual MD51-M-04 (BRASIL, 2007), e o manual MD33-M-08 (BRASIL, 2007) estabelecem os fundamentos doutrinários e materializam a cultura brasileira de gestão da decisão política, assim como da concepção dos planejamentos e da condução

das ações relativas às Op ENC em território estrangeiro. Esse embasamento doutrinário e cultural está em consonância com os preceitos legais e regimentos internacionais, assim como com os princípios legais da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e suas leis complementares e com as diretrizes da PND (BRASIL, 2012) e da END (BRASIL, 2012), visando à garantia dos objetivos e

interesses nacionais e de segmentos da sociedade brasileira presentes no exterior. Dessa maneira, a capacidade de condução de Op ENC em território estrangeiro, além de salvaguardar pessoas, bens e patrimônio do Brasil no exterior, contribui para maior visibilidade das suas FA em âmbito nacional e mundial e projeta o País no cenário internacional.

## Referências

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Informação e documentação - numeração progressiva das seções de um documento escrito - apresentação** (ABNT NBR 6024:2003). Rio de Janeiro: ABNT, 2003. 3 p.

\_\_\_\_\_. **Informação e documentação - citações em documentos - apresentação** (ABNT NBR 10520:2002). Rio de Janeiro: ABNT, 2002b. 7 p.

\_\_\_\_\_. **Informação e documentação - referências - elaboração** (ABNT NBR 6023:2002). Rio de Janeiro: ABNT, 2002a. 24 p.

\_\_\_\_\_. **Informação e documentação - trabalhos acadêmicos - apresentação** (ABNT NBR 14724:2011). Rio de Janeiro: ABNT, 2011. 11 p.

BALDWIN, C.Y.; CLARK, K.B. *Managing in an age of modularity*. *Harvard Business Review*, September-October, 84-93. 1997.

BIRKINSHAW, J.; GIBSON, C. *Building ambidexterity into an organization*. *Harvard Business Review*, Summer, 47-55. 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, DF. Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. **Aprova o Livro Branco de Defesa nacional, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. **Formatação de trabalhos acadêmicos, dissertações e teses - manual** (ME 21-253). Rio de Janeiro: ECEME, 2008, 2. ed., 109 p., il., 30 cm. ISBN: 85-98447-07-3.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **MD33-M-08: Manual de Operações de Evacuação de Não Combatentes**. Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais. **Doutrina Militar de Defesa (MD51-M-04)**. Portaria Normativa Nº 113/SPEAI/MD, de 01 de fevereiro de 2007. 2ª Ed. Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **MD51-M-03: Estratégia Militar de Defesa**. Portaria Normativa Nr 578/SPEAI/MD, de 27 de dezembro de 2006. 2ª Ed. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estrutura Militar de Defesa**. Decreto Nr 7.276, de 25 de agosto de 2010. Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. TEXTO-EM 150 MD POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. TEXTO-EMI 202 MD SAE-ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA(L2). 2012.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. Título original: Vom Kriege. Tradução, da versão inglesa, de Inês Busse. Editor: Francisco Lyon de Castro. Edição nº 40 830/3237. Gráfica Europam, Ltda. IB 330. Coleção "Livros de Bolso Europa-América". 1832.

FREITAS, A. B. **Traços brasileiros para uma análise organizacional**. In: MOTTA, F. C. P. (Org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

GRAY, Colin S. *Modern Strategy. Chapter 5 - Strategic culture as context*. Oxford, 1999.

HOFSTEDE, G. *Culture and organizations: software of the mind, intercultural cooperation and its importance for survival*. London: Harper Collins, 1994.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. *Implementation and public policy*. Chicago: Scott Foresman, 1983.

MANOR, J. *The political economy of democratic decentralization*. Washington: The World Bank, 1999.

MEDEIROS, Sabrina E.; SOARES, Denise de S. **Manobra de crise e evacuação de não-combatentes**. Carta Internacional. Setembro 2009. P. 73-81.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Revista de Administração Pública, v. 40, n. 1, p: 81-105, 2006.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil**. RAP Rio de Janeiro 40 (1) : 81-105, Jan./Fev. 2006.

SUN TZU. **A arte da guerra**. Adaptação e prefácio de James Clavell. Tradução de José Sanz. 35. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006. 111 p. Título em inglês: The Art of War. Original japonês.

WAARD, Erik de; SOETERS, Joseph. *How the military can profit from management and organization science (Cap 9)*. Social Sciences and the military. An interdisciplinary overview. Edited by Giuseppe Caforio. 2007.

ZUCCARO; CABRAL, Paulo. Estado-Maior de Defesa. **Seminário de Evacuação de Não Combatentes de 2010**. Centro de Adestramento Almirante Marquês de Leão. Niterói-RJ. Reportagem de Paulo Cabral pela BBC Brasil por ocasião da Op ENC em Beirute, no Líbano, em 2006.