



ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA
CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Cadernos de
Estudos Estratégicos



JULHO/2018

Cadernos de Estudos Estratégicos

n. 01 /2018

Irregular

ISSN 1808-947x

1. Defesa. 2. Segurança Internacional. 3. Estudos Estratégicos.

Cadernos de Estudos Estratégicos

Os Cadernos de Estudos Estratégicos são publicados pela ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, do Rio de Janeiro. Edição Eletrônica. Circula em âmbito nacional e internacional.

Comandante da ESG

General de Exército Décio Luís Schons

Subcomandante da ESG

Vice-Almirante Carlos Frederico Carneiro Primo

Diretor do Centro de Estudos Estratégicos

General de Brigada R/1 José Eustáquio Nogueira Guimarães

Conselho Editorial

Professor Doutor Darc Antonio da Luz Costa

Professor Doutor Jorge Calvário dos Santos

Professor Doutor Severino Bezerra Cabral Filho

Professor Doutor Vagner Camilo Alves

Professora Doutora Nathalie Torreão Serrão

Professora Doutora Mariana Alves da Cunha Kalil

Capitão de Mar-e-Guerra RM1 Francisco José de Matos

Major Daniela Schmitz Wortmeyer

Editor Responsável

Coronel R/1 Amaury Simões dos Santos Junior

Revisão Gramatical

Asp Of Suelen da Conceição de Lemos

***Os artigos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.
Eles não expressam, portanto, o pensamento da Escola Superior de Guerra.***

EDITORIAL

No corrente ano, a Escola Superior de Guerra (ESG), instituto de altos estudos subordinado diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, retoma a publicação dos seus Cadernos de Estudos Estratégicos.

Esses cadernos são uma coletânea de artigos originais que procuram abordar questões ou temas relacionados à Defesa e à Segurança Internacional.

A intenção é que eles promovam um “debate”, visando à participação de segmentos mais amplos da sociedade, para além do meio acadêmico e da estrutura do Estado Brasileiro. Nesse sentido, busca-se a circulação de ideias que poderão ensejar a formulação de políticas públicas.

Nesta edição, contamos com quatro artigos que julgamos oportunos para dar partida nas atividades de 2018.

Os textos publicados são contribuições de colaboradores do Centro de Estudos Estratégicos da ESG e não refletem, necessariamente, a opinião da Escola.

A ESG está aberta a receber textos, comentários, sugestões e ideias de todos os que queiram contribuir para o desenvolvimento desse instrumento de construção e de democratização do acesso ao conhecimento nas temáticas voltadas à Segurança Internacional e à Defesa Nacional e para isto disponibilizamos nosso endereço eletrônico: cee18@esg.br

Aguardamos os seus comentários.

Boa leitura!

SUMÁRIO

EDITORIAL Pág. 01

**A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
E SEUS REFLEXOS PARA A DEFESA NACIONAL**..... Pág. 06

Autor: Ricardo Rodrigues Freire

INTELIGÊNCIA E DIPLOMACIA Pág.14

Autores: Marta Sianes Oliveira do Nascimento e Ivan Fialho

NADA DE NOVO NO FRONT: O CONCEITO DE GUERRA HÍBRIDA..... Pág.25

Autor: Ricardo Antonio Cazumba

POR QUE OS COMANDANTES NÃO DEVEM CALAR..... Pág.32

Autor: José Cimar Rodrigues Pinto

A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL E SEUS REFLEXOS PARA A DEFESA NACIONAL

Ricardo Rodrigues Freire

Há no Brasil o costume de se dizer “Ano Novo, vida nova!”. Mas isso não parece ser um pensamento próprio do nosso povo. As Nações Unidas, quando da virada do século passado para o atual, também pensaram de maneira semelhante e realizaram a conhecida “Cúpula do Milênio”.

Essa Cúpula obteve como resultado de seus inúmeros debates o delineamento dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, com o foco nas expectativas de que a humanidade pudesse desfrutar de uma “vida nova” neste “novo século”. Embutida nesses objetivos está contida a ideia de que a Paz e a Justiça deveriam caracterizar as sociedades do século XXI.

Focando o olhar para o tema da tão almejada Paz, podemos nos valer do conceito apregoadado pelo renomado acadêmico norueguês Johan Galtung de que a Paz é resultado da inexistência de violência pessoal e estrutural. Além disso, esse pensador defende a ideia de que a violência estrutural tem fortes ligações com a injustiça social.

Dito isto, convidamos o leitor a refletir sobre este assunto. Temos, de fato, aqui no Brasil, uma sociedade livre de violências decorrentes de ações pessoais ou estruturais?

Acredito que hajaquase unanimidade quanto à resposta negativa.

Notemos que, desde a experiência do fenômeno da industrialização (décadas de 1950 a 1970), a sociedade brasileira urbanizou-se num curto espaço de tempo. Em consequência, nossas cidades se tornaram *locus* do crescimento desordenado e dos contenciosos próprios das grandes aglomerações demográficas.

A desordenada urbe brasileira não escapou – tal como aconteceu de maneira geral em todo o mundo – do flagelo do tráfico das drogas ilícitas e de todos os problemas dele decorrentes – dentre eles a violência.

Retornando à Cúpula do Milênio, nela foram desenvolvidos estudos que apontaram as ameaças que preocupariam o mundo nas próximas décadas. Num rol que incluía as guerras civis e interestatais, constavam a delinquência organizada, os genocídios, o terrorismo, as graves enfermidades infecciosas, a pobreza, a degradação do meio ambiente e a proliferação de armas de destruição em massa (químicas, biológicas, radiológicas e nucleares).

Segundo afirma o Professor Reginaldo Mattar Nasser, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, a dita delinquência organizada passou a ser vista como ameaça à sociedade mundial (e também à nossa) a partir da década de 1990, uma vez que se organizou contando com o auxílio da “globalização”. O fenômeno globalizante teria, nas palavras do Professor Nasser, emprestado sofisticação aos grupos criminosos, os quais passaram a valer-se de meios de telefonia móvel, internet, transações eletrônicas de moeda, dentre outras tecnologias, para a prática delituosa. Assim, os grupos criminosos passaram a adotar “estruturas de oportunidade” para se aproveitar dos “vazios legais” existentes nos Estados nacionais. Mas o mais terrível de tudo isso é que a delinquência organizada internacionalizou-se e a criminalidade passou a ter um espectro transnacional.

Dessa maneira, a paz e a tranquilidade, que caracterizaram a América do Sul num passado recente, desapareceram.

Os grandes produtores e traficantes de drogas passaram a ter “relações promíscuas” com grupos paramilitares, traficantes de pessoas, contrabando de armas e praticantes de outros ilícitos no continente. Como resultado disso, o crime transnacional passou a se configurar, como disse o referido professor, em “ameaça significativa e crescente para a segurança nacional e internacional dos países, com implicações para a segurança pública, a saúde, as instituições democráticas e a estabilidade econômica ao redor do mundo”.

Uma das consequências de todo esse imbróglio foi o crescente aumento das taxas de mortes violentas nos países sul e centro-americanos. No Brasil, por força de suas dimensões continentais e de seu grande contingente populacional, essas taxas se mostraram cada vez mais alarmantes. Já faz algum tempo que a população brasileira vem sendo bombardeada pela mídia nacional e internacional com números assustadores, os quais relatam a ocorrência de mais mortes violentas no Brasil do que em países que enfrentam (ou enfrentaram) guerras sanguinárias e cruéis.

Outra consequência de tudo isso foi a falência de diversos órgãos estaduais ligados à segurança pública.

Por razões diversas, os aparatos policiais das unidades da federação não têm conseguido sucesso no enfrentamento ao crime organizado. Esse insucesso, aliado a problemas de gestão do sistema por parte dos poderes executivos estaduais, também gerou ondas de greve nos órgãos de segurança pública, rebeliões no sistema penitenciário, dentre outras crises, fatos esses que culminaram com o emprego quase que rotineiro das forças armadas em atividades normalmente desempenhadas pelas polícias, atividades essas constitucionalmente denominadas de operações de garantia da lei e da ordem, ou GLO.

O clímax dessa prática deu-se no corrente ano, no estado do Rio de Janeiro, quando, pela primeira vez na história da Nova República, o governo federal interveio num ente federado. Com isso, além das operações de GLO que já estavam em curso no Rio de Janeiro, um oficial-general do Exército Brasileiro foi designado interventor na segurança pública do estado.

Interessante lembrar que, no bojo de todo o recorte histórico ora relatado, deu-se um intenso debate na mídia e no meio acadêmico nacional sobre o que estava acontecendo em nossa sociedade. Num desses debates, muito bem me recordo, o Professor Márcio Rocha, do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense, foi explícito em dizer para uma grande plateia que o Estado brasileiro estava sendo fragorosamente subjogado pelas ações do crime organizado. Por meio de fatos e números, o acadêmico demonstrou o quanto estava sendo ineficiente o País em suas ações para solucionar tão grave problema.

Outra reflexão interessante, que ouvi de mais de um estudioso, relata a inversão da lógica contida no parágrafo 6º, do artigo 144 da Carta Magna brasileira, uma vez que, devido ao seu emprego rotineiro no socorro às polícias militares, as forças armadas assumiram o papel de reserva dessas polícias, ao avesso do que prescreve o texto constitucional.

Também, muito se debateu a respeito da forma de encarar a criminalidade por parte do Estado brasileiro. Passou-se a enfrentar o problema sob a ótica bélica, como se uma guerra fosse. E, “em se tratando de guerra, o remédio é acionar as forças armadas!”. “Se é guerra, o opositor é inimigo!”. Há algo de errado em se pensar assim? Uma resposta “de bate-pronto” apontaria tais ideias como óbvias e ululantes. Porém, tal concepção é mesmo razoável? As forças armadas, no mundo inteiro, desde suas origens, possuem outra finalidade. A Constituição Federal brasileira, não por menos, cita a defesa da pátria como missão precípua das forças armadas.

Decorre dessa mesma lógica desprovida de acurada reflexão o fato de que passamos a encarar alguns de nossos irmãos compatriotas como inimigos. Isso é plausível? Dispensaremos ao brasileiro transgressor da lei o tratamento de “prisioneiro de guerra”? Encararemos com normalidade a sua pronta eliminação, já que é inimigo? Aplicados os preceitos do pensador germânico Carl Schmitt sobre as relações “amigo-inimigo”, tal ideia poderá ter como grave e indesejável corolário a cizânia da sociedade nacional: o ódio decorrente do discurso do “nós contra eles”.

Outro fenômeno que presenciamos foi a massiva presença de arsenais próprios da guerra convencional sendo empregados por policiais e meliantes, naquilo que foi denominado de “banalização do uso do fuzil”. Fruto disso, os embates tornaram-se cada vez mais violentos e muitas vidas inocentes foram ceifadas pelas chamadas “balas perdidas”. Nada de imprevisível nisso, pois um fuzil de assalto possui um alcance útil muito maior que o das armas de porte (revólveres e pistolas) que são (ou eram... ou deveriam ser...) a dotação normal dos agentes policiais.

Ainda no contexto dos debates acadêmicos sobre o crime organizado transnacional, assistimos, num seminário internacional realizado no âmbito da Associação de Colégios de Defesa Ibero-Americanos, organizado pela Escola Superior de Guerra e institutos congêneres do Chile, El Salvador, Espanha e Portugal, a apresentação de estudos que classificam uma facção criminosa brasileira como “grupo terrorista”. Isso é explicável pela metodologia aplicada em algumas pesquisas, as quais rotulam como terroristas as ações

que envolvem explosões, queima de meios de transporte público, assassinatos em massa, dentre outras. Assim, uma pesquisa quantitativa, sem filtragens qualitativas, apontaráo Brasil como palco do terrorismo, posto que o *modus operandi* da criminalidade brasileira engloba as citadas ações.

Bem, mas qual é o futuro deste triste cenário?

O Brasil, país continente, uma das maiores economias mundiais, potência regional sul-americana, se renderá à criminalidade e se transformará num “estado falido” – aquele que não consegue mais controlar a violência e onde a anarquia põe em risco a vida dos cidadãos, como descreveram Gerald Helman e Steven Ratner, nos idos de 1992? Ou seremos envolvidos numa “guerra civil molecular”, segundo as perspectivas do ensaísta alemão Hans Magnus Enzensberger? Espera-se, obviamente, que não.

Assim, reagindo para evitar a nefasta previsão, o Estado brasileiro criou o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, desvinculando o problema da esfera do Ministério da Justiça. Além disso, o Poder Legislativo acaba de aprovar o projeto de lei que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social(PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) no País. Esse diploma legal foi devidamente sancionado (com alguns vetos) pelo Presidente da República e entrará em vigor no mês de julho de 2018.

Mas, o que muda com mais essa lei? Será mais uma daquelas que “não pegam”? Que reflexos ela terá sobre a Defesa Nacional?

Começemos pelas duas primeiras dúvidas: a novidade da norma legal e sua aderência. Primeiramente, trata-se de documento elaborado de forma bastante ortodoxa e realista. Define objetivos políticos (o que fazer) e estratégias para sua consecução (como fazer). Aborda, também, a origem das fontes de recursos para realização das ações previstas e, o mais importante, estipula metas para aferição de resultados. Pois, como diz a regra de ouro da boa administração: “Quem não mede não gerencia!”.

Passando para o componente técnico embutido no texto da lei, observa-se o atendimento de antigo anseio daqueles que labutam na segurança pública no Brasil: a integração dos atores. Tal medida se apresenta neste momento pela criação do SUSP. Esse sistema pretende integrar a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as polícias civis e militares, os corpos de bombeiros militares, as guardas municipais, os órgãos do sistema penitenciário, os institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, as secretarias nacional de segurança pública, estaduais de segurança pública ou congêneres, nacional de proteção e defesa civil, nacional de política sobre drogas, os agentes de trânsito e a guarda portuária, fazendo com que todos esses atores ajam, nas esferas de suas respectivas atribuições legais, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica (incluindo o compartilhamento de informações com o Sistema Brasileiro de Inteligência), sob a coordenação centralizada do Ministério Extraordinário da Segurança Pública.

Outro velho anseio dos especialistas no tema, também atendido pela nova legislação, é a integração dos bancos de dados de interesse da segurança pública. Há a intenção de que isso se realize com a criação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP). Esse novo sistema terá por finalidade armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com: (i) segurança pública e defesa social; (ii) sistema prisional e execução penal; (iii) rastreabilidade de armas e munições; (iv) banco de dados de perfil genético e digitais; e (v) enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas.

Além disso, há uma visão importante no conteúdo legal ao abordar as ações no campo da educação. Ao prever atividades educacionais relacionadas à segurança pública para os próprios integrantes do SUSP e para o sistema de ensino nacional, a norma legal empresta perspectivas de futuro promissor na sociedade, em decorrência de sua aplicação ao longo dos anos e permeando gerações. Nela constam prescrições para “a difusão da cidadania, dos direitos humanos e da educação para a paz, bem como a articulação do conhecimento prático dos profissionais de segurança pública e defesa social com os conhecimentos acadêmicos”.

No que diz respeito ao financiamento das atividades, a nova legislação pretende disciplinar a aplicação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) por meio de norma específica. Além disso, as loterias destinarão recursos para o FNSP, tal como já ocorre com a educação e a saúde.

Bem, passando ao mito de que no Brasil há leis “que pegam” e outras que “não pegam”, vê-se na legislação em foco um ponto positivo: a referência decenal. Com isso, como a unidade temporal da norma transcende o período de um só governo, espera-se que a PNSP passe para a esfera dos temas de Estado e não se restrinja aos de Governo. Isso, por si só, já será um grande feito, posto que conferirá à temática da segurança pública uma certa imunidade às flutuações próprias da política partidária.

Todavia, devido à complexidade do País e à polarização que tem marcado a sociedade nacional nos últimos tempos, imagina-se que a aderência desta lei dependerá, sobremaneira, do espírito cívico e da vontade política daqueles que forem eleitos no próximo sufrágio.

Caminhando para a última questão, passemos aos reflexos de tudo isso sobre a Defesa Nacional. Não podemos perder de vista que, conforme consta na retórica oficial brasileira, a Defesa Nacional consiste no “conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

Portanto, é fundamental que as forças armadas brasileiras dediquem-se às atividades inerentes à defesa do território contra ameaças exógenas, por mais remotas que elas pareçam a olhares ingênuos, uma vez que o preço da segurança é a eterna vigilância.

O desvio de finalidade das Forças Armadas para as ações intestinas, por certo, deteriora a sua preparação para a missão principal e precípua, uma vez que consome tempo e recursos, além de desgastá-lo com as atividades cotidianas da segurança pública e respectivas mazelas.

Não se deve confundir o papel das instituições. Desde as origens do Estado, vislumbrava-se a diferença entre aquela força pública que se destinava à proteção extramuros daquela que atuava intramuros. Engels, ao escrever sobre as origens da família, do Estado e da propriedade privada, já asseverava a necessidade de um agente público voltado para a segurança interior, em especial para a “manutenção da obediência dos escravos”, desde a Grécia antiga. As instituições policiais têm sua gênese nas priscas eras e são fundamentais para a manutenção da ordem e da paz social.

Já as Forças Armadas, por sua vez, são a “*ultima ratio regis*” – última razão dos reis.

Portanto, crê-se que, ao tornar corriqueiro o emprego do braço armado da nação na segurança pública, o Brasil emprega sua reserva derradeira e corre o risco de não possuir alternativas diante de possível insucesso. Mais do que isso, arrisca-se a cair num equívoco que pode ser traduzido pela metáfora do uso impróprio de ferramentas: “Para apertar um parafuso utilizam-se, por exemplo, chaves de fenda. Para fixação de pregos, empregam-se martelos. No momento em que tentamos fixar um parafuso com um martelo, certamente danificaremos a superfície de fixação e espanaremos a cabeça do parafuso! Se tentarmos fixar um prego com uma chave de fenda, é muito provável que danificaremos a ferramenta e, talvez, entortaremos o prego...”

Quem tem ouvidos, ouça!

O autor: Ricardo Rodrigues Freire é oficial da reserva do Exército Brasileiro, doutorando no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) e, atualmente, assessor do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro.

Seu comentário é muito bem-vindo!

Envie-o para “cee18@esg.br”

INTELIGÊNCIA E DIPLOMACIA

Marta Sianes Oliveira do Nascimento e Ivan Fialho

Inteligência e Diplomacia são duas funções de Estado que, sob o ponto de vista político e estratégico, apresentam significativa interligação, decorrente da natureza e das atribuições de cada uma, embora com visões, procedimentos e modos de atuação bastante distintos. Este ensaio tem o objetivo de apresentar algumas características dessas duas funções de Estado, destacando aspectos que podem contribuir para a convergência de bases temáticas ou de procedimentos entre elas, tendo em vista o processo decisório nacional, em especial aqueles referentes à Política Externa e à defesa dos interesses do Estado.

A Diplomacia

O dicionário de inglês Oxford define Diplomacia como a administração das relações internacionais por meio da negociação; o método pelo qual essas relações são ajustadas e geridas por embaixadores ou representantes enviados; o negócio ou a arte do diplomata.

José Calvet de Magalhães, diplomata e escritor português, em seu Manual Diplomático (1985), apresenta a Diplomacia como o principal meio pacífico de execução da Política Externa, em oposição a meios violentos.

Raymond Aron (2002) afirma que a Diplomacia conduz a política externa por meio de um conjunto de processos e práticas, baseado no precedente e na experiência acumulada das relações externas dos Estados. Essa forma de condução traria um caráter de previsibilidade e confiança que facilitaria as negociações no âmbito internacional e, mesmo, a execução da política externa.

O Regimento Interno da Secretaria de Estado de Relações Exteriores (2008) apresenta em seu primeiro parágrafo que é missão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais.

Ernest Satow (1932), diplomata britânico, definiu Diplomacia como a aplicação da capacidade intelectual e de habilidades específicas na condução das relações oficiais entre governos e estados independentes. Satow ressaltava que a política externa é formulada por governos e não pelos diplomatas.

E essa ressalva de Satow é importante, pois Política Externa e Diplomacia não são sinônimos. Enquanto a primeira se constitui num projeto político de relações exteriores, a segunda é a condução ou execução desse projeto.

A Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD), de 1961, apresenta como funções de uma Missão diplomática, entre outras:

- a) representar o Estado acreditante perante o Estado acreditado¹;
- b) proteger no Estado acreditado os interesses do Estado acreditante e de seus nacionais, dentro dos limites permitidos pelo direito internacional;
- c) negociar com o governo do Estado acreditado;
- d) inteirar-se por todos os meios lícitos das condições existentes e da evolução dos acontecimentos no Estado acreditado e informar a esse respeito o Governo do Estado acreditante;
- e) promover relações amistosas e desenvolver as relações econômicas, culturais e científicas entre o Estado acreditante e o Estado acreditado.

A Diplomacia, componente basilar na condução das estratégias decorrentes da Política Externa, em suas ações definidas na CVRD, de representar, proteger, negociar e informar, ultrapassa sua função de execução e subsidia as altas autoridades do Estado tanto na formulação de políticas quanto no processo decisório envolvendo as relações internacionais.

A Inteligência

Estudos na área de Inteligência têm buscado e oferecido diversas definições do termo, discutindo aspectos constitutivos, objetivos, procedimentos e tantos outros componentes relacionados a essa atividade. Neste trabalho, serão apresentadas algumas

¹O Estado que envia a missão diplomática é designado "Estado acreditante" e o que a recebe é designado "Estado acreditador" ou "Estado acreditado".

definições, com enfoque na Inteligência externa que possam levantar pontos da interligação entre Inteligência e Diplomacia.

Sherman Kent (1967) apresenta a atividade de Inteligência como a procura de informações para produzir conhecimento útil, relevante e oportuno, que envolve atividade especializada uma vez que nessa procura há obstáculos a superar, colocados pelo outro Estado ou de caráter incidental/conjuntural. Pelo grande volume, envolve equipes especializadas. O autor, quando define informações, traz a ideia do conhecimento sobre o potencial e intenções de outros Estados e sobre as reações desses Estados às ações planejadas por nós. Esse conhecimento refere-se primordialmente à base das relações exteriores do país, na paz ou na guerra.

Platt (1974), de modo semelhante, define Inteligência estratégica como o conhecimento referente às possibilidades, vulnerabilidades e linhas de ação prováveis das nações estrangeiras. Para o autor, ela busca, principalmente, guiar a formulação e a execução de medidas de segurança nacional, em tempo de paz, e a conduta de operações militares, em tempo de guerra, bem como o desenvolvimento do planejamento estratégico no período de após-guerra.

O Dicionário de Termos Militares e Correlatos do Departamento de Defesa dos EUA define Inteligência Estratégica como aquela necessária à formulação da política externa e dos planos militares, nos âmbitos nacional e internacional.

Simms (2009) afirma que o contexto próprio da Inteligência é o de competição em que as partes se confrontam na busca de vantagens e onde as informações representam a arma principal da contenda. Desse modo, a Inteligência é a coleta, análise e disseminação de informações para tomadores de decisão engajados em empreendimentos competitivos, com o propósito de ganhar uma vantagem de decisão sobre os rivais. Nesse sentido, a Inteligência é tanto um baluarte interno, como uma ferramenta de política externa, protegendo os Estados de ameaças internas e externas, assinalando a importância dos alertas antecipados.

No campo externo, Inteligência se refere ao componente da disputa entre nações que lida com informações. A Inteligência trata fundamentalmente do futuro, do conhecimento antecipado de ocorrências, da avaliação de tendências e da redução de incertezas sobre novos cenários, além da prevenção de surpresas e do alerta de riscos e de ameaças, tudo em benefício do decisor. Sua utilidade está na predição, a fim de permitir pronta intervenção para alterar os movimentos que os adversários fazem ou minimizar os

prejuízos dos atos deles. Ela trata, portanto, de adversários, ameaças e possibilidades externas.

Michael Warner (2002) define Inteligência como uma atividade secreta do Estado para conhecer e influenciar entidades estrangeiras. O autor agrega alguns aspectos e componentes explicativos para distinguir a atividade de Inteligência de outras atividades baseadas em informação. Nesse enfoque, Warner afirma que Inteligência é:

- dependente de fontes e métodos sigilosos para a sua completa efetividade;
- desempenhada por agentes do Estado para os propósitos do Estado;
- focalizada em estrangeiros – usualmente outros Estados, mas frequentemente atores estrangeiros, empresas ou grupos (se o seu objeto for cidadãos domésticos, então a atividade se torna um ramo ou da manutenção da lei ou da governança);
- ligada à produção e disseminação de informações; e
- envolvida em influenciar entidades estrangeiras por meios que não são atribuíveis a atos do governo (se as atividades são abertas e declaradas, são da área da diplomacia; se utilizam membros integrantes das forças armadas, são da área militar).

Abram Shulsky (2002) aborda quatro componentes da atividade de Inteligência: coleta, análise, ações encobertas (covered action) e contrainteligência. O autor considera que, conceitualmente, as ações encobertas diferem dos outros elementos visto que, enquanto esses tratam da procura e da salvaguarda das informações, aquelas visam influenciar diretamente os eventos políticos em outros Estados.

As ações encobertas, em termos de intensidade, podem se estender desde a persuasão e a propaganda, até as operações paramilitares. Por isso é que tais ações podem ser vistas como uma atividade entre a Diplomacia e a guerra, envolvendo medidas secretas em outros países fora dos canais diplomáticos e de outros canais oficiais. Mas, mesmo assim, as ações encobertas precisam ser planejadas e executadas de forma a serem denegáveis, isto é, caso sejam descobertas, as autoridades políticas do país executante terão condições plausíveis de negar sua autorização, isentando-se assim publicamente da responsabilidade.

Mark Phythian (2009) considera que o realismo estrutural é a abordagem da área de Relações Internacionais que mais se adequa ao estudo da Inteligência. Uma das premissas básicas dos realistas estruturais sobre a natureza do sistema internacional é que “os Estados não podem nunca estar certos sobre as intenções dos outros Estados”. Esta premissa é que explicaria a necessidade da Inteligência, visto que esta apresenta como uma

das suas finalidades, “reduzir a incerteza sobre as intenções correntes e futuras dos outros Estados... e assim prover alerta avançado de qualquer problema à frente. ” Assim, para o autor, a Inteligência seria o instrumento por meio da qual os Estados, para alcançar seus objetivos, procuram se proteger ou estender sua vantagem relativa frente aos outros Estados.

Nesse sentido, a Inteligência seria um dos instrumentos do poder nacional para procurar administrar o sistema internacional com o fim de obter vantagem continuada para o Estado.

Phythian (2009) vai mais longe quando afirma que à Inteligência não caberia, simplesmente, descobrir e descrever a realidade, mas participar “da criação e reprodução da realidade política internacional”, isto é, ela não apenas vai descrever o mundo em que o Estado opera, mas vai, de fato, ativamente criar aquele mundo para cada Estado. O autor, nessa afirmação parece se referir às ações encobertas executadas pela Inteligência como instrumento da política externa.

Kent (1967) aborda a interseção entre a análise de Inteligência e a tomada de decisão como um dos pontos mais importantes do ciclo e da doutrina de Inteligência. O decisor costuma dispor de diferentes fontes de conhecimento, dentre as quais se destaca a Inteligência, que precisa ter a capacidade de oferecer a ele, *inputs* específicos de informações que lhe permitam reagir de maneira precisa e concreta à situação. A Inteligência está direcionada para a ação, mas cabe ao tomador de decisão identificar que fatos envolvidos na questão são relevantes e selecionar a linha de ação mais favorável aos objetivos visados.

Convém destacar, ainda, que além de informações e previsões, as decisões envolvem julgamento, adesão a políticas, além de liderança e determinação para perseguir objetivos. As informações são apenas um dos muitos recursos que os tomadores de decisão utilizam para tomar uma posição.

Inteligência e Diplomacia

Burke (2003), em sua História Social do Conhecimento, mostra que as relações diplomáticas permanentes se tornaram comuns na Europa entre os séculos XVI e XVII. A República de Veneza foi um dos primeiros poderes europeus a adotar o sistema de embaixadores residentes que atuava tanto na representação e negociação dos interesses dos respectivos governos quanto na obtenção e comunicação de informações sobre outros países.

Esse sistema seria um claro exemplo de monitoramento externo para conquista de conhecimentos que garantissem um diferencial competitivo nas negociações diplomáticas. Além da coleta de informações de forma aberta e ostensiva, as embaixadas também utilizavam a busca de dados secretos ou negados.

Nesse contexto, Cepik (2005) traz a ideia de que os próprios embaixadores no século XVIII, ou seus auxiliares, seriam vistos como espiões sob licença, aceitando-se tacitamente a superposição operacional entre a diplomacia legítima e a busca secreta de informações. O autor apresenta a Diplomacia como uma das matrizes históricas da Inteligência, mais especificamente a Inteligência externa (*foreign intelligence*).

De acordo com Laqueur (1985), os diplomatas veriam, tradicionalmente, as atividades de inteligência com certo desdém, não apenas porque eles teriam receio das complicações que podem ser levantadas, mas porque eles confiariam mais no próprio conhecimento e na própria experiência do que nos do Serviço Secreto.

De modo semelhante, Michael Herman (2001), observa que os diplomatas, pela sua formação, pela ética e pelos valores profissionais, são avessos a serem confundidos com agentes de Inteligência, sentindo-se insultados se taxados de coletores de informação ou de espiões.

A partir do final do século XIX, a distinção entre Diplomacia e Inteligência foi-se tornando mais clara, à proporção que a Inteligência foi sendo valorizada como instrumento para a preparação e condução de conflitos cada vez mais amplos e complexos entre os Estados. Tal situação levou à institucionalização da Inteligência como função especializada.

A inerente interligação entre Diplomacia e Inteligência fez com que em muitos países os departamentos responsáveis pela política externa passassem a dispor dos seus próprios órgãos de Inteligência. Um exemplo dessa situação é o *Bureau of Intelligence and Research* dos EUA que tem como função fornecer informações de todo o tipo de fontes aos

diplomatas americanos. Assim, a busca de informações às quais a diplomacia não tem acesso, ficaria a cargo da Inteligência.

Por outro lado, há países que abrigam em suas representações no exterior, profissionais de Inteligência, designados como adidos de Inteligência, reconhecidos formalmente no país receptor, e que atuam de maneira transparente. Esses adidos são explicitamente proibidos de realizar quaisquer ações encobertas e outras ações que empreguem meios operacionais chamados de clandestinos. Suas ações desenvolvem-se principalmente por meio de coleta e análise de informações em fontes abertas e contatos formais e informais. As principais funções dos adidos de inteligência são: fazer o intercâmbio de informações com os serviços de Inteligência locais e assessorar os embaixadores em temas de interesse internacional como o terrorismo, a migração ilegal, a contrainteligência, a segurança cibernética e o tráfico de armas, drogas e pessoas.

No entanto, ainda hoje, embaixadas de alguns países são utilizadas como bases de operações de agentes de inteligência que atuam sob cobertura de pessoal diplomático. Ou, então, os próprios diplomatas buscam informações clandestinas, em benefício da inteligência. Documento vazado pelo *WikiLeaks – National Humint Collection Directive, July 31, 2009* –, assinado pela Secretária de Estado Hilary Clinton, instrui os diplomatas a espionar os representantes de outros países das Nações Unidas, buscando os números de cartões de crédito, senhas, quantidade de voos, agendas de trabalho, entre outras informações pessoais. O conteúdo do documento foi tema da matéria do jornalista M. Mazzetti, publicada em 28/11/2010 pelo *The New York Times*, sob o título “*U.S. expands role of diplomats in spying*”.

A atuação da Inteligência no campo externo, cenário próprio da Diplomacia, ocasiona, frequentemente, superposição de atribuições. Ambas as funções representam para os mesmos governos fontes de conhecimento externo (*foreign intelligence*) e, em situações normais e racionais, são complementares. Contudo, ainda que a Diplomacia e a Inteligência compartilhem do objetivo de produzir conhecimento e compreensão dos países estrangeiros, suas lentes de percepção são diferentes.

Para a Inteligência, as informações e sua análise, e a apresentação do conhecimento produzido para os usuários são encarados como fins em si próprios, enquanto que, para a Diplomacia, elas são instrumentais para as políticas e ações. Desse modo, na sua essência (excluindo seu componente especializado de ações encobertas), a Inteligência provê

informações e previsões para outros que decidem e agem em função delas, enquanto a Diplomacia, ao contrário, é uma instituição executiva e tomadora de decisão.

Além disso, como afirma Cepik (2005) elas utilizam métodos diferentes para obter informações e lidam com as fontes humanas sob diferentes condições e restrições. As fontes diplomáticas podem ser sigilosas, mas não clandestinas e o mesmo se aplica aos métodos aplicados.

No campo das Relações Internacionais, muitas vezes, Diplomacia e Inteligência se misturam e compõem um todo. A primeira pode fazer uso do relacionamento da Inteligência com representantes de peso locais ou pode ser um cliente desta última, principalmente em tempos de paz. A Diplomacia pode ainda utilizar as capacidades da Inteligência de seu país como um instrumento de poder. Neste caso, como afirma Cepik (2003), a Inteligência pode ser vista pela Diplomacia como um fator positivo, no sentido em que a reputação da organização de Inteligência de um determinado país pode representar um peso internacional e servir como “uma carta na manga” durante a negociação diplomática.

As ações encobertas realizadas pela Inteligência envolvem questões de ética e moral e de direito internacional por constituírem ingerência direta em países estrangeiros, violando sua soberania, com o propósito de procurar influenciar o comportamento do governo local ou influenciar eventos e circunstâncias de ordem social, econômica, militar ou política, tudo em benefício dos interesses nacionais do país que as promove. Tais ações, de acordo com Laqueur (1985), não são empreendidas de forma impensada ou rotineiramente, mas constituem um meio a ser utilizado em casos de forte necessidade e representam uma parte integral do rol de instrumentos da política externa.

Serviços de Inteligência dos mais importantes países no mundo todo têm a capacidade de realizar ações encobertas, como atribuição legal, embora não explicitamente formalizada, como é o caso da CIA, desde a sua criação em 1947. Como afirma Michael Herman (1996), no Serviço de Inteligência da antiga União Soviética ou da atual Rússia, as ações encobertas representam uma prática intrínseca. Durante a Guerra Fria, as ações encobertas tiveram um papel central nos então chamados países do terceiro mundo, palco das disputas entre a CIA dos EUA e a KGB da antiga União Soviética.

Scott (2014) utiliza o termo “diplomacia clandestina”, quando os Serviços de Inteligência são empregados para se engajar em discussões secretas e denegáveis com adversários, a fim de influenciá-los. Esse emprego geralmente está associado a adversários

envolvidos em ataques armados ou em atividades terroristas. O autor questiona se a diplomacia clandestina pode ser vista como uma forma de ações encobertas para influenciar um adversário ou se ela é distinta das ações encobertas porque envolve uma consciente cooperação com o adversário e a potencial publicidade dos indivíduos envolvidos.

São citados como exemplos de ação diplomática clandestina a atuação da Inteligência britânica no processo de paz da Irlanda do Norte, da Inteligência de Israel, incluindo o Mossad, nas ações de construção da paz no Oriente Médio e da Inteligência americana nas relações da CIA com a Organização para Libertação da Palestina.

Há registros de cooperação entre os serviços de Inteligência dos países ocidentais, desde a Segunda Guerra Mundial. Walter Laqueur (1985) acrescenta que essa colaboração entre serviços de Inteligência tem sido mais saudável e permanente do que muitas das relações entre governos, o que, algumas vezes, causa alarme entre os políticos. Essas ligações e ações colaborativas entre os serviços de Inteligência, pelo chamado canal técnico, especialmente oriundas de interesses comuns no combate ao inimigo representado pelo terrorismo, são a base de uma estabilidade, fazendo com que seu relacionamento seja pouco afetado por eventuais crises políticas entre nações amigas.

Nesse mesmo sentido, Michael Herman (1996) afirma que a Inteligência tem evoluído desde 1945 como uma atividade multinacional, em decorrência de ações internacionais conjuntas como a guerra contra o Iraque e a Bósnia, além da proliferação nuclear e o terrorismo, como bases para o intercâmbio de informações e conhecimentos. Forma-se, uma rede internacional da Inteligência que se torna, conforme o autor, um sistema internacional como a Diplomacia.

Assim, como esclarece Sherman Kent (1967), um funcionário de Estado no exterior, um diplomata, por exemplo, no desempenho de suas funções, produz para o governo de seu país um documento muito importante: o telegrama, o despacho, o relatório informativo. Ele precisa saber muitas coisas antes de tomar uma decisão, quando adota uma posição ou quando solicita orientação. Dessa forma, esse funcionário no exterior, embora não seja especialmente instruído como um profissional de Inteligência, deve ser um eficiente coletor e fornecedor de informações. Alguns países reconhecem esse papel e preparam seu pessoal diplomático nessa tarefa.

Considerações finais

Do exposto, podemos concluir que obter e analisar informações para subsidiar o processo decisório do Estado, em especial aqueles referentes à Política Externa e à defesa dos interesses do Estado, é função básica tanto da Diplomacia quanto da Inteligência. Ambas desenvolvem redes de relacionamentos amplas para promover intercâmbio eficaz de informações e atingir seus objetivos, formando um verdadeiro sistema internacional.

Entretanto, pode-se verificar que suas fontes, métodos e procedimentos podem ser bastante diferentes. Enquanto a Diplomacia tem função de assessoramento, execução e de tomada de decisão, a Inteligência tem função de assessoramento; a decisão e as ações decorrentes não fazem parte de suas atribuições. O conhecimento de Inteligência produzido e difundido para o usuário tem um fim em si próprio, enquanto para a Diplomacia, os conhecimentos produzidos são instrumentais para as ações. As ações e procedimentos na Diplomacia são baseados no precedente e na experiência, de modo declarado e previsível, enquanto a Inteligência tem o segredo e a dissimulação de objetivos como característica de sua ação. A maioria das informações trabalhadas pela Diplomacia está disponível ou provém de fontes abertas, enquanto a Inteligência utiliza técnicas operacionais para obter o dado negado.

Apesar das diferenças existentes entre Diplomacia e Inteligência, elas não se opõem e seus objetivos finais apontam para a mesma direção: proteção e alcance dos interesses do Estado. Essa aproximação temática caracteriza a necessidade de ampliar e aprofundar a integração e colaboração dessas importantes funções de Estado, bem como de favorecer a troca de experiências na construção de uma aprendizagem funcional coletiva que fortaleça e aperfeiçoe o desempenho profissional de seus integrantes.

Referências

- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- BRASIL, Decreto nº 56.435, de 8 de Junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD-1961). Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d56435.htm. Acesso em: 02 jun. 2018.
- BRASIL, MRE. Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008. *Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores*. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/legislacao/regimento-interno-da-secretaria-deestado-rise>. Acesso em: 02 jun. 2018.
- BURKE, Peter. *Uma História Social do Conhecimento: de Gutemberg a Diderot*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

CALVETDE MAGALHÃES, José – *Manual Diplomático: Direito Diplomático, Prática Diplomática* – Biblioteca Diplomática. Série A. 3ª edição. Disponível em:

https://idi.mne.pt/images/docs/pub_completas/manual_diplomatico.pdf. Acesso em: 02 jun. 2018

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. *Sistemas nacionais de Inteligência; origens, lógica de expansão e configuração atual*. Artigo publicado na Revista Dados, v. 46 n. 1, Rio de Janeiro, 2003.

HERMAN, Michael. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. *Intelligence Services in the Information Age*. Frank Cass Publishers, London, 2001.

KENT, Sherman. *Informações Estratégicas*. Biblioteca do Exército Editora, 1967.

LAQUEUR Walter. *A Word of Secrets- The Uses and Limits of Intelligence*. Basic Books, Inc, Publishers, NY, 1985.

PHYTHIAN, Mark. *Intelligence Theory and Theories of International Relations – Shared World or Separate Worlds?* Artigo do livro: “Intelligence Theory- key questions and debates”. Edited by Peter Gill, Stephen Marrin and Mark Phythian. Routledge, 2009.

SATOW, Ernest Mason; BLAND, Nevile. *Guide to diplomatic practice*. 3. ed., 1932. Disponível em: <https://ia802707.us.archive.org/21/items/guidetodiplomati00satouoft/.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

SIMMS, Jennifer. “*Defending Adaptative Realism- Intelligence Theory Comes to Age*”. Artigo do livro: “Intelligence Theory- key questions and debates”. Edited by Peter Gill, Stephen Marrin and Mark Phythian. Routledge, 2009.

WARNER, Michael. “*Wanted: A Definition of ‘Intelligence’- Understanding our Craft*”. Center for the Studies of Intelligence. Vol. 46 nº 3, 2002.

Os autores: Marta Sianes Oliveira do Nascimento foi servidora pública, integrante da Agência Brasileira de Inteligência e professora da Escola de Inteligência, até 2015. Atualmente desenvolve suas atividades profissionais na Escola Superior de Guerra, como pesquisadora do Centro de Estudos Estratégicos da ESG; Ivan Fialho é oficial da reserva do Exército, especializado em administração pública. Ambos são professores do Curso Superior de Inteligência Estratégica da Escola Superior de Guerra.

Seu comentário é muito bem-vindo!

Envie-o para “cee18@esg.br”

NADA DE NOVO NO FRONT: O CONCEITO DE GUERRA HÍBRIDA²

Ricardo Antonio Cazumba

Introdução

Os conceitos compreendem importantes ferramentas de entendimento e de análise da realidade. Como ferramentas epistemológicas que são, não apreendem a realidade em sua totalidade, mas representam uma simplificação desta. Os conceitos estão relacionados a uma concepção ontológica da realidade e dos fenômenos que se propõe a dar conta, bem como expressam uma visão de como o conhecimento é produzido. Normalmente, como nos alerta Bordieu (2002), os conceitos circulam, são apropriados, “consumidos”, sem o contexto em que são produzidos. Esse fenômeno não é exclusivo do universo científico-acadêmico, também pode ser identificado no ambiente militar, com especificidades que tornam esse processo e experiência peculiar.

As forças militares de alguns países periféricos do sistema internacional são consumidores de “saberes” militares das potências centrais sob a forma de doutrina, como produto da experiência militar daqueles que “fazem guerra”.

Muito dessa doutrina circula de seu centro produtor por intermédio de militares que realizam intercâmbios ou que são designados para realizar cursos em vagas disponibilizadas pelos países centrais. Ao retornarem, compartilham sua experiência com um “discurso de autoridade” respaldado pela origem da produção. A assimilação de conceitos como doutrina, desconsiderando seus contextos de produção, incorre no risco do emprego de ferramentas inférteis analiticamente, com pouca capacidade explicativa e

² Esse texto compreende uma versão simplificada de artigo de maior extensão ainda não publicado.

preditiva e, com uma característica intrínseca mais danosa, a aceitação de seu conteúdo prescritivo (Saint-Pierre 2011, 408), sendo esse o caso do conceito de Guerra Híbrida.

De que “Guerra Híbrida” tratamos?

O conceito de Guerra Híbrida, ao contrário do que se possa imaginar, não apresenta um consenso e uniformidade.

Não é necessário reconstituir a evolução histórica do conceito para que se perceba essa deficiência. A leitura da literatura disponível, mais recente, possibilita ao interessado no tema perceber essa falta de clareza com rapidez.

Alguns autores identificam sua origem no estudo do Major Willian j. Nemeth (2002) intitulado *“Future War and Chechnya: A Case of Hybrid Warfare”*, outros entendem essa origem no “paper” de James N. Mattis e Frank Hoffman (2005) *“Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars”*. Todavia, o termo teria sido empregado pela primeira vez em 1988 em uma dissertação de mestrado, apresentada pelo Tenente Robert G. Walker à *Naval Post Graduate School*, intitulada *“SPEC FI: The United States Marine Corps and Special Operations”* (BAHENSKÝ 2016, 21). Em seu texto constam os termos *Hybrid Force* e *Hybrid Warfare*. O autor apresenta o Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA como uma força híbrida, capaz de conduzir operações convencionais e especiais, não-convencionais, em um ambiente híbrido. Para Walker, as guerras híbridas se desenvolveriam em ambientes operacionais onde ocorre uma intercessão do universo convencional e não-convencional exigindo extrema flexibilidade das forças empregadas. As guerras híbridas não seriam novidade, sendo um bom exemplo a Revolução Americana.

Cabe compreender que esses autores e muitos outros utilizaram os termos *“Hybrid Warfare”* e *“Hybrid Forces”* com significados distintos. Hoffman, considerado um dos importantes teóricos da Guerra Híbrida empregou o termo pela primeira vez como uma ampliação da “Teoria dos Três Blocos”, surgida nos anos 90 e desenvolvida pelo General Charles Krulak. Hoffman identificava nos novos conflitos do Século XXI o advento de um 4º bloco, onde a batalha se daria em torno dos discursos, da disputa de “corações e mentes”, um universo do combate não físico. Em seus textos posteriores, Hoffman aprofunda o

conceito e se distancia de certa forma do entendimento original. Em *“Conflict in the 21st century: The Rise of Hybrid Wars”*, o autor consolida suas reflexões sobre as Guerras Híbridas, as define como uma articulação de diferentes formas de condução da guerra, incluindo capacidade de guerra regular, irregular, terrorismo e crime que, apesar de não representarem uma novidade histórica, se desenvolveriam em um mesmo espaço de batalha, tanto por atores estatais quanto não estatais, de forma simultânea. No entanto, o componente irregular dessa guerra assume proeminência operativa (BAHENSKÝ 2016, 24-26).

De forma bem sintética, quase leviana, podemos agrupar o que se produziu sobre Guerra Híbrida em dois grandes conjuntos que dominam o diálogo sobre o termo. O primeiro com um entendimento bem amplo do que compreenderia Guerra Híbrida, em que aspectos convencionais e não convencionais de combate seriam empregados de forma sinérgica, explorando a criatividade e a não linearidade em um mesmo campo de batalha.

Esse tipo de guerra seria desenvolvido por atores estatais e não estatais, cabendo compreender que as formas não convencionais compreenderiam a guerrilha, o terrorismo, a associação com o crime transnacional, o uso da mídia, de ações cibernéticas, de instrumentos de poder econômico e político, entre outros.

O segundo relaciona-se à doutrina militar russa, desenvolvida pelo General Valery Gerasimov, Chefe do Estado Maior da Federação Russa, e a sua atuação na Crimeia em 2014, quando foram empregados os *“little green man”*.

Nessa perspectiva, essa nova forma de guerra fundamenta-se no emprego de forças regulares e irregulares de forma simultânea em um mesmo espaço de batalha.

As duas abordagens possuem implicações importantes que cabe destacar. Como abordado por alguns autores, o primeiro conjunto funda-se sobre duas premissas: a aceitação do que vieram a se chamar *“novas ameaças”*, destacando-se entre elas o *“terror”* e a indistinção temporal da guerra e da paz. Se o inimigo, estatal ou não, atua fora do

espectro do que se entendeu por guerra até então, viveríamos em um estado permanente de guerra (Horn 2016, 7-8). Quanto à abordagem russa, muito menos uma tentativa de compreensão de um novo “momento da guerra”, relaciona-se ao emprego operacional e tático de forças irregulares estatais, descaracterizadas, não identificadas com o estado, e por isso libertas das amarras dos acordos e das legislações internacionais que regulam os conflitos armados. De certa forma, nada muito diferente do que propomos denominar de operações de “modelagem dos ambientes político, estratégico e operacional” conduzidos pela CIA nas áreas de interesse estadunidense ao longo da história, operações que, como na Nicarágua, escapavam inclusive ao controle do congresso.

O contexto de produção e o caráter prescritivo do conceito

A dissolução da União Soviética em 26 de dezembro de 1991 e o conseqüente fim da bipolaridade das relações de poder internacionais conduziram a um alargamento da agenda sobre a segurança, antes entendida como uma questão fundamentalmente militar e marcada predominantemente por uma perspectiva realista das relações Internacionais. Com o fim da Guerra Fria, “emergiram” novas ameaças reais à segurança internacional, como a questão ambiental e a segurança humana, que exigiam ações coletivas de estados e de novos atores, destacando-se as Organizações Não Governamentais (ONG). Nesse contexto, reagindo a um ambiente de críticas, as Nações Unidas constituíram a “Comissão Olof Palme” com o propósito de analisar quais as possíveis novas ameaças identificáveis com o fim do mundo bipolar. As conclusões do relatório são conhecidas por todos, até mesmo pelos que desconhecem a existência da comissão: fluxos migratórios decorrentes de conflitos, diferenças sociais, miséria, crime organizado transnacional, tráfico de pessoas e de drogas, potencializados pela globalização, foram denominados de “novas ameaças” (Saint-Pierre 2011, 410). É nesse contexto, agravado pelo “11 de setembro” e pelo que podemos chamar genericamente de “Guerra ao Terror” que devemos compreender a proliferação de estudos sobre “novas guerras” e o surgimento de diversos conceitos como *Ambiguous Warfare*, *Irregular Warfare*, *Unconventional Warfare*, *Asymmetric Warfare* e *Hybrid Warfare*.

Muito mais que os demais termos, como já mencionado, o conceito de Guerra Híbrida, hegemônico no ocidente, tem como premissas as novas ameaças, a guerra ao terror e a ideia de guerra contínua. De forma semelhante ao de novas ameaças, é possível identificar uma aproximação, com conseqüências, das ideias de segurança e defesa e de suas respectivas dimensões. Como nos adverte Saint-Pierre (2011), os conceitos não

devem ser de tal amplitude a ponto de reunirem “(...) em uma única imagem a complexidade de um processo”. Os conceitos tornam possível a classificação dos fenômenos, a identificação de relações de causalidade entre seus elementos constitutivos e devem ser utilizados com cuidado quando trazem em seu bojo prescrições, quando assumem funções operacionais, sendo esse o caso particular de conceitos aplicados à atividade militar.

As novas ameaças, como destaca Saint-Pierre nada mais compreenderiam do que “velhas ameaças”. Fluxos migratórios, terrorismo, crime organizado eram tratados como questões do âmbito externo dos estados; questões de segurança interna não representam necessariamente uma ameaça ao Estado Nacional. Formas nãoconvencionais de guerra foram amplamente utilizadas ao longo da história, inclusive por parte do estado contra atores nãoestatais. Isso não compreende também necessariamente uma novidade³.

O conceito e a assimilação do seu discurso prescritivo na América Sul

Cabe então perguntar, quais os impactos do discurso prescritivo para o nosso subcontinente? Os estados da América do Sul se consolidaram enquanto estados nacionais ao final do século XIX. Nesse contexto, a Guerra do Paraguai teve papel primordial. Predomina no subcontinente um discurso de estabilidade entre os estados, apesar de dados quantitativos que demonstram o contrário⁴. A existência de profundos problemas e diferenças sociais ea baixa percepção de ameaças externas ao Estado tornam a pauta de defesa de pouco interesse político. Em parte, isso explicaria a falta de regularidade de investimentos no setor ao longo da história. Essas limitações frustram obviamente pretensões de projeção de poder por intermédio da expressão militar. Sem possibilidades de projeção de poder e diante da “inexistência” de ameaças potenciais identificáveis, as “velhas ameaças”, sedutoramente transmutadas em novas, encontram defensores no Estado, nas forças de defesa e atendem a interesses internacionais.

³Um exemplo significativo é como o governo dos Estados Unidos da América, no final do século XIX, após a descoberta de ouro em Black Hills nas reservas indígenas e a morte de Custer, mais precisamente a partir da presidência de Rutherford B. Hayes, difundiu e estimulou a caça aos bisões como uma forma de enfraquecer a resistência indígena.

⁴Segundo Alsina (2009), fazendo referência a um estudo de Mares, ao contrário da visão hegemônica do senso comum, entre 1945 e 1997, a América Latina vivenciou três guerras interestatais (duas na América do Sul e uma na América Central). Entre 1884 e 1993, teria havido 237 episódios de disputas interestatais militarizadas.

As “novas ameaças” que não se enquadram no que denominamos de guerra e devem ser combatidas com políticas públicas, com o aprimoramento da eficiência estatal no emprego de recursos e no desenvolvimento econômico, passam a ser vistas como questões de defesa. Dentro do espectro do conceito de Guerra Híbrida, considerando o discurso de uma remota possibilidade de conflitos interestatais, nos caberia o combate ao crime transnacional em suas diversas formas, como o tráfico de drogas e o contrabando, que alimentariam financeiramente a atuação de grupos terroristas e extremistas em terras distantes. A defesa continental por sua vez seria proporcionada pelo “grande irmão do norte”.

Conclusão

Os conflitos que emergiram no pós-Guerra Fria eram substancialmente distintos do que a experiência histórica registrou? Acreditamos que a guerra, como a entendíamos, permanece fundamentalmente a mesma. A utilização da violência organizada sob a denominação “guerra”, como uma continuação da política, permanece. O emprego, por parte dos Estados e de atores nãoestatais, de diversos outros instrumentos de poder para o atingimento de objetivos políticos sempre existiu. Não se pode desprezar a reflexão em torno do conceito. Há de se reconhecer que uma das grandes novidades do mundo contemporâneo, de forma inequívoca, é a velocidade e o alcance da circulação das ideias e notícias e a luta pelo controle da verdade, do domínio do discurso, o 4º bloco identificado por Hoffman.

O conceito de Guerra Híbrida representa uma ferramenta significativa para se entender os conflitos contemporâneos? Acreditamos que não.

Como vimos, o termo nasce umbilicalmente ligado ao de novas ameaças, propaga uma guerra contínua, sem paz, contra um inimigo que pode ser fluido, mesmo quando estatal. Esse conceito rompe com os limites do que se entende por segurança externa e interna, apresentando antigos problemas como novas ameaças e inimigos. Dentro dessa racionalidade definem-se papéis. A nós cabe o combate ao tráfico de drogas, aos crimes

transnacionais que compreenderiam formas de captação de recursos e financiamento de grupos e cenários distantes. Dentro dessa lógica, nos tornamos força policial.

Referências

- ALSINA JR, João Paulo soares. **O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea.** Revista Brasileira de Política Internacional, v 52 n 2, 2009.
- BAHENSKÝ, Vojtěch. **“Hybrid Warfare, Wars, and Threats:A Conceptual Analysis.”** Dissertação (Dissertação em Ciências Políticas) - Faculdade de Ciências Sociais, Instituto de Estudos de Política, Charles Univerty in Prague, Praga, 2016, 21.
- BOUDIER, Pierre. **“As condições sociais da circulação internacional das ideias.”** ENFOQUE - Revista Eletrônica dos alunos do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia 1 n.1 (outubro 2002): 6.
- CULLEN, Patrick J., e Erik Reichborn KJENNERUD. **“MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Understanding Hybrid Warfare.”** MCDC- Multinational Capability Development, janeiro de 2017.
- HORN, Bernard. **“On Hybrid Warfare.”** Ottawa, Ontario: Produced for CANSOFCOM Professional Development Centreby 17 Wing Winnipeg Publishing Office., 2016.
- SAINT-PIERRE, Hector Luis. **“Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias.**CONTEXTOS INTERNACIONAL, 2011: 408,409.
-

Autor: Ricardo Antonio Cazumba é oficial da Marinha do Brasil, mestrando em Estratégia na Universidade Federal Fluminense - Mestrado em Estudos Estratégicos – INEST; bacharel e licenciado em História pela Universidade Santa Úrsula; É adjunto da Divisão de Assuntos Militares da Escola Superior de Guerra.

Seu comentário é muito bem-vindo!

Envie-o para **“cee18@esg.br”**

POR QUE OS COMANDANTES NÃO DEVEM CALAR

José Cimar Rodrigues Pinto

A recente manifestação de dois Comandantes Militares, às vésperas do julgamento do ex-presidente Lula, causou apreciável polêmica, tanto de origem midiática quanto intelectual, mormente de cunho depreciativo, como se vigorasse proibição contra tais pronunciamentos.

A preocupação tem motivos, refere-se à participação dos militares na política.

Atividade que provém da década de 1920, para falar das raízes mais recentes, ocasião do desabrochar do tenentismo. Esse movimento, no decênio seguinte, viu-se embrulhado pelas ideias dominantes da época – fascistas, nazistas, comunistas, liberais – e foi encilhado e montado, como cavalgada, pelos políticos e, dessa forma, estabeleceu-se no País.

O resultado prático foi a maior politização dos militares, que passaram a defender, dentro da caserna, ideais, objetivos e interesses ideológicos e partidários. Não raras vezes envolvendo-se em episódios de violência e mortes.

O ativismo militar, todavia, não ocorria sem causar mal-estar entre os próprios componentes do segmento castrense. Na década de 1930, Góis Monteiro proclamava que “sendo o Exército um instrumento essencialmente político, a consciência coletiva deve-se criar no sentido de se fazer a política do Exército e não apolítica no Exército”;⁵ conclusão assumida por esse mesmo líder diante da existência de “uma espécie de Exército duplo: o que obedecia às ordens do QG revolucionário e o que obedecia ao Ministro da Guerra”.⁶

Humberto de Alencar Castelo Branco, então capitão, sob o pseudônimo de “Coronel Y”, escreveu na *Gazeta do Rio* diversos artigos na época da Assembleia Constituinte, em 1933, tratando, justamente, dos malefícios causados por procedimentos, cujas ideias contrárias a tais atitudes seriam utilizadas, posteriormente, no raiar de um novo regime.

⁵ MONTEIRO, Pedro Aurélio de Góis. *A Revolução de 30 e a Finalidade Política do Exército*. Rio de Janeiro: Andersen Editores, s/d. p. 163.

⁶ PEIXOTO, Alzira Vargas do Amaral. *Getúlio Vargas, Meu Pai*. Porto Alegre: Globo, 1960, p. 346.

Referindo-se ao período getulista, Nélon Werneck Sodré registra que a “intromissão dos militares revolucionários na política e na administração do País trazia evidentes perturbações à vida das Forças Armadas” contrariando os profissionais “que esposavam honestamente a tese que reservava aos quartéis a atividade do soldado”.⁷

A queda do Estado Novo proporcionou oportunidade de mais atividades políticas envolvendo a gente das armas, como ocorreu com os Clubes Militares, fomentadores da participação castrense na política, apoiando ou opondo-se aos governantes, servindo mesmo como epicentro de agitações envolvendo o segmento armado, cujas emanções espraiavam-se para as Escolas e organizações militares, onde suas publicações eram lidas e debatidas.

Dessa ocasião em diante, tornaram-se comuns as manifestações de coronéis e generais, que, logo em seguida, seriam acrescidas daquelas dos subtenentes, suboficiais, sargentos, cabos, soldados e marinheiros, assim mesmo, nessa (des)ordem, asfixiando a precedência, a hierarquia e a disciplina.

Tudo isso, naturalmente, rematado por golpes e contragolpes frequentes, alcançando o número de seis, apenas, entre 1945 e 1964 – para não citar as inúmeras revoltas, rebeliões, insurreições, motins, tais como Aragarças e Jacareacanga – paradoxalmente considerados por Alfred Stepan como parte intrínseca, mantenedora mesmo, daquela exótica “democracia”, mas que se constituíam, na verdade, nos símbolos maiores da dependência do sistema político brasileiro a esse estranho mecanismo, responsável maior por sua corrupção e, afinal, falência.

O movimento civil e militar de 31 de Março de 1964 conduziu uma extirpação da participação dos militares na política. Esse processo foi descrito em inúmeras obras acadêmicas e literárias. Por exemplo, sobre os reflexos na esquerda, por Maria Helena

⁷ SODRÉ, Nélon Werneck. *A História Militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. p. 245.

Moreira Alves,⁸ e, na direita, por José Amaral Argolo⁹e Maud Chirió,¹⁰dentre tantos outros autores notáveis.

Nesse caminho, não destituído de retrocessos, narrado na tese *Relações Civis e Militares entre 1964 e 1985: Contribuição Teórica e Interpretativa*, foram excluídos, sob duro cerceamento, milhares de militares de todos os postos e graduações, ou seja, de almirantes de esquadra e generais de exército até soldados e marinheiros, esquerdistas e direitistas, tudo com o fito de extirpar a participação militar na política. O segmento armado, em termos numéricos, foi o mais atingido por tais medidas repressivas.

Durante esse processo, o *regime* ultrapassou diversos momentos críticos, como aquele da Emenda Constitucional nº 9, de 22 julho de 1964, impondo a transferência para a inatividade dos militares que ocupassem cargos políticos, dentre eles diversos oficiais generais de prestígio; ou da expulsão, cassação, transferência para a reserva, reforma, negativas de engajamento e reengajamento para membros do segmento armado envolvidos em atividades políticas; da derrocada do ministro da Aeronáutica e todos os envolvidos no episódio da morte do guerrilheiro e terrorista Stuart Angel, efetivada pelo Presidente Médici, a qual incluiu o destacado líder direitista e brigadeiro João Paulo Moreira Burnier; das diversas crises enfrentadas por Geisel, levando-o à destituição do ministro do Exército, general Sylvio Frota; dentre tantas outras.

Em 1985, ao encerrarem a sua longa e última intervenção no eixo da política brasileira, os componentes das forças armadas, pela primeira vez na história do Brasil, afastaram-se dessa costumeira atividade.

Samuel P. Huntington diria que foram neutralizados, esterilizados politicamente, nesse caso pelos próprios militares.

⁸ ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil: 1964-1984*. Petrópolis: Vozes, 1984.

⁹ARGOLO, José Amaral, RIBEIRO, Kátia e FORTUNATO, Luiz Alberto M. *A direita explosiva no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad, 1996; e ARGOLO, José Amaral, FORTUNATO, Luiz Alberto M. *Dos quartéis à espionagem: caminhos e desvios do poder militar*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

¹⁰ CHIRIÓ, Maud. *A política nos quartéis: revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

Em seu nível mais superficial e evidente, esse fenômeno contribuiu para o restabelecimento da ordem, da hierarquia, da disciplina e das regras de precedência, em um ambiente claramente mais homogêneo, escoimado de esquerdistas e direitistas, escaldados por cassações, prisões, transferências e expurgos; ao mesmo tempo, dotou a caserna de mecanismos capazes de eliminar qualquer divergência política, administrativa ou disciplinar.

Além desses desdobramentos mais óbvios, ocorreram outros bem mais profundos, que impactam aspectos políticos, econômicos, psicossociais, científicos, tecnológicos e militares. Dentre tantos, elege-se, nesse artigo, a ética, por sua conexão fundamental com a temática ora em análise e onde ocorreu uma alteração fundamental. De forma a conferir nitidez a essa transformação, apresentar-se-á três referências sobre seu exercício: pelo homem comum, por políticos e, finalmente, pelos militares.

Observe-se, inicialmente, a ética dos homens comuns, a qual, em termos hipotéticos e simplificados, consiste em uma *escolha*, individual ou coletiva, que é exercida em suas deliberações e decisões, nas quais entram em conflito paradigmas, normalmente morais, muitas vezes opostos entre si, sobre o que seria bom, justo ou moralmente correto.

Entretanto, tais noções não se aplicam às duas outras formas de exercício da ética que se quer ressaltar: nem ao trabalho dos homens práticos da política, nem aos militares. Pois não será aquele livre arbítrio dos homens comuns que irá governar suas decisões. Caso fosse, levaria ao fracasso seus desideratos e à falência seus empreendimentos.

A forma de proceder na política, por exemplo, é larga, maleável, mutável ao sabor das conveniências, oportunidades e das maiorias legislativas ou judiciais e de suas projeções no âmbito do Poder Executivo, submetida aos ditames frios, racionais, muitos obscuros, configurada na manipulação de *todos os meios* disponíveis e que ficou bem delineada sob a denominação de *ética da responsabilidade* na célebre conferência de Max Weber (1919) versando sobre *A Vocação da Política*.

Nesse mundo, magistralmente descrito por aquele célebre autor, tudo é válido, desde propugnar por um mundo ideal até alterar constituições, leis e regulações, usando das mais educadas formas de proceder até blefes, despistamentos, dissimulações, engodos, enganos, mentira, chantagem ou coisas muito piores, em suma, tudo que possa levar os *meios* a alcançar seus *fins*, nesse sentido maquiavélicos, em prol da conquista e manutenção do poder. Em tese, o *munus* que permite a sobrevivência, o desenvolvimento, a segurança e o bem-estar da cidadania perante a qual responde o soberano.

Tome-se como exemplo o caso da reeleição de Presidente da República no Brasil: constitucionalmente proibida de 1891 até 1937, foi admitida por omissão, já que não vedada, na Carta da Ditadura getulista, conhecida como *Polaca*, permitindo-lhe governar até ser derrubado em 1945; voltou a ser impedida na Constituição de 1946, condição que nem os governantes militares ousaram alterar; mas, em 1997, foi novamente reabilitada, sob a viva atenção da cidadania quanto às práticas adotadas para que tais modificações fossem efetivadas.

Resta abordar a ética militar, aquela que ficou evidenciada após a extirpação da atividade política do seio castrense, ocasião, a partir da qual, restaurou-se uma *ética de obediência*, de absoluta restrição, honorável, intocável, dura e inflexível.

Enriquecida por experiência mais do que milenar, reificada por princípios, valores, virtude e devoção, tem sua hermenêutica de conduta extraída de uma complexa rede de regras, estabelecida mediante a integração de tradições, costumes e normas, constitucionais, legais e regulamentares, onde se deve obedecer a tudo que está escrito e mais o que não está, sob penas administrativas, cíveis e penais, condição que faz convergir, por meio de estímulos ou sanções, o "dever ser" para o "ser".

Observe-se o caso da obra de ampliação da capacidade do pátio do terminal de passageiros 3, do Aeroporto de Guarulhos, conduzida pelo Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro: orçada em R\$ 417.000,00 para ser executada em 28 meses; concluída com devolução de R\$ 150.000,00 em economia (<http://www.folhapolitica.org/2013/05/Exercito-devolve-150-milhoes-de.html>).

É sob o signo dessa polaridade, transformada em primordial, após 1985, que devem operar os atuais comandantes militares. São esses homens que devem fazer funcionar suas instituições, a despeito das colisões previsíveis ou não entre as regras referenciais que regem éticas opostas.

Como fazer com que seus subordinados sejam obedientes à cadeia hierárquica, apesar das idiosincrasias associadas à atividade política e a sua prática?

Por meio da liderança, cujo veículo basilar consiste em atos e mensagens. Para que sejam efetivas, deve-se possuir autoridade formalmente instituída, capacidade de influenciar, competência técnica e carisma, sobretudo dar o exemplo, sob conduta ilibada e honesta, ou seja, agir em casa, no quartel, no banco e nas obras ou no palácio sob o apanágio da integridade.

Por meio da liderança é que o comandante militar obtém a obediência necessária para que seus comandados não se sintam incitados a participar da política, garantindo a essa atividade a estabilidade crucial para a convivência dos opostos.

Queiramos ou não, os comandantes militares são uma interface com a política, sendo da natureza do cargo falar pelos seus subordinados.

Tentar calá-los servirá unicamente para acordar os anseios dos subalternos, pois o vácuo e o silêncio são os viveiros das vozes alternativas, incompatíveis com o profissionalismo, a hierarquia e a disciplina, duramente conquistados, à custa de muitos sacrifícios.

O autor: José Cimar Rodrigues Pinto (Doutor em Ciência Política) é oficial da reserva da Marinha do Brasil, e, atualmente, assessor do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro.

Seu comentário é muito bem-vindo!

Envie-o para “cee18@esg.br”



ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA
CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

O Centro de Estudos Estratégicos (CEE) atua como entidade permanente de estudos que permite pesquisar, formular e criar idéias pertinentes ao pensamento político estratégico brasileiro. Com isso, o CEE oferece oportunidades para debates e discussões com a sociedade e a produção de trabalhos a serem publicados pela Escola. As atividades do CEE, voltam-se para o contínuo aperfeiçoamento da cultura e do pensamento político e estratégico brasileiro.

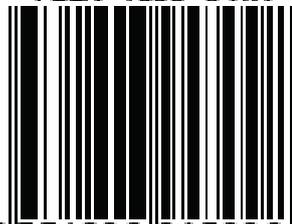
Os estudos, pesquisas e eventos promovidos pelo Centro de Estudos visam, principalmente, a discussão de questões político-estratégicas de interesse nacional. Se propõe também a estimular a criação de novos conhecimentos que venham possibilitar o desenvolvimento de novos trabalhos teóricos.

Para o desenvolvimento de suas atividades, o Centro conta com a colaboração do corpo de professores da Escola, e de colaboradores, que contribuem para suas atividades. Para o exercício de suas atividades são convidadas personalidades da vida intelectual do país, seja para contribuir com estudos escritos, conferências ou como analistas, comentaristas ou debatedores das atividades realizadas.

As atividades do CEE, mantendo-se fiel a tradição de mais de meio século de existência da Escola Superior de Guerra, têm como característica o completo afastamento de questões ideológicas e político-partidárias. Apenas questões de caráter nacional e internacional, de todas as áreas de pensamento, são objeto de discussão no Centro de Estudos.

O Centro de Estudos está aberto a relacionamentos com instituições acadêmicas, centros de estudos e a sociedade em geral, que tenham a proposta de participar de atividades conjuntas.

ISSN 1808-947X



9 771808 947002

www.esg.br/cee

cee@esg.br