



# A DEFESA NACIONAL

REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES E ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

Ano CI – Nº 823 – 1º quadrimestre de 2014

22 de Abril

Dia da Aviação de Caça



A IMPORTÂNCIA DA LIDERANÇA MILITAR  
NAS OPERAÇÕES DESCENTRALIZADAS p.25

MARCOS ANDRÉ BENZECRY

DA RIO 92 À RIO + 20: A CONSTRUÇÃO DO PENSAMENTO  
ACADÊMICO-MILITAR SOBRE O MEIO AMBIENTE p.47

JAIME FLAMMARION SANTOS COSTA, SIGRID DE MENDONÇA ANDERSEN E CARLOS SHIGUEKI OKI

GUERRA E PAZ NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS p.69

EDUARDO XAVIER FERREIRA GLASER MIGON







# EDITORIAL

Prezados Leitores,

É com renovada satisfação que retomamos o nosso contato em novo ano editorial, no qual esperamos atender à expectativa dos nossos leitores.

A presente edição inicia-se com o artigo *A cultura brasileira de gestão do processo político decisório, da concepção e da condução das Operações de Evacuação de Não Combatentes*, no qual é visto como aspectos de cultura organizacional e de política internacional influenciam as operações de evacuação.

Assunto sempre presente e em estudo constante, quando se trata da área militar, a liderança é abordada em *A importância da liderança militar nas operações descentralizadas: um estudo sobre a sua influência no cumprimento da intenção do comandante*.

A Política Nacional de Defesa insere o emprego das Forças Armadas nas ações subsidiárias que visem à integração nacional, em harmonia com sua destinação constitucional. Suas ações voltadas à proteção ao meio ambiente buscam colaborar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil. Essas responsabilidades abrem um leque de interações complexas e diversificadas com a questão ambiental. Trazemos uma abordagem a respeito do meio ambiente em *Da Rio 92 à Rio+20: a construção do pensamento acadêmico-militar sobre o meio ambiente*.

Tema discutido cada vez com mais frequência em diversos fóruns, o multiculturalismo é focalizado em seus aspectos relativos aos impactos nas forças armadas sob o título *Multiculturalismo: um desafio para as forças armadas, relações civis-militares e operações interagências*.

Na área das relações internacionais, temos *Guerra e paz nas relações internacionais: algumas perspectivas sobre a contribuição brasileira para a paz*. O autor nos traz a discussão de tópicos da estabilidade da América do Sul como região de reduzida ocorrência de conflitos intraestatais. Com o apoio das “teorias da paz” — paz kantiana, paz democrática, paz pelo comércio e integração regional e paz através da redução de riscos de conflitos —, constrói-se um modelo teórico de apoio à análise das dinâmicas do relacionamento do Brasil com seus vizinhos.

A diversidade dos temas, abordando assuntos ligados à cultura, à liderança, ao meio ambiente, ao emprego militar e às relações internacionais, deixa esta primeira edição de 2014 comprometida com os principais aspectos da segurança nacional no atual cenário mundial.

Boa leitura e até nossa próxima edição.



# SUMÁRIO

<b>A CULTURA BRASILEIRA DE GESTÃO DO PROCESSO POLÍTICO DECISÓRIO, DA CONCEPÇÃO E DA CONDUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE EVACUAÇÃO DE NÃO COMBATENTES .....</b>	<b>4</b>
--	----------

*Gian Dermário da Silva*

*Valentina Schmitt*

*Cesar Campiani Maximiano*

<b>A IMPORTÂNCIA DA LIDERANÇA MILITAR NAS OPERAÇÕES DESCENTRALIZADAS .....</b>	<b>25</b>
--	-----------

*Marcos André Benzecry*

<b>DA RIO 92 À RIO+20: A CONSTRUÇÃO DO PENSAMENTO ACADÊMICO-MILITAR SOBRE O MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>47</b>
---	-----------

*Jaime Flammarion Santos Costa*

*Sigrid de Mendonça Andersen*

*Carlos Shigueki Oki*

<b>MULTICULTURALISMO: UM DESAFIO PARA AS FORÇAS ARMADAS, RELAÇÕES CIVIS-MILITARES E OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS .....</b>	<b>59</b>
---	-----------

*Ândrei Clauhs*

*Rejane P. Costa*

*Sandro S. Ruiz*

<b>GUERRA E PAZ NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: ALGUMAS PERSPECTIVAS SOBRE A CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA PARA A PAZ .....</b>	<b>69</b>
--	-----------

*Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon*



# 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 carac-



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, consequentemente, 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 recombinações 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, consequentemente, 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, consequentemente, 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.



# A importância da liderança militar nas operações descentralizadas

Um estudo sobre a sua influência no cumprimento da intenção do comandante

Marcos André Benzecry<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo científico tem por finalidade abordar o estudo da liderança e sua relação com a intenção do comandante, dentro de um contexto de operações descentralizadas. Pressupõe-se que os conceitos, teorias e estilos de liderança são aplicáveis aos três níveis de liderança militar, quais sejam a direta, a organizacional e a estratégica. No estudo das operações descentralizadas, verifica-se a existência de peculiaridades, imposições de legislação e condicionantes que norteiam o emprego do Exército Brasileiro em operações na selva, em operações de Garantia da Lei e da Ordem e nas Operações de Força de Paz sob a égide da Organização das Nações Unidas. Esse trabalho procura destacar características que alinham essas operações, particularmente no que tange ao elevado nível de descentralização existente na fase de execução. Apresenta um estudo sobre a intenção do comandante, destacando os principais aspectos observados na doutrina brasileira e de outros exércitos de nações amigas. Aborda a necessidade de os vários escalões saberem operar descentralizadamente, sob a orientação da intenção do comandante, particularmente quando houver ausência de ordens em função de interrupção das comunicações dentro da cadeia de comando. Por fim, apresenta um estudo da influência da liderança sobre a correta interpretação e cumprimento da intenção do comandante, destacando aspectos importantes dessa relação, bem como o papel dos líderes subordinados como elos de uma cadeia de liderança organizacional. Dessa forma, conclui que a ação de liderança nos diversos escalões dentro da cadeia de comando produzirá um efeito facilitador para o cumprimento da intenção do comandante, minimizando os riscos de haver distorções ou desvios no estado final desejado para aquela operação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Liderança. Intenção do Comandante. Operações descentralizadas.

## ABSTRACT

*This work aims to conduct a study on leadership and its relationship with the commander's intent within a context of decentralized operations. It assumes that the concepts, theories and styles of leadership are applicable to the three levels of military leadership, which are direct, organizational and strategic. In a*

<sup>1</sup> O autor é concluinte do Curso de Comando e Estado-Maior (CCEM) na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). É mestre em ciências militares com especialização em Operações na Selva.



*study of decentralized operations, we can see peculiarities, legal aspects and some constraints that guide the deployment of the Brazilian Army in Jungle Operations, Law and Order Operations and Peacekeeping Operations under the aegis of the United Nations. This paper intends to highlight features that are compatible with these operations, particularly in regard to the current high level of decentralization existent in their execution phases, and presents a study on the commander's intent, standing out the main features observed in the Brazilian doctrine and those of other friendly nations' armies. The work addresses the various echelons' necessity to know how to operate in a decentralized way, under the guidance of the commander's intent, and particularly when there is an absence of orders due to disruption of communications, within the chain of command. Finally, it presents a study on the influence of leadership upon the correct interpretation and execution of the commander's intent, emphasizing important aspects of this relationship, as well as the role of subordinate leaders as links of a chain of organizational leadership. This way, the work concludes that the action of leadership in the various echelons within the chain of command will produce a facilitating effect for the compliance of the commander's intent, minimizing the risk of distortions or deviations from the desired outcome of the operation.*

**KEYWORDS:** *Leadership. Commander's Intent. Decentralized operations.*

## **Introdução**

Desde as últimas décadas do século XX, o espantoso avanço científico-tecnológico, aliado ao acelerado fenômeno da globalização econômico-cultural, vêm ditando novas regras às relações internas e externas das diversas nações. No atual cenário, novos atores começaram a surgir, bem como novas ameaças passaram a marcar a época em que vivemos. Verifica-se um acentuado conflito em questões étnico-religiosas, atuação de grupos terroristas, influências de organizações não governamentais concorrendo de forma paralela ao poder dos estados-nações, além de intervenções unilaterais por parte de superpotências em questões que afetam o poder de ingerência, a estabilidade e a segurança mundial, tudo isso compondo esse complexo e multifacetado cenário contemporâneo.

Na Expressão Militar, o uso de modernos meios de combate e recursos de tec-

nologia da informação impôs verdadeira transformação na arte da guerra. Os exércitos precisam estar preparados para atuar em operações dinâmicas, assimétricas, em frentes não lineares, com uma perfeita sincronização das ações e uso intenso de toda a tecnologia disponível. Nesse contexto, ressalta-se a necessidade de maior exigência no exercício da liderança e na iniciativa dos comandantes em todos os níveis.

O combate contemporâneo apresenta aos líderes uma majorada lista de desafios táticos e operacionais, para os quais os mesmos deverão estar preparados a enfrentar com grande iniciativa, flexibilidade e adaptabilidade em todos os níveis de comando. Destarte, diante de tamanha transformação vivenciada pelo mundo atual e em meio a novos e incógnitos desafios, verifica-se a indiscutível importância da ação humana como elemento de diferenciação na atuação em todos os campos do Poder Nacional.



No Exército Brasileiro, os recursos humanos são considerados peça valiosa para o funcionamento de todos os sistemas, operacionais ou administrativos, valorizando, assim, a capacitação e especialização permanente de seus quadros<sup>2</sup>. O manual C 100-5 (OPERAÇÕES) enfatiza a liderança dos comandantes (Cmt) em todos os escalões como um dos fatores decisivos para o sucesso das operações. Contudo, para que a liderança seja aplicada como verdadeiro fator multiplicador do poder de combate<sup>3</sup>, é preciso que se tenha a compreensão teórica e prática daquilo que a envolve.

A Liderança, segundo Heckscher Neto, não se resume a apenas um atributo da área afetiva, bem como não se encerra simplesmente no ato de comandar ou exercer a chefia de um determinado grupo. O fenômeno da liderança é um composto de atributos da personalidade, passível de ser desenvolvido por cada indivíduo, por meio de programas específicos que atuem sobre a área afetiva, capacitando-o a orientar, dirigir e modificar as atitudes dos membros do grupo sob seu comando.

O líder é aquele indivíduo capaz de influenciar pessoas para que cooperem em favor dos objetivos comuns do grupo. Empregando a sua capacidade de persuasão e comunicabilidade, apoiado sempre em bons exemplos e boas ações, será capaz de modificar as ideias dos membros do grupo, convencendo-os a

pensar e agir de modo semelhante ao seu.

Desde o ano de 2002, o Exército vem estudando a liderança militar em seus três níveis: a liderança militar direta (LMD), na qual o líder relaciona-se pelo contato interpessoal com os seus liderados; a liderança militar organizacional (LMO), normalmente empregada em organizações militares que operam à base de estados-maiores, constituindo-se um misto de liderança direta e delegação de tarefas; e a liderança militar estratégica (LME), que é típica dos escalões estratégicos e políticos, ou seja, dos elementos responsáveis por conduzir os destinos maiores da Instituição<sup>4</sup>.

Diante do cenário já descrito e à luz de uma realidade pragmática, o Exército Brasileiro, alinhando-se com a nova Estratégia Nacional de Defesa (END), tem procurado enfatizar a sua atuação em operações de Força de Paz, sob a égide da ONU (Angola, Timor Leste e Haiti); operações na selva (presença permanente no ambiente amazônico por meio das unidades do CMA<sup>5</sup>); e nas operações de Garantia da Lei e da Ordem, extremamente necessárias nas situações de crise interna para a preservação da ordem pública e da paz social.

Apesar da distinção em suas características e nítida divergência nas peculiaridades, as citadas operações convergem em um ponto comum: impõem um nível de descentralização à cadeia de comando, a perda do

2 Oficiais e Sargentos do Exército Brasileiro.

3 São elementos básicos do Poder de Combate: as Unidades de Manobra, o Apoio de Fogo e a Liderança (C 100-5).

4 De acordo com a Nota de Coordenação Doutrinária Nr 01/02-SEA da ECEME, aprovada pelo Adt DFA ao Bol DEP Nr 019-11 Mar 03.

5 Comando Militar da Amazônia: é o comando militar de área que compreende os estados da Região Norte e parte do Maranhão.



contato permanente entre os líderes e os liderados, bem como a necessidade de haver a aplicação de uma ferramenta fundamental para o cumprimento da missão: "a intenção do comandante".

Esse instrumento de ação de comando permite ao comandante subordinado, na ausência de contato com o seu superior ou na ocorrência de uma oportunidade, decidir como se fosse o próprio, tomando a iniciativa das ações. Ou seja, ela consiste na essência do que precisa ser feito para atingir os objetivos estabelecidos. É um instrumento particularmente útil no decorrer das operações descentralizadas. (De acordo com a Nota de Coordenação Doutrinária Nr 01/02 - Divisão de Doutrina da ECEME, de 02 de maio de 2002).

O presente trabalho monográfico abordou os fundamentos da liderança, estudando os três níveis conhecidos e procurando encontrar aquele que melhor se aplica ao contexto das operações descentralizadas. O objeto de estudo foi a relação existente entre o correto exercício da liderança e a sua influência na interpretação e cumprimento da intenção do comandante.

Considera-se que, não havendo um elo de liderança, a intenção do comandante, ou seja, aquilo que se constitui na essência para o cumprimento da missão, poderá ser perdida ou mesmo distorcida ao longo da cadeia de comando, principalmente em um cenário em que ocorra com frequência a perda de contato direto entre o comandante e os subordinados.

Dessa forma, o foco principal do trabalho foi estudar a importância da liderança militar, bem como seus efeitos, para o cum-

primento da intenção do comandante no quadro das operações descentralizadas.

## **A liderança militar**

### ***A relação entre o líder e os liderados***

Entende-se que o estabelecimento da relação líder x liderados ocorre de forma gradual, à medida que se firmam os laços de confiabilidade e camaradagem. Com bons exemplos e firmeza de atitudes, o comandante vai ganhando a credibilidade e o respeito de seus subordinados. Para isso, faz-se necessário que ele tenha participação ativa no grupo, conduzindo, controlando, coordenando, por vezes até executando juntamente com a equipe; desse modo, certamente se aproximará mais rápido de seus liderados.

O líder deve saber respeitar a dignidade do subordinado, precisa conhecê-lo a fundo, saber de suas aptidões e limitações, demonstrando interesse por seu crescimento profissional e zelando por seu bem-estar pessoal. Conhecendo o subordinado, será capaz de atribuir-lhe as missões de maneira mais acertada, empregando o homem na função certa e ajudando-o a não fracassar.

Comunicar-se com correção e eficiência, fazendo com que os liderados entendam bem as ordens emitidas e acreditem na importância de seu cumprimento, é fundamental. Devem-se manter os liderados sempre bem informados, conversando com o grupo constantemente, pois não se pode liderar à distância; é preciso saber ouvir os subordinados, aceitar assessoramentos e estimular a iniciativa e a criatividade dos mesmos.

O convívio com os membros do grupo



ou fração deve ser o mais amistoso possível, sem ferir os preceitos da hierarquia e da disciplina; o líder procura conviver com seus liderados, fazendo-se presente nas diversas atividades, inclusive nos eventos sociais.

Pode-se concluir este capítulo dizendo que não existe um modelo padrão para se atingir a liderança de um grupo. Cada situação vivida imporá condicionantes diferentes e favoráveis para o surgimento da relação líder x liderados. Os princípios e atributos aqui descritos são ferramentas básicas que o comandante, em qualquer nível, precisa e deve possuir para tornar-se um líder. Ele deve evitar incorrer em alguma das falhas graves mencionadas, que podem destruir os laços de liderança já estabelecidos.

O exercício da liderança é mutável: pode variar de acordo com as circunstâncias vividas e, principalmente, precisa ser mantido dia a dia, por meio dos bons exemplos e do comando exercido pelo líder. Pode-se afirmar que, quando se estabelecem laços de liderança entre superior e subordinados, em qualquer nível ou escalão, fica muito mais fácil para o comandante conduzir seus homens, pois eles demonstrarão confiança, respeito e lealdade para com seu líder. De acordo com o grau de liderança atingido, esses homens serão capazes de segui-lo em situações tanto de normalidade quanto de crise, quando poderão empenhar até mesmo suas próprias vidas.

### **Os níveis de liderança militar**

Embora as IP 20-10 (1991) não tratem de liderança militar por níveis, concentrando-se naquelas características pessoais que todos os líderes devem possuir e evidenciar,

há um entendimento de que o exercício da liderança militar não ocorre da mesma maneira em todos os escalões de Força Terrestre. A maneira pela qual um tenente exerce sua liderança sobre o seu pelotão é diferente daquela exercida por um oficial-general à frente de uma Bda. De forma semelhante, aqueles oficiais responsáveis por traçar os destinos da Instituição exercem a liderança de outra forma. Essa constatação indica a existência de níveis de liderança, os quais estão relacionados aos diversos graus hierárquicos da carreira militar (SEA, 2002).

### ***A Liderança Militar Direta (LMD)***

De acordo com a Nota de Coordenação Doutrinária sobre liderança da ECEME (ECEME, 2003), a LMD, também chamada de liderança de primeira linha, acontece todas as vezes que o líder relaciona-se pessoalmente com seus liderados. O contato pessoal proporciona as melhores condições para que o líder exerça influência sobre os subordinados. Para exercer, efetivamente, uma influência eficaz sobre seus subordinados, o líder precisa evidenciar uma série de atributos da área afetiva. Uma boa capacidade de relacionamento interpessoal, bem como a demonstração de habilidades técnicas é imprescindível para que sua ação junto a seus subordinados surta os efeitos desejáveis.

### ***A Liderança Militar Organizacional (LMO)***

É o nível de liderança normalmente empregado em organizações militares que operam à base de estados-maiores, constituindo-se em um misto de liderança direta (em pequena escala) e delegação de tarefas.



A liderança organizacional manifesta-se entre o líder e liderados por intermédio de elementos funcionais, estruturados segundo uma cadeia de comando. Isso significa que, neste nível, o contato pessoal entre o líder militar com os seus liderados é reduzido; por conseguinte, cresce de importância a habilidade de delegar responsabilidades.

Os líderes militares organizacionais operam em ambiente de relativa complexidade, com efetivos ponderáveis e atuando sobre os seus escalões subordinados por meio de diretrizes, planos ou outros sistemas de relacionamento, que não o pessoal, por meio dos quais são delegadas as tarefas e as responsabilidades. Por intermédio das informações colhidas pelo seu estado-maior (EM), o líder militar organizacional toma as suas decisões, tendo o foco de seu trabalho voltado para o interior de sua OM. As habilidades requeridas aos líderes militares organizacionais são semelhantes às exigidas dos líderes militares diretos, diferindo apenas no grau de intensidade que se atribui a elas. Assim sendo, o líder militar organizacional exerce a liderança direta quando se relaciona diretamente com o seu EM ou com os seus Cmt subordinados. Exerce, também, a LMO quando aponta rumos e metas a serem alcançados por sua OM como um todo, com repercussões que atingem maior universo de tropas e subordinados.

Para cumprir as missões de sua OM de modo mais facilitado, cabe ao líder organizacional identificar as melhores maneiras de se comunicar com o seu escalão imediatamente superior. Conhecer a INTENÇÃO

DO CHEFE, suas prioridades e a maneira de pensar contribui enormemente para o sucesso da OM (ECEME, 2003).

### *A Liderança Militar Estratégica (LME)*

Ainda de acordo com a Nota de Coordenação Doutrinária da ECEME (ECEME, 2003), a LME é típica dos escalões estratégicos e políticos, daqueles que são responsáveis pelos destinos da Instituição.

São responsabilidades típicas das lideranças estratégicas o planejamento e a liberação de recursos, a concepção da estrutura desejada para a Força, a concepção da visão estratégica da Instituição, com vistas ao seu futuro entre outras. A LME é exercida pelos chefes militares nos altos escalões da força, normalmente oficiais-generais no último posto, cuja liderança implementa mudanças no EB, definindo a visão de futuro da Força, sem, contudo, abandonar a cultura da Instituição.

Os líderes estratégicos trabalham em um ambiente de maiores incertezas e complexidade, sendo afetados por eventos e organizações estranhas ao Exército. Portanto, precisam considerar toda uma gama de atores que podem influenciar a Instituição, tais como: Congresso Nacional; ministros de Estado; Presidência da República; restrições orçamentárias e mídia, entre outras. Com frequência, líderes estratégicos interagem com outros líderes, sobre os quais não possuem autoridade alguma (ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2003).

### *O exercício da liderança em operações descentralizadas*



O manual de campanha do Exército Brasileiro (C 100-5, p. 4-15) – Operações descreve a liderança dos comandantes, a unidade de manobra e o apoio de fogo, como elementos básicos componentes do “poder de combate”<sup>6</sup> de uma força militar. Este último depende em larga escala da competência e da capacidade de liderança dos chefes, que refletem na tropa a organização, o nível de adestramento, a disciplina e o espírito de corpo. No caso das operações descentralizadas, as quais se revestem de certa complexidade peculiar e amplo espectro para a atuação dos líderes, caberá muito bem a aplicação de todos os princípios e fundamentos de liderança, ora estudados, concorrendo para o êxito da missão.

No presente capítulo, em seus itens anteriores, se estudou sobre as operações de Força de Paz, as operações de Garantia da Lei e da Ordem e as operações em ambiente de selva amazônica. Em um primeiro momento, se procurou descrever cada uma delas, destacando suas características e peculiaridades, bem como as condicionantes e a legislação que norteiam o emprego da tropa terrestre. Em um segundo momento, porém, faz-se necessário, para melhor desenvolvimento deste estudo, que visualizemos os principais aspectos que permitem um alinhamento dessas operações no que tange

à descentralização — espectro amplo e muitas vezes difuso.

Vejam, então, algumas reflexões, à luz dos princípios de guerra<sup>7</sup>, constantes em nosso manual de operações:

- a. Objetivo: o manual diz que o comandante deve compreender a missão e definir claramente seu objetivo, bem como apreciar, à luz deste, cada ação a realizar e fixar coerentemente as missões dos elementos subordinados. O objetivo também deve estar claramente definido na intenção do comandante (C100-5, p.4-1). À medida que os níveis de comando estejam descentralizados, nem sempre haverá uma definição clara dos objetivos, sendo importante não perder o foco da finalidade maior da operação. O manual de Operações de Paz aborda que o objetivo maior estará definido no mandato da missão e permitirá o estabelecimento de uma situação final desejada (C 95-1, p.3-6).
- b. Massa: os meios devem ser concentrados para que se possa obter superioridade decisiva sobre o inimigo, no momento e local mais favoráveis às ações que se têm em vista (C100-5, p.4-3). Em operações em que exista um considerável nível de descentralização, com nas Op F Paz, Op na Selva e Op GLO,

6 Poder de Combate: é a capacidade de combate existente em determinada força, resultante da combinação dos meios físicos à disposição e do valor moral da tropa que a compõe, aliados à liderança do comandante da tropa.

7 Princípios de Guerra (C 100-5): São normas básicas de procedimentos, consagradas pela experiência, que visam ao sucesso na condução da guerra. Em cada operação, o comandante tem que decidir quais os princípios que vai privilegiar, em detrimento dos outros. São eles: Objetivo, Ofensiva, Manobra, Massa, Economia de forças, Unidade de Comando, Segurança, Surpresa e Simplicidade.



torna-se difícil atender a esse princípio no qual se aplica um elevado poder de combate em momento e local decisivos, pois o espectro de atuação é verdadeiramente amplo, e o ambiente operacional difuso imporá restrições ao emprego de grandes efetivos. No caso particular da Garantia da Lei e da Ordem, consta no C 85-1 que o emprego da massa é um de seus fundamentos básicos, ficando caracterizado ao se atribuir "ampla superioridade" de meios às forças legais em relação às F Adv.

c. Unidade de Comando: embora a coordenação possa ser conseguida pela cooperação, é mais bem obtida "quando se investe um único comandante da responsabilidade necessária" (C100-5, p.4-4). Apesar de haver cadeia de comando bem definida, essas operações pecam neste princípio quando o nível de descentralização na execução chega a dificultar as comunicações e as possibilidades de o comandante intervir decisivamente, pois não conseguirá obter o correto esclarecimento da situação.

d. Segurança: o C100-5 (p.4-5) nos traz a necessidade indispensável de se obterem informações oportunas e precisas sobre o inimigo ou força adversa, não somente para o planejamento de nossas operações, mas também para negar-lhe o uso da surpresa. Muitas vezes, os ambientes operacionais dessas operações dificultam a obtenção das informações necessárias ao sistema de inteligên-

cia militar, podendo nossas tropas ser surpreendidas. Nesse cenário de atuação, as nossas tropas de F Paz, de selva ou em ações de GLO necessitam de profundo conhecimento da doutrina, das regras de engajamento e de mentalidade de contrainteligência.

Assim, podemos inferir que essas três operações militares, a despeito de suas peculiaridades próprias, possuem características comuns, como a dificuldade de comando e controle, a existência de grandes distâncias ou terreno demasiadamente compartimentado, a necessidade de grande iniciativa e liderança dos comandantes nos diversos escalões, imposição de a tropa atuar, por vezes, com certa indefinição do objetivo e com poucas informações sobre o inimigo e, ainda, a necessidade de um emprego judicioso, adequado e proporcional dos meios existentes.

As adversidades encontradas em operações descentralizadas exigirão do líder militar um elevado grau de iniciativa, estabilidade emocional, capacidade de decisão, flexibilidade de raciocínio e responsabilidade. Muitas vezes atuarão isoladamente, livres de fiscalização detalhada, devendo ser criativos, inovadores e flexíveis ao depararem com as situações. Serão cobrados não somente como planejadores e executores, mas também como gestores da capacitação tática e operacional de seus subordinados, exigidos na aplicação correta da doutrina e responsáveis pelo bem-estar e moral de seus homens.



## A intenção do comandante

*Jamais diga aos outros como fazer as coisas. Diga-lhes o que fazer e eles o surpreenderão com a criatividade que possuem..*

GENERAL GEORGE PATTON<sup>8</sup>

## A origem e considerações iniciais

O conceito de “intenção do comandante” originou-se na Alemanha, ainda no século XIX, quando das reformas militares prussianas realizadas em função das derrotas impostas por Napoleão Bonaparte à Prússia. Com o advento da Revolução Industrial, algumas modificações foram impostas às operações militares e à arte de combater. Nessa ocasião, os alemães passaram a difundir a concepção de uma nova filosofia de comando, conhecida pelos germanos como *Auftragstaktik* e traduzido por alguns como “comando diretivo” ou “comando orientado à missão”.

Segundo a *Military Review* (3<sup>o</sup> Trim, 1988), o método de combate de Napoleão, privilegiando a guerra de movimento e ações descentralizadas “varreu os exércitos tradicionais, suas táticas lineares, disciplina de ferro e intolerância com respeito às ações tomadas de forma independente”. Como consequência, a Prússia e, posteriormente, a Alemanha adotaram uma filosofia de comando que incorporava, entre outros, aspectos relativos ao preparo e emprego do seu exército, como a liderança, táticas de combate, comando e controle e relaciona-

mento superior — subordinado. Essa nova mentalidade militar germânica envolvia um sistema de transmissão de ordens e a valorização de atributos ligados à questão da liderança dos comandantes, tais como a autoconfiança, a coragem moral, a criatividade e, muito particularmente, a iniciativa. Apenas dentro desse enfoque, torna-se possível entender o conceito de *Auftragstaktik*.

Os alemães, portanto, perceberam que as dimensões do campo de batalha haviam sido ampliadas pela letalidade, o alcance das armas, o aumento da capacidade de deslocamento das tropas e pelas disponibilidades de novos meios de comunicação. Essa nova evolução na arte da guerra sinalizou a necessidade de maior descentralização no sistema de comando e controle e de maior grau de iniciativa para os escalões subordinados, de forma a lhe facultar o aproveitamento das oportunidades surgidas no combate.

Somente na década de 80, os militares norte-americanos passaram a estudar mais profundamente essa filosofia alemã e resolveram introduzir esse conceito em seu manual de operações, o então FM 100-5, atualmente FM 3-0. Contudo, observam-se indícios de que esse conceito esteve presente na ação de comando de alguns líderes ao longo da história militar. Vejamos uma intenção do comandante expressa pelo Gen Grant ao Gen Sherman, durante a guerra civil norte-americana, em abril de 1864:

Move against Johnston's army, to break it up and to get into the interior of the

8 George Smith Patton Jr: general norte-americano, herói da 2ª Guerra Mundial. Foi um dos protagonistas da campanha contra os alemães no Norte da África e no Teatro de Operações Europeu.



enemy's country as far as you can , inflicting all the damage you can against their war resouces. I do not propose to lay down for you a plan of campaingn, but simply lay down the work it is desirable to have done and leave you free to execute it in your own way. Submit to me, however, as early as you can, your plan of operations.<sup>9</sup>

O texto acima consta no manual de operações norte-americano. Naquela situação, o Gen Grant compreendeu que, determinando uma profunda penetração do Gen Sherman nas linhas inimigas, ocasionalmente, haveria uma perda de comunicações com seu subordinado, o que lhe levou a expressar-se por meio de sua intenção. Nesse caso, a missão e a intenção se confundem, caracterizando o que conhecemos no Exército Brasileiro como "missão pela finalidade".

### **A intenção do comandante no Exército Brasileiro**

A intenção do comandante pressupõe a necessidade do exercício de uma liderança direta (pessoal) e organizacional (cadeia de comando), impulsionando o subordinado para o cumprimento da missão na ausência do comandante e de ordens específicas.

A Nota de Coordenação Doutrinaria (NCD) Nr 01/02 – Op, 2002, da Divisão de Doutrina da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, trouxe à reflexão e levantou debates sobre o assunto no meio

acadêmico castrense. Essa mesma nota de coordenação aborda o seguinte:

é uma ideia que permite ao comandante subordinado, na ausência de contato com seu superior ou na ocorrência de uma oportunidade, decidir como se fosse o próprio, tomando a iniciativa das ações.

Fica claro, portanto, que a intenção do comandante é um instrumento particularmente útil no decorrer de operações descentralizadas.

Ela deve ser emitida sempre que o Cmt julgar necessária uma orientação aos subordinados que possa suprir sua ausência ou orientar a exploração de uma oportunidade. Assim, é balizada por dois elementos: o estado final desejado do campo de batalha e considerações que permitam ao subordinado exercer a iniciativa em proveito da missão. O estado final do campo de batalha diz respeito à disposição genérica que pretende o comandante atingir ao término daquela operação, no tocante às suas forças em relação ao "inimigo" e ao "terreno", bem como os "efeitos desejados". Há que se levar em conta o nível considerado (tático ou estratégico-operacional). Se, ainda assim, o comandante julgar não ter sido possível traduzir sua concepção, de forma a permitir ao subordinado exercer a iniciativa em proveito da missão, poderá complementar sua intenção (NCD Nr 01/02 da ECEME, 2002).

9 "Mova-se contra o exército de Johnston para rompê-lo e entrar no território inimigo tão longe quanto você possa, infligindo todo o dano que for possível contra seus recursos de guerra. Eu não me proponho a expedir para você um plano de campanha, mas, simplesmente, determinar o trabalho que é desejável que seja feito, deixando-o livre para realizá-lo da sua própria maneira. Submeta a mim, entretanto, tão cedo quanto você possa o seu plano de operações."



Para entender a "intenção" é necessário, primeiramente, entender "iniciativa", pois o propósito atrás daquela é possibilitar esta. A iniciativa não é o produto de discursos e não pode ser estimulada por páginas escritas nos manuais militares, ela é um produto educacional e sugere a confiança mútua entre superiores e subordinados, a autoconfiança, a independência intelectual e a coragem. (REB<sup>10</sup> – 2º Quadrimestre, 1999).

Segundo Rodrigues Alves (REB, 1999), deve-se ter sempre em mente que fatores presentes no campo de batalha, tais como a dispersão, a velocidade, a letalidade, a singularidade e a incerteza, exigem a independência e a iniciativa em todos os escalões. Independência e iniciativa não comprometem a unidade de ação; muito pelo contrário, reduzem o tempo de reação a situações inesperadas, evitam a paralisia e o pânico e permitem a exploração de êxitos locais. Elas permitem o exercício da criatividade e da capacidade de improvisação, para que se possa manter a continuidade das operações em uma situação em que os fatores da decisão, inicialmente definidos, foram alterados ou não correspondem à realidade enfrentada.

A intenção não pode ser confundida com a finalidade da missão<sup>11</sup>. Segundo Rodrigues Alves (REB, 1999), esta é uma decorrência lógica do cumprimento das ações táticas impostas e deduzidas. Representa

uma condição terminal que o comandante espera atingir, após realizada a operação. A finalidade da missão é um conceito formal e impessoal, não pode dar margem a dúvidas e, portanto, não pode ser deduzida. Trata-se de uma orientação e condiciona a montagem da linha de ação. A intenção é uma visualização de condicionantes que devem ser observadas no transcorrer da operação. Deve autorizar ao escalão executante tomar as iniciativas necessárias quando o plano original e a realidade do campo de batalha não mais coincidirem, para que se atinja a finalidade estabelecida.

Enfim, a finalidade diz respeito à ciência da guerra, enquanto que a intenção parece estar mais afinada com a arte da guerra. A primeira pode ser perfeitamente identificada, compulsando a ordem do escalão superior, ao passo que a outra só pode ser assimilada a partir de uma mentalidade construída ao longo do tempo, porquanto requer maturidade por parte de superiores e subordinados (REB – 2º quadrimestre, 1999).

Segundo o artigo elaborado pela SECODAS/EsAO<sup>12</sup> e publicado na revista Liderança Militar (1º Semestre, 2004), "a intenção estará sempre vinculada à personalidade do comandante e às características das operações militares". A SECODAS admite que se trata de um conceito ainda recente na

10 REB: Revista do Exército Brasileiro, publicação quadrimestral pela Biblioteca do Exército (BIBLIEx).

11 Finalidade da Missão: É o "para que" da missão. É a compreensão do papel que determinado escalão subordinado deve desempenhar no quadro da missão ou da manobra do escalão superior. Algumas vezes a missão é expressa pela finalidade, cabendo ao Cmt deduzir as ações a realizar. A finalidade da missão é normalmente tirada da ordem de operações do Esc Sp, de ordens fragmentárias ou de instruções recebidas (C 101-5, p. B-3).

12 SECODAS/EsAO: Seção de Coordenação das Armas, Quadro e Serviço da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais.



doutrina brasileira e que, embora pouco divulgado em manuais e documentos doutrinários, é de fundamental importância para o sucesso da missão. O artigo vai às origens do tema quando cita o regulamento sobre conduta da tropa, do Exército Alemão:

a guerra coloca o chefe e a tropa em face de situações sempre novas, diferentes e imprevistas. Portanto, é corretamente admitido que um comandante, mesmo subalterno, em presença de uma situação que se modificou, mude ou transforme a missão que recebera, para agir por iniciativa própria, no sentido que acredite ser o espírito da decisão do comando. (MERMET, 1943, p.6 apud LIDERANÇA MILITAR, 2004, p.18)

Pelo método de planejamento militar da nossa doutrina (Estudo de Situação do Comandante), o qual consta do C 101-5, o Cmt de determinado escalão tem de considerar a intenção de seus comandantes de até dois escalões acima do seu. Dessa maneira, esse Cmt deve preocupar-se em exprimir sua intenção de modo que ela seja significativa para até dois escalões abaixo. Das discussões doutrinárias realizadas na EsAO e na ECEME sobre o assunto, depreende-se que a intenção deva ser exposta para análise e interpretação dos escalões mais baixos, como a unidade e subunidade, especialmente quando se tratar de operações descentralizadas. No que se refere à expedição da mesma, poderá ocorrer também nos mesmos níveis, raciocinando-se que o comandante de unidade pensa na execução do tenente, e o comandante de subunidade, na execução das praças.

Apesar de ser algo ainda pouco discutido no âmbito da Força Terrestre, ressaltados os ambientes onde se “respira” a

doutrina, como na ECEME e na EsAO, a intenção do Cmt desperta muito interesse pela sua enorme relevância, uma vez que se trata da própria essência da arte de comandar. A despeito de algumas abordagens cartesianas e didáticas sobre o assunto, particularmente quando se trata sobre normas de comando, é irrefutável percebermos que a abrangência do tema vai muito além dessas considerações.

### ***A intenção do comandante em outros exércitos***

O manual de campanha norte-americano FM 100-5 – Operações, em 1982, foi o primeiro a conter o termo “intenção do comandante”. Atualmente, ela está definida no novo manual FM 3-0 – Operações (ed. 2001), na seguinte forma:

trata-se de uma declaração clara e concisa do que a força deve fazer e as condições de execução com relação ao inimigo, o terreno e o estado final desejado. A expressão final da intenção vem pessoalmente do comandante, associada à missão, direciona os subordinados, na ausência de ordens, ao cumprimento da missão.

Segundo Dubik (1992, p.34) enquanto os subordinados são obrigados a operar dentro da intenção do comandante, os comandantes também têm deveres para expressar sua intenção e desenvolver capacidades em seus subordinados. O Cmt deve apresentar sua intenção, descrita em tão poucas palavras quanto possível, além dos resultados que deseja alcançar ou efeitos que pretenda sobre o inimigo. A intenção do comandante não deve ser uma descrição longa e demorada de como o comandante vê o desdobramento da



batalha — esse é o conceito da operação e ambos são importantes. Supõe-se que ela funcione como uma medida de controle, que orienta o líder subordinado sem sufocar a iniciativa. Ou seja, se um subordinado se encontra fora de contato com a sua cadeia de comando ou se as condições no campo de batalha lhe presenteiam com uma oportunidade que deva ser aproveitada imediatamente, então o subordinado pode usar seu melhor julgamento para alterar seu plano e ajudar a alcançar os objetivos propostos para a operação.

O Instituto de Estudos Estratégicos de Buenos Aires (IEEBA) publicou um trabalho acadêmico sobre planejamento operacional em que define que em operações descentralizadas, quando se espera que haja a perda de contato e das comunicações entre as frações, torna-se muito útil para todos os comandantes conhecer o estado final das ações a realizar. Isto irá permitir que eles ajam sem esperar ordens que podem chegar tarde ou nunca. Este ambiente operacional, caracterizado pela incerteza e ausência de ordens, levou ao surgimento de um novo parágrafo nos planos e ordens: "A intenção do comandante", a qual antecede até mesmo o "Conceito de Operação" tradicional. Isso permitirá alinhar corretamente a iniciativa e a liberdade de ação dos comandos subordinados.

Na visão do Exército Argentino, assim como no EB, a intenção retrata a própria essência do comando, proporcionando motivação, iniciativa e continuidade para que as operações se desenvolvam. Permite que nossos comandantes subordi-

nados tenham a liberdade para alcançar agilidade e manter a iniciativa e também para estabelecer um equilíbrio entre comando e controle. A intenção é o exercício do comando e garante que as operações sejam eficazes. Possibilita aos comandantes subordinados a liberdade para se engajar em atividades com iniciativa e flexibilidade, indicando aquilo que devem atingir. Por fim, dá a direção geral que garante que as ações independentes dos nossos subordinados contribuam em conjunto para alcançar o sucesso.

Em uma pesquisa realizada no regulamento de planejamento do Exército Chileno (RDPL – 20001), observa-se que ele aborda duas importantes ideias sobre o tema:

- Considera que o comandante possui um papel fundamental no planejamento por meio da emissão de sua intenção. Essa vai orientando as atividades do seu estado-maior e dos comandantes subordinados, apoiando as futuras decisões que envolvem a condução de operações militares de execução descentralizada. O sucesso da missão resultará do exercício de uma iniciativa por parte dos comandantes subordinados nos diversos escalões, devidamente alinhada com a intenção do Cmt.
- As ordens de missão são uma técnica usada para completar as ordens de batalha que dá aos subordinados a máxima liberdade de planejamento, iniciativa e ação para cumprir a missão, ou seja, a ordem dá-lhes o "quê", e eles decidem e implementam o "como".



Durante o planejamento, a intenção do comandante orienta o PPM<sup>13</sup>. O estado-maior o utiliza para desenvolver as linhas de ação que se encaixam naquilo que o comandante quer alcançar como um estado final. Durante a execução, a intenção do comandante permite que as iniciativas dos subordinados alcancem limites além do plano ou da ordem estabelecida, mantendo a unidade de esforços. Os subordinados utilizam esses limites estendidos para dar soluções e decidir como agir quando confrontados com oportunidades imprevistas e ameaças, e em situações em que o conceito da operação não é mais aplicável.

A intenção do comandante liga a missão e o conceito da operação. Descreve o estado final desejado e, juntamente com a missão, é a chave para a iniciativa dos subordinados. Os comandantes também podem usar a intenção para explicar um propósito mais amplo além do enunciado da missão. A missão e a intenção do comandante devem ser interpretadas dois escalões para baixo, uma condição necessária para a condução da guerra de manobra, que por sua natureza exigem que os comandantes tomem decisões rápidas, oportunas e flexíveis para lidar com as ameaças e oportunidades imprevistas em situações de perda de contato com o comando superior.

### **A aplicação da intenção do comandante em operações descentralizadas**

Segundo a NCD Nr 01/02 da ECEME, 2002, as operações descentralizadas<sup>14</sup> e as operações nos escalões mais altos, normalmente, demandarão a expedição de uma intenção mais frequentemente, constituindo verdadeiramente uma tendência. Isso se dá devido à natural dificuldade de coordenação e controle em função das grandes distâncias envolvidas nessas situações. Contudo, apesar de tal assertiva, não quer dizer que os escalões mais baixos, em operações centralizadas, deverão dispensar o uso dessa valiosa ferramenta de comando.

O capitão norte-americano Joseph Mc Lamb (1999), em seu artigo *O futuro das ordens de missão*, afirmou que a intenção do comandante ainda é o caminho mais promissor para se chegar à informação útil. Uma intenção claramente articulada, compreendida através da organização<sup>15</sup>, funciona como um filtro para a informação. Permite que os soldados, em todos os níveis, identifiquem a informação crítica quando depararem com ela. E ele complementa, ainda, dizendo que o número de eventos ocorrendo simultaneamente no campo de batalha, todos exigindo atenção imediata, será tão grande que ficará fisicamente impossível para um único tomador de decisão responder a eles. Em situações em que será inevitável a perda ou interrupção do contato entre os escalões da cadeia de comando, será fundamental a aplicação dessa ferramenta.

A complexidade das operações descentralizadas irá exigir de todos os líderes dedi-

13 PPM: é o processo de planejamento militar do Exército Chileno (Estudo de Situação do Cmt).

14 Neste trabalho trata-se, reconhecidamente, das operações na selva, de F Paz e de GLO.

15 Necessidade de haver uma cadeia de comando ou de liderança organizacional.



cação e atenção total para as operações de seu escalão. A execução de tarefas subordinadas será, por necessidade, deixada totalmente para os subordinados, em que os mesmos deverão estar capacitados a atuar com independência, segundo a intenção do comandante. (MILITARY REVIEW, 1999)

Nas operações descentralizadas — Op na Selva, F Paz ou GLO —, assim como na moderna concepção das operações de amplo espectro<sup>16</sup>, aumenta a necessidade de que os líderes subordinados atuem seguindo suas próprias iniciativas. As dificuldades que se apresentam são muitas, principalmente quanto ao gerenciamento das informações, à unidade de comando e à manutenção da coordenação e controle. Portanto, os comandantes deverão estar capacitados a enfrentar tais desafios e tomar decisões que estejam alinhadas com a intenção do Cmt superior.

Dessa forma, fica simples de entender que as operações descentralizadas exigem subordinados que estejam dispostos e aptos para assumir riscos e superiores que sejam capazes de alimentar essa vontade em seus subordinados. O exercício da iniciativa em todos os níveis da cadeia de comando será sempre essencial, pois muitas vezes os Cmt subordinados não terão tempo de aguardar as novas ordens para entrar em ação.

### **A influência da liderança no cumprimento da intenção do comandante**

Na evolução do combate moderno, bem caracterizado pela incerteza e descentralização das ações, aumentará sensivelmente a necessidade de que os comandantes saibam expedir, de forma clara e objetiva, a sua intenção para aquela operação. Aos comandantes subordinados caberá a responsabilidade de interpretar a intenção do Cmt superior e, à luz dessa última, agir sob suas próprias iniciativas, dando continuidade ao combate até atingir o estado final desejado. Contudo, para que esse mecanismo funcione corretamente, considera-se que é imperioso o incremento de uma engrenagem essencial, a engrenagem da liderança militar.

Considera-se que a relação líder – subordinados possa ser elemento decisivo na correta interpretação, transmissão e cumprimento da intenção do comandante. Nesse caminho complexo, o líder passará pela questão situacional e deverá contar com a sua empatia para que, mesmo na sua ausência, os seus líderes subordinados tenham o correto entendimento do seu papel naquela cadeia organizacional, agindo com a disciplina intelectual necessária, de modo que cada nível abaixo contribua positivamente para alcançar o estado final desejado.

A partir de uma mentalidade construída com base na confiança mútua, no respeito e pela maturidade alcançada pelos comandantes subordinados que compõem a cadeia de comando organizacional, considera-se que a intenção do comandante superior poderá ser a mais preservada das

16 Trata-se do combate do século XXI. A tropa deverá ser capaz de atuar dentro da mesma zona de ação em situações de combate convencional, operações ofensivas e/ou defensivas, no combate de guerra irregular ou insurrecional e ainda, simultaneamente, cumprir missões de estabilização e apoio como, por exemplo, ações de ajuda humanitária.



condicionantes do combate descentralizado. Subordinados maduros, com nítida capacidade técnico-profissional e confiança em seu comandante, estarão em melhores condições de suportar as adversidades e manter a orientação para o objetivo da missão.

A intenção do Cmt deverá evitar orientações muito detalhadas ou amarradas, tolhendo a liberdade de agir dos subordinados, sob pena de tender a se afastar de sua essência, que é permitir a iniciativa de improvisar soluções na ausência de ordens diretas para tal. Ela deverá ser exposta sempre de forma clara e simples, exigindo, contudo, uma interação entre comandante e subordinado.

Segundo Rodrigues Alves (REB, 1999) os estilos de liderança mais adequados à concepção da intenção do Cmt são o democrático e o participativo, pois permitem maior descentralização no sistema de comando e controle, além da interação entre líder e liderados. Apenas no ambiente moldado por esses estilos, é possível criar-se um grupo ou uma instituição na qual o culto à iniciativa, o gosto pelas ações independentes e a disposição para correr riscos podem florescer. Tudo isso deve ser fruto de um processo educacional que se inicia nas escolas de formação, passando pelas especializações e aperfeiçoamentos, e prosseguindo com o adestramento permanente dos quadros.

De maneira mais particular, não podemos deixar de envolver nesse processo os nossos centros de excelência na especialização e preparação da F Ter para essas operações, os quais devem preocupar-se em explorar, além de todo o arcabouço técnico-profissional necessário, a parte afetiva que

envolve a liderança e a capacidade de se operar com a intenção do comandante; são eles: o Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS), para as operações na selva amazônica; o Centro de Instrução de Garantia da Lei e da Ordem (CIGLO), para as diversas missões de GLO e o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), o qual realiza diversas atividades de preparação dos militares que cumprirão missões de paz sob a égide da ONU.

Cabe neste momento fazer uma reflexão sobre um atributo que é fundamental para o líder militar em qualquer situação. Durante situações reais de emprego de tropa, especialmente no contexto das operações descentralizadas, esse atributo poderá definir o êxito da missão, trata-se do poder de decisão. Para alguns pensadores e estrategistas militares, a primeira exigência da guerra é a ação decisiva. Em um quadro no qual o comando e o controle precisam estar descentralizados, e a ocorrência de ações simultâneas torna-se uma constante, é irrefutável a necessidade de líderes com capacidade de decisão. Essa capacidade envolve tanto a disposição para entender e seguir a intenção do comandante superior, quanto a expressão da liderança por meio da sua própria intenção aos seus subordinados.

Segundo Nelsen II (1988), o ponto de vista alemão com relação à guerra apoiou totalmente a ideia de dar aos comandantes subordinados ampla liberdade para exercer a iniciativa. Esta última é moldada por uma estrutura baseada em três elementos essenciais: o caráter apropriado de um comandante, uma metodologia sólida para a emissão e a execução de ordens (onde se en-



contra inserida a intenção do comandante) e um relacionamento inteligente entre superiores e subordinados. Este terceiro elemento da estrutura se enquadra na atual categoria de liderança, comando e controle e tática.

Ainda, de acordo com Nelsen II (1988), o sentimento de confiança mútua é fundamentalmente necessário à iniciativa e à liberdade de ação. O comandante e o subordinado precisam saber como cada um pensa, o que favorecerá, no caso deste último, a correta interpretação da intenção de seu comandante. Portanto, são princípios interligados ou interdependentes: a iniciativa, a empatia, a confiança mútua e o poder de decisão, os quais constituem uma base sólida de liderança. Esta última poderá influenciar significativamente na interpretação e cumprimento da intenção do comandante.

Em operações com elevado nível de descentralização (Op na Selva, F Paz e GLO), é preciso considerar que esses efeitos poderão ser produzidos até nos menores escalões táticos, como o grupo de combate e até mesmo uma esquadra. Segundo Nelsen II (1988),

o efeito que as pequenas frações podem exercer no local e momento decisivos cresce consideravelmente com o aumento do poder de fogo, letalidade e variedade das armas letais.

No estilo de comando descentralizado, é preciso valorizar essencialmente a iniciativa e liberdade de ação dos líderes subordinados. Segundo Mesquita (2010), a descentralização das operações determina que mesmo as decisões tomadas nas frações de nível hierárquico mais baixo possam ter repercussões

de grande efeito estratégico, tanto naquele ambiente operacional, quanto fora dele.

Portanto, quanto maior for o nível de descentralização da operação, maior será a necessidade de que os comandantes subordinados exerçam a liderança dentro dos seus escalões e orientem suas ações e decisões valendo-se da ferramenta intenção do Cmt. À medida que essa cadeia de liderança for sendo estabelecida, independente da interrupção das comunicações e a falta de ordens diretas, a tendência será que a execução nos escalões mais baixos ocorra alinhada com aquilo que foi idealizado para o desfecho da missão.

Importante destacar que, no combate moderno, qualquer que seja a natureza da operação, a velocidade das informações potencializa os reflexos causados pelas ações dos pequenos escalões, os quais podem assumir proporções estratégicas. O chamado "cabo estratégico" deverá ser capaz de conduzir sua pequena esquadra ou equipe em situações complexas, nas quais ele não poderá manter as comunicações com seu Cmt superior e precisará exercer a liderança, poder de decisão e iniciativa das ações, sempre norteado pela intenção do Cmt. O resultado poderá ser o sucesso total da missão ou o comprometimento da mesma.

Nos níveis mais elevados da cadeia de comando, caberá ao líder estabelecer a sua intenção de forma clara, simples e objetiva, para que a mesma seja retransmitida até os pequenos escalões. Cada escalão compõe um elo de uma cadeia de liderança organizacional, cujo objetivo comum é atingir o estado final desejado.

Em um artigo sobre a operação dos EUA no Iraque, Mesquita (2010) afirmou o seguinte:



Durante a conquista de Bagdá, em 2003, a 2nd Brigade Combat Team (2ª Brigada Blindada norte-americana) teve o seu COT<sup>17</sup> bombardeado por insurgentes, prejudicando, sensivelmente, o comando e controle. A missão não foi comprometida, pois os comandos subordinados sabiam qual era a intenção do comandante e, assim, mantiveram a impulsão do ataque conquistando seus objetivos em Bagdá.

## Conclusão

As transformações no mundo contemporâneo impuseram novos desafios às Nações e, em particular, aos profissionais da arte da guerra. O combate moderno caracteriza-se pela assimetria, não-linearidade, dependência de meios de alta tecnologia, falta de definição precisa sobre o inimigo e grande influência do “terreno humano”. Impõe, portanto, a necessidade de iniciativa e liderança por parte dos comandantes em todos os níveis. O nível de descentralização das operações ocasiona a perda de contato entre os elementos da cadeia de comando, havendo uma ausência de ordens claras e diretas, valorizando a necessidade de se operar seguindo a intenção do comandante.

Dentro desse cenário, enquadram-se três operações de grande relevância na Estratégia Nacional de Defesa, bem como na própria missão constitucional do Exército. As operações na selva, as operações de GLO e as operações de F Paz caracterizam-se por um elevado nível de descentralização na cadeia de comando, pois existe a necessidade de se operar em pequenos escalões e, muitas

vezes, sem ordens claras para enfrentar uma diversidade de situações. Para minimizar essa condicionante, avultam de importância a aplicação, interpretação e o cumprimento da intenção do comandante, pois esta traz em sua essência o estado final desejado para a missão, sendo uma ferramenta extremamente útil em operações descentralizadas.

O presente trabalho procurou estudar a liderança e sua relação com a intenção do Cmt. Esta última precisa ser corretamente interpretada e claramente transmitida dentro da cadeia de comando. Cabe ao Cmt superior orientar os escalões subordinados para que estes consigam atingir o estado final visualizado para o cumprimento da missão. A intenção serve para suprir a ausência de ordens pela falta de contato ou interrupção das comunicações, dando liberdade de ação e incentivando a iniciativa dos líderes subordinados para perseguir seus objetivos.

Essa engrenagem — missão, intenção do Cmt, finalidade — precisa de uma peça especial: a liderança. Por meio desta, serão estabelecidos os laços de confiança mútua, empatia e credibilidade entre comandantes e subordinados.

O Cmt deve não só ser digno da confiança dos outros, mas também neles confiar. Como subordinado, deve ater-se fielmente às intenções do seu Cmt imediato. Na qualidade de superior, deve confiar em seus subordinados, dando-lhes tanta liberdade de ação quanto for possível e incentivá-los a exercer a iniciativa. (MILITARY REVIEW, 1988)

17 Centro de Operações Táticas. Coordena as operações correntes realizadas pela Força Militar.



Na pesquisa sobre os fundamentos e diversas teorias de liderança, destacou-se a liderança situacional, na qual o nível de maturidade dos subordinados deverá ser constantemente avaliado e influenciará na relação líder x liderados. Esse modelo se alinha bem ao foco deste trabalho, pois está relacionado à vontade e à capacidade de uma pessoa assumir a responsabilidade de conduzir as ações conforme seu próprio comportamento. Sintetizando, é preciso saber delegar aos líderes subordinados, confiando em suas mãos os destinos da operação.

Dos três níveis conhecidos de liderança militar (direta, organizacional e estratégica), verificou-se que a liderança direta ainda prepondera sobre as demais, pois ela traz em sua essência o contato pessoal das relações líder x liderados, o qual será sempre preferível, desde que a situação operacional vivida ofereça condições.

No caso específico das operações descentralizadas, é importante observar que nem sempre esse contato direto será possível, pois poderá haver interferência no canal de comunicação dentro da cadeia de comando. Nessa situação, a liderança organizacional assume papel importante, pois permitirá que o comandante superior conduza o combate por meio de seus comandantes subordinados e valendo-se de seu próprio estado-maior para transmitir a sua intenção dentro de uma cadeia de liderança organizacional.

Com base no estudo que fora realizado por meio de ampla pesquisa bibliográfica — na qual se investigaram a legislação, vários manuais do Exército Brasileiro e de outros países, artigos e publicações editados em periódicos de credibilidade, associado ao

resultado encontrado nas técnicas de pesquisa utilizadas (entrevista e questionário) —, pode-se inferir o seguinte:

- Existe uma estreita e importante relação de influência entre a liderança militar e a intenção do comandante.
- A intenção do Cmt é um instrumento de comando fundamental em operações descentralizadas. Ela deve ser aplicada sempre que houver possibilidade de perda de contato entre o líder superior e os subordinados. Esses últimos deverão compreender na íntegra o conteúdo da intenção do Cmt superior e garantir que o estado final visualizado para aquela operação seja perseguido sempre, independente das condicionantes e adversidades.
- O exercício da liderança deve ser desenvolvido em todos os níveis de comando. O comandante precisa conhecer seus subordinados, tarefa que deve ocorrer naturalmente pela convivência no dia a dia na caserna. Assim, abrem-se oportunidades para o conhecimento mútuo, a confiança e a empatia, passando o líder a adquirir credibilidade com a sua tropa. Essa credibilidade e o conhecimento mútuo são fundamentais para que, diante de uma situação real de emprego, em que não haja o contato pessoal para emissão de ordens claras, os escalões subordinados saibam interpretar corretamente, reconhecer a essência da intenção de seu comandante e buscar cumpri-la a qualquer custo. Essa questão envolve justamente a capacidade



de persuasão do líder militar, enfim, ter condições de conduzir seus homens com disciplina intelectual para o objetivo comum, até mesmo na situação em que o mesmo não se fizer presente.

Dessa forma, fica comprovada a hipótese de que a liderança militar influencia de forma dinâmica o cumprimento da intenção do comandante, favorecendo iniciativas e uma coerente e oportuna tomada de decisão dos comandantes subordinados, contribuindo para o êxito das operações descentralizadas.

Por fim, destaca-se que a intenção do comandante ainda é um assunto pouco divul-

gado e discutido no âmbito da F Ter. A pequena difusão em nossos manuais e documentos doutrinários retrata um tema incipiente, não condizendo com a sua real importância no combate moderno. A título de sugestão, este trabalho monográfico considera ser importante explorar mais, juntamente com a liderança, a metodologia da intenção do comandante, a qual já é estudada na ECEME e na EsAO. Contudo, seria interessante, além do estudo didático, o treinamento prático, saber atuar dentro desse conceito operacional. Sugere-se ainda a inclusão, para fins de estudo e adestramento, nos currículos do CIGS, do CIGLO e no programa de preparação do CCOPAB.

## Referências

BENSON, Kevin C.M. Commander's Intent, providing the focus for operation. Infantry, Fort Benning, v.84, n.2, p.15-16, March-April 1994.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **C 100-5: operações**. 3. ed. Brasília, DF, 1991.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior. **C 101-5: estado-maior e ordens**. 2. ed. 1. v. Brasília, DF, 2003.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior. **C 95-1: Operações de Manutenção de Paz**. 2 ed Brasília, DF, 1998.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior. **IP 20-10: liderança militar**. 1. ed. Brasília, DF, 1991.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior. **IP 72-1: Operações na Selva**. 1. ed. Brasília, DF, 1997.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior. **IP 72-20: O Batalhão de Infantaria de Selva**. 1. ed. Brasília, DF, 1997.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior. **C 85-1: Operações de Garantia da Lei e da Ordem**. 2.ed. Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. Comando de Operações Terrestre. Diretriz de Planejamento Operacional Militar Nº 01/05-Reservado. **Emprego do Exército nas Ações de Garantia da Lei e da Ordem**, Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Exército. Revista Verde-Oliveira, nº 202 – especial outubro, ano XXXVII, p.24, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Artigos do Front: **Derrotando a moral do inimigo – As Grandes Guerras**. Disponível em < [www.grandesguerras.com.br](http://www.grandesguerras.com.br) >. Acesso em: 03 Dez 2010.



\_\_\_\_\_. Informações da DEFESA BR: a **Estratégia Nacional de Defesa**. Disponível em < [www.defesabr.com/MD/md\\_estrategia.htm](http://www.defesabr.com/MD/md_estrategia.htm) >. Acesso em 04 Mar 2011.

COUTINHO, Sérgio Augusto de Avelar. **Exercício do comando: a chefia e a liderança militar**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

DUBIK, James M. Decentralized Command. *Military Review*, Fort Leavenworth, v.72, n.6, p.26-38, June 1992.

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO (BRASIL). **Nota de Coordenação Doutrinária Nr 01/12 – SEA: Níveis de Liderança**. Rio de Janeiro: ECEME, 2002.

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO (BRASIL). **Nota de Coordenação Doutrinária Nr 01/02 – Op: A Intenção do Comandante**. Rio de Janeiro: ECEME, 2002.

\_\_\_\_\_. Army. Department of the army. **FM 3-0: Operations**. Washington, DC, 2001.

\_\_\_\_\_. **FM 22-100: Army leadership**. Washington, D. C., 1999.

McLAMB, Joseph S. O futuro das ordens de missão. *Military Review*, Fort Leavenworth, v.79, n.4, p.57-61, 1999.

MESQUITA, Alex. Como uma Brigada Blindada conquistou Bagdá. Disponível em <[www.ecsbdefesa.Uffj.br](http://www.ecsbdefesa.Uffj.br)>. Juiz de Fora, 2010. Acesso em 17 Mai 2011.

NELSEN II, John T. Auftragstaktik: um argumento a favor da batalha descentralizada. *Military Review*, Fort Leavenworth, v.68, n.4, p.70-85, 1988.

NETO, Mario Hecksher. **Precisamos de líderes**. Resende: [s. ed], 2002.

NETO, Mario Hecksher. GUIMARÃES, Aristides. GOMES, Cláudio Roberto. Estruturação da liderança militar. **Military Review**. Fort Leavenworth (Kansas, EUA), v.76, nº 3, p. 29-42, jul/set 1996.

PATTON JR, George S. **A guerra que eu vi**. Tradução Álvaro Galvão. [?] ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1979.

RODRIGUES ALVES, Leonardo R. Intenção do Comandante ou finalidade da missão? **Revista do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro, v.136, 2º Quadrimestre, p.4-9, 1999.

SCALARD, Douglas. Quando a doutrina não é o suficiente. **Military Review**, ed.bras, v.LXXVII, p.15 – 16, 4. Trimestre, Washington: [s.ed.], 1997.

SECODAS, EsAO. A Intenção do Comandante. *Revista Liderança Militar*, ed. bras, v. 1, n.1, p.17-22, 1. semestre, Rio de Janeiro, 2004.





# Biblioteca do Exército

## Tradição e Cultura

Em 1881, a Biblioteca do Exército (BIBLIEX) foi criada, tendo-se tornado um importante vetor de difusão cultural na sociedade brasileira, contribuindo para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da cultura profissional-militar e geral. Seu acervo está à disposição do público civil e militar.

Em 1937, iniciou um programa editorial que firmou tradição pela qualidade de suas publicações, as quais são distribuídas aos seus assinantes e também disponibilizadas para vendas avulsas.

Obras literárias de interesse para futuros líderes, formadores de opinião e pessoas que buscam enriquecer sua cultura geral são selecionadas anualmente por um Conselho Editorial, integrado por destacados militares e civis da intelectualidade brasileira.

A BIBLIEX atinge hoje cerca de um milhar de títulos publicados, proporcionando aos leitores, inclusive, reedições de obras há muito esgotadas e procuradas, especialmente no campo da História Militar.

### Seja um assinante da BIBLIEX! Receba livros a preços com desconto

A Coleção General Benício é constituída de obras de natureza profissional-militar e de cultura geral. Seus livros são disponibilizados para civis e militares mediante assinatura, uma forma de aquisição que oferece ao cliente as seguintes vantagens:

- comodidade de recebimento em seu endereço, por via postal;
- preço com expressivo desconto.

#### Opções de assinaturas anuais da BIBLIEX

Coleção General Benício - 10 livros	R\$ 240,00
Coleção General Benício - 5 livros (compacta)	R\$ 130,00
<b>Formas de pagamento:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• desconto em folha de pagamento p/ militares (Exército, Marinha ou Aeronáutica), em até 12 vezes;</li><li>• dinheiro (com Guia de Recolhimento da União - GRU);</li><li>• cheque nominal à Biblioteca do Exército;</li></ul>	

#### Contatos para assinaturas:

- tel (21) 2519-5715 / 2519-5716 / [assinantes@bibliex.ensino.eb.br](mailto:assinantes@bibliex.ensino.eb.br)

#### Vendas avulsas:

- tel (21) 2519-5732 / [vendasbibliex@gmail.com](mailto:vendasbibliex@gmail.com)





# Da Rio 92 à Rio+20

## A construção do pensamento acadêmico-militar sobre o meio ambiente

*Jaime Flammarion Santos Costa<sup>1</sup>  
Sigrid de Mendonça Andersen<sup>2</sup>  
Carlos Shigueki Oki<sup>3</sup>*

### Introdução

A temática ambiental ganha destacada relevância na agenda governamental brasileira a partir de 1972, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo. No Brasil, esta conferência impulsiona a criação de agências estatais de meio ambiente e a promulgação da Lei 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, fornecendo diretrizes e instrumentos para a gestão ambiental no país. Influencia, ainda, a Assembleia Nacional Constituinte, que insere o Capítulo VI, especificamente sobre o meio ambiente, na Constituição Federal de 1988.

Outro marco internacional das preocupações ambientais foi a publicação do Informe Brundtland ou "Nosso Futuro Comum", em 1987, que declara a estreita relação entre meio ambiente e desenvolvimento, propondo um novo conceito a ser seguido: o desenvolvimento sustentável. Dos onze capítulos temáticos que compõem o relatório,

um é dedicado à "Paz, Segurança, Desenvolvimento e Meio Ambiente". O relatório declara que a paz mundial e a segurança são temas centrais do desenvolvimento sustentável, não apenas pelos impactos ambientais que poderiam advir com uma guerra convencional ou nuclear, mas pelos efeitos que um ambiente degradado poderia gerar no agravamento de tensões políticas. Essas tensões poderiam demandar ações militares. Destaca que direitos de propriedade sobre matérias-primas, fontes energéticas, solo, bacias hidrográficas, passagens marítimas e outros recursos ambientais sempre foram fonte de conflitos internacionais. À medida que esses recursos se tornam escassos, aumenta a competição pelo seu uso e controle (Nosso Futuro Comum, 1987). Esse enfoque levou, pela primeira vez, o debate ambiental aos meios militares, sendo também acolhido no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ficaria conhecida como RIO 92 ou ECO

1 Tenente-Coronel do Exército Brasileiro, instrutor da ECEME.

2 Doutora em Geopolítica e Meio Ambiente, professora da UFPR.

3 Segundo-Tenente Técnico Temporário do Exército Brasileiro, bibliotecário da ECEME.



92, veio reforçar os princípios do desenvolvimento sustentável e possibilitou a emissão de importantes declarações e tratados firmados pelos 113 países participantes. Ademais, a Rio 92 motivou a incorporação de temas da proteção ambiental em diversos setores e segmentos da sociedade brasileira, dentre eles, as Forças Armadas (FA) do Brasil.

As FA brasileiras são constituídas por Marinha, Exército e Aeronáutica, instituições nacionais permanentes e regulares, que possuem missão definida pela Constituição Federal. São encarregadas da defesa nacional externa e podem realizar intervenções internas para garantir a lei e a ordem. Podem ainda, segundo a Lei Complementar nº 97/99, realizar ações subsidiárias que completem o esforço nacional de desenvolvimento, como por exemplo: construção de ferrovias pelo Exército, apoio de saúde às comunidades ribeirinhas da Amazônia pela Marinha e o serviço de correio aéreo nacional pela Aeronáutica (COSTA, 2005).

A Política de Defesa Nacional insere a manutenção das Forças Armadas nas ações subsidiárias que visem à integração nacional em harmonia com sua destinação constitucional. Suas ações voltadas à proteção ao meio ambiente visam colaborar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil. Essas responsabilidades abrem um leque de interações complexas e diversificadas com a questão ambiental, que vêm sendo assimiladas gradualmente pelas instituições militares e que se expressam no número crescente de estudos sobre o tema nas escolas militares.

Resumidamente, o Exército Brasileiro (EB) possui três escolas principais: a Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN),

responsável pela formação do oficial de carreira das armas, Quadro de Material Bélico e Serviço de Intendência; a Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO), responsável pelo aperfeiçoamento dos oficiais de carreira; e a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), responsável pela condução dos cursos de altos estudos militares para oficiais do EB e de nações amigas.

A ECEME foi fundada em 1905 e está situada na cidade do Rio de Janeiro. É um estabelecimento de ensino tradicional do EB com missão de preparar oficiais superiores para o exercício de funções de estado-maior, comando, chefia, direção e de assessoramento aos mais elevados escalões da Força Terrestre, além de cooperar com os órgãos de direção-geral e setorial do EB no desenvolvimento da doutrina para o preparo e o emprego da Força Terrestre (ECEME, 2011).

A produção científica da ECEME pode ser considerada como o alicerce do pensamento acadêmico-militar brasileiro, uma vez que na ECEME são realizados os cursos militares de pós-graduação *stricto sensu*, ou seja, nos níveis de mestrado e doutorado acadêmico. Internamente, na ECEME, os trabalhos de pós-graduação foram orientados até o ano de 2000 pela Divisão de Doutrina e, posteriormente, pela Seção de Pós-Graduação. No ano de 2007, o Centro de Estudos Estratégicos absorveu a estrutura da Seção de Pós-graduação da ECEME, com o objetivo de alinhar a pesquisa acadêmica dos alunos da escola com a pesquisa realizada pelo EB, por intermédio do Estado-Maior do Exército, órgão de direção-geral da Força.

O objetivo do presente artigo é apresentar a produção acadêmico-militar do EB



sobre meio ambiente, produção esta selecionada da base de dados (BD) da biblioteca da ECEME no período de 1992 a 2010, coincidente com a realização das duas grandes conferências marco sobre meio ambiente e desenvolvimento, realizadas no Rio de Janeiro. Analisa os trabalhos publicados com o intuito de dimensionar a internalização do tema ambiental na ECEME e suas principais abordagens, verificando se existe, de fato, uma produção significativa que possa servir de embrião para a formulação de um pensamento acadêmico-militar sobre o tema.

## Materiais e métodos

Metodologicamente, procedeu-se à revisão de literatura baseada em trabalhos acadêmicos produzidos no âmbito da ECEME, seguida de análise interpretativa do material coletado, individualmente e no seu conjunto.

O levantamento consistiu na identificação de trabalhos publicados na base de dados da biblioteca da ECEME no período de 1992 a 2010 — BD que possui 21 mil exemplares. A sua produção científica refere-se às monografias de conclusão de cursos de pós-graduação *lato sensu* e dissertações e teses dos cursos *stricto sensu*. As monografias estão registradas desde 1956, totalizando seis mil títulos.

As etapas do levantamento bibliográfico foram realizadas por meio de sistema automatizado e se consistiu na pesquisa por meio das palavras-chave “ambiental”, “meio ambiente” e “*environmental*” inseridas no campo de busca da BD da biblioteca. Foi utilizado um filtro na busca para restringir a pesquisa às monografias da ECEME e pos-

teriormente um filtro para a verificação de obras gerais, como artigos e livros. Consideraram-se, inicialmente, as obras catalogadas na base de dados da biblioteca.

Para selecionar as monografias, considerou-se, primeiramente, a relevância da temática descrita nos títulos. Posteriormente, todas as monografias disponíveis em formato digital foram gravadas e avaliadas com maior profundidade por meio de resumo, introdução, conclusão e referências. Por último, realizou-se a avaliação das monografias existentes em formato impresso.

Incluíram-se no material analisado, em uma etapa complementar, as publicações referenciadas nas obras levantadas da ECEME que possuíam títulos e descritores relacionados com “exército”, “defesa”, “militar” e “forças armadas”. Também foram incluídas, suplementarmente, obras relevantes de autores apresentados pelo Centro de Estudos Estratégicos da ECEME. Os critérios de elegibilidade de qualidade, imparcialidade, coerência e relevância do estudo foram adotados para a seleção das obras. A leitura integral dos estudos selecionados foi realizada por um único pesquisador, que utilizou as técnicas de *skimming* e *scanning*. Esse mesmo pesquisador categorizou os trabalhos selecionados por abordagem dada ao meio ambiente, disponibilizando-as em um quadro sinóptico. Ao final, toda a produção selecionada e lida foi examinada no seu conjunto, o que permitiu inferir algumas conclusões.

## Resultados da pesquisa

Por intermédio do levantamento inicial da base de dados, realizado no mês de



abril de 2011, foram identificados 141 resultados com as palavras-chave “ambiental”, “meio ambiente” e “*environmental*”: 81 resultados para a palavra “ambiental”, de onde foram selecionados três livros, quatro artigos e 22 monografias; 57 resultados para “meio ambiente”, de onde foram selecionados um livro, um artigo e 16 monografias; e três resultados com “*environmental*”. Nenhum artigo ou livro continha tema relevante ou atual para a revisão de literatura. Assim, identificaram-se somente monografias. Consideraram-se 35 trabalhos elegíveis para o estudo. A quantidade de trabalhos identificados, em relação às formas de abordagem da questão ambiental,

foi: 11 de política e gestão ambiental; quatro de educação ambiental; 15 de direito e legislação ambiental e cinco de outras abordagens, que serão descritas a seguir.

### **Política e gestão ambiental**

Foram selecionados 11 trabalhos com abordagem em Política e gestão ambiental, listados no Quadro 1, em ordem cronológica de publicação:

### **Educação ambiental**

Foram selecionados quatro trabalhos com foco na Educação Ambiental, listados no Quadro 2, em ordem cronológica de publicação:

Autor	Ano	Quadro sinóptico
KURBAN	1998	Propõe que o EB utilize um sistema de gestão ambiental como instrumento para a administração racional dos recursos ambientais.
BASTOS	2007	Propõe objetivos para a Política Ambiental do EB.
DINIZ	2008	Trata de gestão ambiental e de BD para obras fluviais. Propõe o uso de Sistema de Informações Geográficas.
FERRO	2008	Apresenta paralelo entre a legislação ambiental do EB, a norma ISO 14.000, a carta de Roterdã e a norma inglesa BS 7750.
LYRA NETO	2009	Investiga as questões que definem o meio ambiente, a atuação do EB em relação à preservação e à gestão ambiental.
GUIMARÃES	2009	Emprega questionários para comparar e avaliar a gestão ambiental de diversas OM com os objetivos da Política de Gestão Ambiental do EB.
LOPES	2010	Analisou o SGA do EB segundo a norma ISO 14001. Propõe um modelo de um SGA nas OM operacionais da Força Terrestre.
LEÃO	2010	Propõe que as instruções reguladoras para o sistema de gestão ambiental do EB sejam baseadas na norma NBR ISO 14001.
NEVES	2010	Destaca a necessidade de se superar a precariedade da comunicação interna sobre a área de gestão ambiental no EB.
MELO	2010	Apresenta sugestões para a implementação de uma política ambiental e de um sistema de gestão ambiental no âmbito do Ministério da Defesa.
PRATES	2010	Propõe um modelo de gerenciamento de resíduos de saúde.

Quadro 1: Abordagem “política e gestão ambiental”



Autor	Ano	Quadro sinóptico
FLECK	2000	Afirma que é na educação ambiental que se encontra o principal indutor de posturas e procedimentos responsáveis no trato com o meio ambiente.
SILVA	2008	Analisa o curso "Missão Meio Ambiente" do EB. Sugere modificações e aperfeiçoamentos no programa de ensino ambiental vigente.
FREITAS	2009	Analisa a educação ambiental dos oficiais da reserva do Exército nos Centro de Preparação de Oficiais da Reserva.
CORRAL	2010	Analisa a educação ambiental no EB, observa que o conteúdo não aborda a vida castrense e alerta para o aperfeiçoamento da educação ambiental.

Quadro 2: Abordagem "educação ambiental"

### **Direito e legislação ambiental**

Foram selecionados 15 trabalhos com a abordagem Direito e Legislação Ambiental, listados no Quadro 3. Como nos tópicos anteriores, são expostos em ordem cronológica de publicação.

### **Outras abordagens**

Foram selecionados cinco trabalhos com outras abordagens, que são listados no Quadro 4, igualmente, seguindo a ordem cronológica de publicação.

### **Discussão**

Os trabalhos relacionados à política e gestão ambiental tiveram como foco principal a implantação de sistemas de gestão ambiental (SGA) e as normas internacionais para a melhoria da qualidade ambiental e a otimização dos recursos naturais, dentro das próprias organizações militares. KURBAN (1998) é o primeiro a fornecer a base metodológica necessária à implementação do SGA que, posteriormente, é adotada pelo Exército Brasileiro. O trabalho de KURBAN inspirou o trabalho de FERRO (2008), que,

por sua vez, relacionou o Sistema de Gestão Ambiental do Exército Brasileiro e a NBR ISO 14001. Os trabalhos subsequentes de LOPES, LEÃO e NEVES, todos de 2010, apontaram na mesma direção de FERRO, embora tenham seguido caminhos distintos de discussão. NEVES, por exemplo, descreve a evolução do sistema de gestão ambiental do EB (SIGAEB), no período de novembro de 2001 a dezembro de 2008, indicando que o SIGAEB foi planejado de acordo com as fases preconizadas pela NBR ISO 14001, ainda que com uma série de aspectos faltantes.

BASTOS (2007) trata a questão de forma mais ampla ao propor uma Política Ambiental para o EB com dois objetivos principais: ajustar as atividades de preparo, emprego e administração às normas ambientais em vigor; e proporcionar a educação ambiental em todos os níveis, desenvolvendo uma consciência ambiental no meio militar. Lembra que o Exército, em 2001, aprovou sua primeira Política de Gestão Ambiental. GUIMARÃES (2009) compara as ações de gestão ambiental de diversas organizações militares utilizando, como recurso metodo-



<b>Autor</b>	<b>Ano</b>	<b>Quadro sinóptico</b>
LAZARINI	1992	Realiza uma revisão da legislação ambiental com enfoque policial.
QUEIRÓZ	1999	Identifica o conflito entre instrução militar e o meio ambiente, e as condicionantes e implicações para a Força Terrestre.
FRANCISCO	2002	Afirma que o meio ambiente é patrimônio da Nação e propõe a inclusão da segurança ambiental no conceito de soberania nacional.
PAES	2003	Conclui que as questões relacionadas ao meio ambiente sempre foram objeto de preocupação e especial atenção do Exército.
CAMPOS	2003	Estuda outras FA e as áreas do EB. Conclui que há relação sinérgica entre as atividades de adestramento do EB com o meio ambiente.
LIMA	2003	Obtém dados de campos de instrução do EB. Conclui que as leis ambientais colocam sob restrições as atividades de adestramento do EB.
BONNET	2003	Realiza estudo da questão ambiental no interior da Base Aérea de Anápolis.
PORTO	2004	Propõe normas para os campos de instrução (CI). Conclui que o EB não executa adequadamente a gestão dos recursos naturais em seus CI.
MITLETON	2004	Conclui que pode haver prevalência do zoneamento ambiental sobre as áreas indispensáveis à segurança nacional.
ANDRADE JÚNIOR	2005?	Afirma que o EB pode apresentar contribuições ambientais visto que as táticas empregadas na floresta incentivam cuidado com resíduos e o bom relacionamento com a população regional.
SANTOS	2005	Constrói referencial para implantação da gestão ambiental no Campo de Instrução de Formosa, a partir do Programa Excelência Gerencial do EB, baseado na metodologia das Normas ISO 14001, adaptando os instrumentos utilizados no estudo de caso da Base Aérea de Anápolis.
COSTA	2008	Conclui que o emprego do EB baseia-se em política alinhada com a nacional, participa da elaboração de leis ambientais, atua nos âmbitos de seu público interno e externo na prevenção aos delitos ambientais e que poderá atuar contra os delitos ambientais na faixa de fronteira.
RIBAS	2008	Conclui que as FA encontram empecilhos no preparo e emprego, motivadas pelas regras de preservação impostas pela legislação ambiental.
GUIMARÃES	2008	Estuda o caso do Campo de Instrução Marechal Newton Cavalcante. Verifica a existência e o conteúdo de planos de gestão ambiental.
MIRANDA	2009	Elabora uma proposta de indicadores e questionário ambiental para mensurar a passagem de tropas em campanha e em seus aquartelamentos.

Quadro 3: Abordagem “direito e legislação ambiental”



<b>Autor</b>	<b>Ano</b>	<b>Quadro sinóptico</b>
KAWAMOTO	1992	Estuda os problemas ambientais que afligem o mundo atual.
SAAVEDRA	1997	Conclui que é necessária a criação de unidades militares especiais com funções de segurança e proteção ambiental na Guatemala.
PRACIANO	2001	Apresenta um panorama resumido da conjuntura ambiental brasileira, destacando a ação das Forças Armadas e o Programa Calha Norte.
RIBEIRO	2008	Apresenta uma revisão de literatura sobre imagens orbitais de sensoriamento remoto e sobre meio ambiente.
REBELO	2010	Apresenta visão política sobre soberania e intervenção em questões ambientais. Cita o esforço de preservação florestal brasileiro, refutando afirmações ambientais alarmistas.

Quadro 4: Outras abordagens

lógico, questionários aplicados às áreas fins. Verifica que falta melhor estruturação da Política de Gestão Ambiental no EB e recomenda algumas mudanças de procedimentos. MELO (2010) igualmente aprofunda-se na política ambiental, mas concentra seu foco no âmbito do Ministério da Defesa.

LYRA NETO (2009) investiga a atuação da Força Terrestre do EB em relação à preservação ambiental, à gestão ambiental no âmbito do EB e à participação do EB nas questões ambientais. Constata que é imprescindível que o EB continue a implantação de uma gestão ambiental que promova a preservação e a recuperação do meio ambiente nos locais sob sua jurisdição.

De forma inédita, DINIZ (2008) propõe um sistema de gestão ambiental para obras fluviais associado a uma ferramenta de informações geográficas, para ser aplicado em obras de melhoramento de trechos de rios que possam ser empregados para o transporte de tropas dentro da Hipótese de Emprego ALFA de defesa da soberania. Propõe um protótipo de banco de dados para uma obra fluvial típica de derrocamento em um trecho do rio Madeira, em Arcview 3.3.

Lista as medidas que podem ser adotadas para evitar ou reduzir a geração de passivos ambientais na implementação de hidrovias para o transporte militar.

Analisando os trabalhos que tratam do direito e da legislação ambiental, observa-se que foram desenvolvidos estudos baseados em CAMPOS (2003) e BONNET (2003). CAMPOS (2003) realizou estudo sobre a questão ambiental em outros exércitos do Ocidente, e BONNET (2003) apresentou metodologia própria, que serviu de referência para SANTOS (2005). Uma abordagem política, e não da Política, foi encontrada em REBELO (2010), que expôs o olhar de um representante do Congresso Nacional sobre o tema.

Um número expressivo de estudos identificados no acervo da ECEME reflete uma preocupação excessiva com o ordenamento jurídico e sua execução na prática cotidiana da administração e das operações militares, não se evidenciando interconexões entre a produção acadêmico-militar estudada e o pensamento geopolítico nacional. Conclui-se, portanto, que os trabalhos produzidos possuem um viés interno, técnico,



pragmático e de curto ou médio prazo. Para prevenir e resolver problemas ambientais imediatos, tal viés responde às exigências dos órgãos ambientais e à própria imagem das FA junto à sociedade.

Notam-se, entretanto, pontos de vista diferentes sobre o mesmo tema, no que se refere à legislação ambiental. Alguns autores mostram-se preocupados com o cumprimento desta, se afinam com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente e consideram importante a representação das FA no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do Ministério do Meio Ambiente. Outros vêem a legislação ambiental brasileira como fator limitante ao preparo e desempenho das Forças Armadas do Brasil. Percebe-se, ainda, compreensão difusa quando se propõe a criação de uma disciplina específica de educação ambiental no EB, posição antagônica ao disposto na Lei Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/99), que recomenda a transversalidade desse ensino.

Por fim, identificam-se autores que consideram a proteção ambiental como uma atividade importante das FA e, em postura proativa, sugerem programas ambientais para o aprimoramento das atividades na instituição. Outros autores colocam-se em posição defensiva, considerando a legislação e as políticas públicas com ressalvas.

Dos trabalhos selecionados com "outras abordagens", merece destaque o de SAAVEDRA (1997), que cita a importância institucional da criação de unidades militares especiais para a proteção do entorno de unidades de conservação e para as funções de segurança e proteção ambiental

na Guatemala. O trabalho de PRACIANO (2001) destaca a ação das FA no Brasil em relação ao meio ambiente e ao Programa Calha Norte.

No trabalho de conclusão de curso de direção e estado-maior para engenheiros militares, RIBEIRO (2008) verifica que as imagens orbitais de sensoriamento remoto não só podem como devem ser adotadas para monitorar a sustentabilidade ambiental em áreas em que o EB seja empregado. REBELO (2010) apresenta artigo sobre soberania *versus* intervenção, em que as questões ambientais inserem-se no campo de batalha dos interesses nacionais. Aponta que o movimento ambiental surgiu nos países que mais devastaram o planeta e cita exemplos de atuação de ONGs a serviço de governo estrangeiro, como a da Real Sociedade Britânica na questão do Pirara, no estado de Roraima. Cita o esforço brasileiro de preservação florestal e refuta as afirmações alarmistas e "anticientíficas" do Greenpeace. Finalmente, conclui que a inserção do Brasil no concerto das nações só pode ser bem-sucedida se ancorada na defesa e no fortalecimento da soberania.

## Conclusão

O objetivo desse artigo é apresentar a produção acadêmico-militar do EB sobre o meio ambiente, produzida ou armazenada na ECEME, de 1992 a 2010. O levantamento e a leitura dos trabalhos selecionados permitiram verificar que a produção é vasta, multifacetada, porém pulverizada. O interesse dos pesquisadores estudados privilegiou questões legais (análise e interpretação de



leis, decretos, regulamentos e normas ambientais) e as questões políticas, da educação e da gestão ambiental.

Dada a abrangência e diversidade da relação das Forças Armadas com o meio ambiente, e considerando os trabalhos até hoje produzidos no âmbito da ECEME, não se pode dizer que exista um pensamento acadêmico-militar sobre o tema. Existe, porém, uma produção valiosa, que poderá auxiliar na formulação de um futuro pensamento militar sobre o tema ambiental. A formação de um "pensamento" pressupõe uma construção coletiva, elaborada por um grupo de pessoas que desenvolvem certas premissas com características comuns. Torna-se um processo de

concepção de idéias e compreende estratégias compostas por planos internos e externos, que guiam a instituição até os seus objetivos.

Desta feita, sugere-se estudos similares nas bases de dados do Instituto Militar de Engenharia, da Escola Superior de Guerra, do Ministério da Defesa, da Escola de Guerra Naval, da Marinha do Brasil e da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, todas localizadas na cidade do Rio de Janeiro. Esses estudos consolidados formariam um mosaico interessante e necessário para o mapeamento, junto às FA brasileiras, das possibilidades de construção de um pensamento acadêmico-militar sobre o meio ambiente. ☉

## Referências

- ANDRADE JÚNIOR**, Hermes de. *Limites e desafios aos militares brasileiros em relação à questão ambiental*. Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ, Rio de Janeiro, (2005?). Tese de doutorado.
- BASTOS**, Kepler Santos de Oliveira. *Política Ambiental do Exército Brasileiro – uma proposta*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (CPEAEX).
- BONNET**, Werner Wilhelm. *Gestão Ambiental de áreas do Comando da Aeronáutica, o caso da Base Aérea de Anápolis*. Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2003. Dissertação de Mestrado.
- BRASIL**. Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm), acesso em 01/07/2011.
- CAMPOS**, João Camilo Pires de. *A gestão ambiental no Exército Brasileiro e a sua compatibilização com o adestramento da Força*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2003. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército).
- CORRAL**, Lúcio Marcos Rosati Trentin. *A necessidade de aperfeiçoamento da instrução militar sobre meio ambiente para o soldado do Exército Brasileiro*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização).
- COSTA**, Jaime Flammarion Santos. *O papel do Exército Brasileiro na proteção do meio ambiente*. Revista do Centro Regional de Cultura/Faculdades de Ciências Sociais Aplicadas do Sul de Minas, Ano 05, Volume nº 07, p. 45-59, Itajubá, 2005.



\_\_\_\_\_. *O papel do Exército Brasileiro na proteção do meio ambiente*. 1º Congresso de Ciência Militares. Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO), Rio de Janeiro, 2008.

**DINIZ**, Marcos Antonio Araujo. *Gestão Ambiental de Obras Hidroviárias no Âmbito do CMA com Emprego de Ferramenta de Informações Geográficas*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2008. Trabalho de Conclusão de Curso.

**ECEME**. *Informações institucionais*. 2011. Sítio da internet. Disponível em: [http://www.eceme.ensino.eb.br/eceme/index.php?option=com\\_content&view=article&id=96&Itemid=53](http://www.eceme.ensino.eb.br/eceme/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=53). Acesso em 03/07/2011.

**FERRO**, Marco Aurélio Chaves. *Uma avaliação sobre o atual Sistema de Gestão Ambiental do Exército Brasileiro*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2008. Dissertação de Mestrado.

**FLECK**, Alberto Edmundo. *A Força Terrestre e o controle ambiental*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2000. Monografia.

**FRANCISCO**, João Álvaro. *A inclusão da segurança ambiental no conceito de soberania nacional: o meio ambiente e seus recursos, um patrimônio a defender*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2002. Trabalho de Conclusão de Curso.

**FREITAS**, Frederico Augusto Pinto de. *Gestão ambiental das externalidades da atuação do Exército Brasileiro: a educação ambiental como formadora de gestores ambientais*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército/ Universidade Castelo Branco, Rio de Janeiro, 2009. Trabalho de Conclusão de Curso de Gestão e Assessoramento de Estado-Maior.

**GUIMARÃES**, Helder Barros. *Gestão ambiental em áreas sob a tutela do Exército Brasileiro: o caso Campo de Instrução Marechal Newton Cavalcante – Pernambuco – Brasil*. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Dissertação de mestrado.

**GUIMARÃES**, Marco Aurélio. *Análise da política de meio ambiente e da diretriz estratégica de gestão ambiental do exército brasileiro*. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Dissertação de mestrado.

**KAWAMOTO**, Ugo. *Meio ambiente: um enfoque racional*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 1992. Trabalho de conclusão de curso.

**KURBAN**, Amir Elias Abdalla. *O Exército e sua participação/contribuição no controle e proteção do meio ambiente*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 1998. Monografia.

**LAZZARINI**, Álvaro. *A proteção do Meio Ambiente pela Polícia Militar*. Revista de Informação Legislativa, a. 29, n 116, p 153-162, out/dez, Brasília, 1992.

**LEÃO**, Ricardo Corrêa. *Adequação das Organizações Militares do Exército Brasileiro às Normas Ambientais Vigentes – Uma Proposta*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2010. Trabalho de Conclusão de Curso.



**LIMA**, Wellington Neves Filgueiras. *Influência da legislação ambiental na formação e adestramento de tropas do Exército Brasileiro*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2003. Dissertação de Mestrado.

**LOPES**, Luiz Henrique dos Santos. *Sistema de gestão ambiental para organizações militares operacionais do Exército Brasileiro*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2010. Dissertação de Mestrado.

**LYRA NETO**, Joaquim de Lagos. *O Exército Brasileiro e o Meio Ambiente*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – Universidade Castelo Branco, Rio de Janeiro, 2009. Trabalho de Conclusão de CGAEM.

**MELO**, Clevis Pedro Cruz. *Estudo para adequação do Ministério da Defesa (MD) às normas ambientais vigentes*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2010. Trabalho de Conclusão de Curso.

**MINTZBERG**, H.; **AHLSTRAND**, B.; **LAMPEL**, J. *Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management*. New York: The Free Press, 1998.

**MIRANDA**, Iberê Saraiva. *Indicadores de gestão ambiental nos exercícios no terreno e nas Organizações Militares do Exército Brasileiro: uma proposta*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – Universidade Castelo Branco, Santa Maria-RS, 2009. Trabalho de Conclusão de CGAEM.

**MITLETON**, Marcos. *A tutela do meio ambiente e sua influência na atividade militar da Força Terrestre*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2004. Dissertação de Mestrado.

**NEVES**, Eduardo Borba e **ROZEMBERG**, Brani. *Estudo comparativo entre o sistema de gestão ambiental do Exército Brasileiro e a norma ISO 14001*. RGSA – Revista de Gestão Social e Ambiental, Jan - Abr 2010, V.4, Nº1, p 159-171. Disponível em: [www.gestaosocioambiental.net](http://www.gestaosocioambiental.net), acesso em 29/06/2011.

**NOSSO FUTURO COMUM**. Oxford University Press: Inglaterra, 1998.

**PAES**, José Roberto Soares. *A participação do Exército na preservação do meio ambiente*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2003. Dissertação de Mestrado.

**PORTO**, Alexandre de Almeida. *A gestão sustentável dos recursos naturais nos Campos de Instrução do Exército Brasileiro*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2004. Dissertação de Mestrado.

**PRACIANO**, João Henrique Mesiano. *As Forças Armadas Brasileiras e o Meio Ambiente: um novo diálogo com a sociedade*. Center For Hemispheric Defense Studies, REDES. Research and Education in Defense and Security Studies, Washington DC, 2001. Panel on Environmental Security.

**PRATES**, Marcelo de Carvalho. *Estudos para adequação das organizações militares do Exército com as normas ambientais vigentes: uma proposta de gerenciamento dos resíduos de saúde nas organizações militares de saúde*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2010. Trabalho de Conclusão de Curso.



**QUEIROZ**, Jorge Thadeu da Rosa. *A Força Terrestre e o controle ambiental: necessidades de preservação, condicionantes e implicações*. Escola de Comando e Estado-Maior, Rio de Janeiro, 1999. Trabalho de Conclusão de CPEAEx.

**REBELO**, Aldo. *Soberania e intervenção em questões ambientais* in JOBIN, N.A. ETCHEGOYEN, S.W. e ALSINA, J.P. *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. p. 193 -204. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2010.

**RIBAS**, Helder Cleber de Barros. *Amplitude das restrições impostas pela legislação ambiental ao preparo e emprego da Força Terrestre. Uma proposta de solução*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2008. Trabalho de Conclusão de Curso.

**RIBEIRO**, Jorge Luiz Soares. *A adoção de imagens orbitais de sensoriamento remoto para monitorar a sustentabilidade ambiental em áreas em que o Exército seja empregado*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2008. Trabalho de Conclusão de Curso.

**SAAVEDRA**, Carlos Carrascosa. *Criação de unidades militares especiais para o controle do entorno ecológico do Petén, Guatemala*. Escola de Comando e Estado-Maior, Rio de Janeiro, 1997. Trabalho de Conclusão de Curso de Altos Estudos Militares.

**SANTOS**, Arnaldo Silva. *Subsídios à Implantação da Gestão Ambiental em Áreas Militares do Exército Brasileiro, tendo como Estudo de Caso o Campo de Instrução de Formosa-Go*. Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2005. Dissertação de Mestrado.

**SILVA**, Gustavo Suarez da. *A educação ambiental na formação do soldado do Exército Brasileiro: reflexos para a Força Terrestre*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2008. Dissertação de mestrado.



# Multiculturalismo

## Um desafio para as forças armadas, relações civis-militares e operações interagências

Ândrei Clauhs<sup>1</sup>  
Rejane P. Costa<sup>2</sup>  
Sandro S. Ruiz<sup>3</sup>

### Introdução

A partir de estudos mais ampliados já desenvolvidos e em andamento nos programas de pós-graduação em Ciências Militares, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e em Educação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o objetivo deste artigo é discutir os impactos do multiculturalismo nas forças armadas, nas relações civis-militares e nas operações interagências, com base na análise bibliográfica de referenciais teóricos considerados relevantes para o estudo.

As pesquisas foram norteadas pelo paradigma qualitativo (DENZIN & LINCOLN, 2000; ALVES-MAZZOTTI & GEWANDSZ-NADJER, 2004) e utilizaram a análise documental; o estudo de caso; a observação; assim como entrevistas e questionários para coleta de dados. Entretanto, no escopo deste artigo, serão apresentados tão somente alguns

dos conceitos acadêmicos que fundamentam o entendimento do multiculturalismo e seus desafios para as forças armadas, relações civis-militares e operações interagências

### Multiculturalismo

Para a compreensão dos impactos do multiculturalismo nas forças armadas, nas relações civis-militares e nas operações interagências, faz-se necessário, na contemporaneidade, o entendimento do multiculturalismo, conceito que carrega em seu bojo contradições e tensões que enriquecem e fortalecem os debates acadêmicos acerca da dinâmica das questões culturais.

O cenário contemporâneo caracteriza-se, entre outros, pela desintegração das identidades nacionais; pelo reforço das identidades locais; e pela formação de novas identidades, em especial com o fim da bipolaridade (HALL, 2004).

- 1 Doutor em Ciências Militares. Oficial de Estado-Maior da Arma de Comunicações. Instrutor da ECEME. Pós-doutorando pela FGV/EBAPE, na linha de pesquisa Relações Civis-Militares.
- 2 Doutora em Educação (UFRJ). Oficial do Quadro Complementar de Oficiais- Magistério/língua inglesa. Professora/pesquisadora do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (ESG). Pós-doutoranda pela UFRJ, na linha de pesquisa Currículo e Linguagem, com enfoque nas práticas dos estudos para a paz e suas articulações com as práticas multiculturais.
- 3 Major da Arma de Cavalaria do Exército. Mestrando em Ciências Militares. Aluno do 2º ano do Curso de Comando e Estado-Maior da ECEME. Pós-graduado em Docência do Ensino Superior.



Nesse cenário, as relações sociais, culturais e humanas foram desestabilizadas e se traduziram em tensões entre identidades locais e globais e em lutas travadas na arena, onde identidades específicas ameaçadas pela cultura dominante buscam espaços para reconhecimento (*op cit*).

Dessa forma, cresce de importância o entendimento da cultura como um conceito estratégico que pode definir identidades e minimizar as lutas pela exclusão e pela desigualdade, num contexto em que se vive uma contradição entre os princípios de emancipação, que apontam para a igualdade e a integração, e os princípios da regulação, que embasam os processos de desigualdade e de exclusão produzidos pelo capitalismo (SANTOS, 1999).

Neste sentido, torna-se relevante o papel da educação como caminho por meio do qual alteridades podem ser desenvolvidas, ao lado de valores éticos e morais.

Na educação militar, a necessidade de formar líderes em condições de atuar com autonomia frente às novas demandas do cenário operacional pós-moderno tem reflexo imediato em políticas e práticas educacionais e avaliativas, as quais buscam atender a essas exigências (COSTA & CANEN, 2008; 2012).

Partindo da compreensão de Santos (1997), de que "o multiculturalismo [...] é pré-condição de uma relação equilibrada e mutualmente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local [...]", este estudo busca avaliar as relações civis-militares e a importância do terreno humano sob o olhar de três militares com formações e práticas diferenciadas, mas que têm em comum o desejo de promover uma discussão

fundamentada academicamente sobre os impactos do terreno humano nas forças armadas, nas relações civis-militares e nas operações interagências, no cenário operacional contemporâneo.

O multiculturalismo na Educação busca respostas para as demandas requeridas pela pós-modernidade, em um contexto no qual as diferenças são acirradas, em especial por questões referentes à raça, à etnia, ao gênero, à sexualidade, à cultura, à religião, à classe social, à idade, a deficiências ou outros marcadores identitários que diferenciam indivíduos e grupos sociais (COSTA, 2009).

Essas são questões bastante caras à educação hoje, em especial quando se buscam políticas públicas que visam minimizar desequilíbrios e desigualdades sociais, na direção da inserção e da integração social.

Nesse contexto, a educação militar pesquisa práticas de ensino para capacitar seus recursos humanos para atuar no cenário operacional contemporâneo (COSTA, 2013). Entre elas, a Instituição vem privilegiando o ensino por competências, que se apresenta como um caminho viável de mudanças e adaptações de práticas educativa. Assim, o momento mostra-se oportuno para buscar políticas e práticas de ensino que ultrapassem o simples respeito pelas diferenças, para desenvolver uma formação que tenha em seu bojo a compreensão dos prejuízos que marcadores identitários trazem à gestão das organizações (CANEN & CANEN, 2005), inclusive militares.

Em consequência, cresce de importância, no âmbito dessas organizações, o estudo e a discussão das relações civis-militares e do



terreno humano, os quais serão desenvolvidos a seguir.

## Relações civis-militares

As relações civis-militares se apresentam como princípios basilares para a existência e sobrevivência da democracia.

Sob essa ótica, o sociólogo alemão Max Weber (1967) afirmou que, para que um estado exista, faz-se necessário que um conjunto de pessoas — a população — obedeça à autoridade alegada pelos detentores do poder. Por outro lado, para que os “dominados” obedeçam, é mister que os “dominantes” possuam autoridade reconhecida como legítima pelos primeiros.

Aplicando-se essa ideia ao tão almejado processo de controle democrático das Forças Armadas pelo Estado e à consequente desnaturalização do conceito de “mundo” civil (CASTRO, 2013) — uma vez que todos são civis por natureza; alguns, militares, por função —, pode-se retomar a premissa inicial de Weber (1967), agora configurando o militar como braço armado da sociedade, constitucionalmente apto a obedecer à autoridade política necessariamente reconhecida como legítima.

Porém, o que é legitimidade?

Tratando este artigo das relações entre civis e militares em estados democráticos, é possível afirmar que o reconhecimento legítimo do poder advém não só do voto de cidadãos envolvidos em processos eleitorais democratizantes, mas, também, e sobretudo, da eleição

de pessoas possuidoras de conhecimento e de pensamentos críticos acerca dos problemas da Nação e das soluções decorrentes, em especial, nos níveis político e estratégico.

O somatório dessas habilidades — em outras palavras, a legitimação do poder — conduz a uma qualidade apreciada pelo povo, muitas vezes em falta na sociedade: a liderança. Essa, por sua vez, facilita a almejada obediência.

Eis aí uma das grandes lacunas a serem preenchidas nas relações civis-militares: a necessidade de liderança por parte da parcela funcional civil do Estado.

Importante notar, também, que a liderança emerge de um tripé clássico: SER - SABER - FAZER (CLAUHS, 2012), em que, notadamente, o segundo fator se materializa por meio da educação.

Nesse sentido, Humberto Grande (1954) defendia, desde a segunda metade do século passado, a educação abrangente, de civis e militares, acerca de todos os assuntos de defesa da Nação.

Em tempos mais atuais, Pion-Berlin (2005) tem argumentado a necessidade de os civis se interessarem mais pelos estudos de defesa, a fim de equilibrarem a balança das relações civis-militares no que concerne ao aspecto SABER, que deve fazer parte do arcabouço idiossincrático dos líderes: “*During the past two decades, [...] the balance of competence still tilts heavily in favor of the military [...]*”<sup>4</sup>. (PION-BERLIN, *op. cit.*, p. 26)

No que tange à parcela de responsabilidade dos militares, por sua vez, Arbuckle

4 Nas duas últimas décadas, [...] a balança da competência ainda se tem inclinado fortemente a favor dos militares [...]. (Tradução dos autores).



(2006) enfatiza a necessidade de conhecimento mútuo entre estes e o segmento civil da população: "*The military have to present their culture to the civilians: traditions of discipline, service and diversity [...]...*" (ARBUCKLE, 2006, *op. cit.*, p. 10)

À esteira das considerações de Arbuckle (*op. cit.*), autores como Barany (2012) e Egnell (2006), com quem estes pesquisadores concordam, apresentam como crítica às principais correntes que estudam as relações civis — militares, a negligência dos fatores culturais e históricos, quer na abordagem intrarrelacional (entre civis e militares), quer na tentativa — errônea, na ótica destes pesquisadores — de importar conceitos e práticas oriundos de países com cultura e passado histórico diversos.

Conclui-se, portanto, que os civis, aspirantes a governar a Nação, devem se aprofundar nos estudos de defesa, notadamente, nos níveis político e estratégico, a fim de serem identificados como líderes pelos militares, a quem poderão, com autoridade reconhecidamente legítima, entender o controle democrático. Ademais, civis e militares, como integrantes de um só organismo, precisam incrementar atividades de conhecimento mútuo, não só para mitigar desconfiças e preconceitos, como também para promover o aperfeiçoamento da sociedade e do Estado, por consequência.

Por fim, visualiza-se a necessidade de construção de um corpo teórico autóctone, que leve em consideração os as-

pectos históricos e culturais peculiares de cada país, em uma perspectiva que ultrapasse a simples importação de termos e de conceitos, ou o mero respeito à diversidade cultural (COSTA, 2012).

Nesse sentido, cresce de importância o estudo do terreno humano nas operações militares brasileiras, assinalando a necessidade de se enfatizar, em políticas e práticas educacionais militares, a discussão teórica que leve em consideração a pluralidade (COSTA & CANEN, 2012; COSTA & KHANNA, 2010), porque

não se pretende a homogeneização biológica ou cultural da espécie, mas sim a convivência harmoniosa dos diferentes, através de uma ética de respeito mútuo, solidariedade e cooperação. (D'AMBROSIO, 2002)

Dessa forma, cresce de importância a necessidade de compreender que o preparo de militares para o emprego no cenário contemporâneo requer muito mais do que um estágio ou um treinamento específico para as missões, mas a conscientização de que o estudo do terreno humano — o respeito às diferenças, norteado por valores étnicos, culturais e religiosos de povos específicos — emerge de uma prática educativa que promova a discussão da necessidade da desconstrução de preconceitos e estereótipos, na busca do entendimento de que as identidades individual, coletiva e institucional se constroem e são construídas no bojo de relações de poder assimétricas (COSTA & CANEN, 2008).

5 Os militares têm que apresentar sua cultura aos civis: tradições de disciplina, serviço e diversidade [...]. (tradução dos autores).



## O estudo do terreno humano

A arte da guerra e os conflitos armados nasceram junto com a humanidade. Desde os primórdios das civilizações até a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra do século XVIII, os combates eram travados em terrenos abertos, tanto para a destruição do oponente, como para a conquista de cidades estratégicas, nas quais a população civil sofria as mesmas consequências dos combatentes.

Após a Revolução Industrial, o ambiente urbano continuou sendo palco de importantes combates, agora adaptados à modernidade dos novos engenhos de guerra. Mas foi após a virada para o século XXI e a transição da Era Industrial para a Era do Conhecimento, que a presença de civis passou a ser vista como um dos mais importantes fatores complicadores do combate, especialmente em ambiente urbano. Além disso, a natureza dos combates nesse tipo de ambiente adaptou-se para o que se chama de operações de amplo espectro, ou seja:

...as forças militares [...] empregadas nesses ambientes devem estar aptas à condução de operações simultâneas ou sucessivas, combinando atitudes ofensiva, defensiva, de pacificação, de Garantia da Lei e da Ordem, de apoio às instituições governamentais e internacionais, de assistência humanitária, em ambiente interações. (ARAUJO, 2013)

O povo não é o inimigo, mas o inimigo está “no meio do povo” (SMITH, 2008 *apud* CASTRO, 2013). O apoio da população local passa a ser fundamental para o sucesso das operações. E a tropa precisa saber lidar

com as variáveis socioculturais do combate, necessárias para o planejamento e a tomada de decisão.

Assim, o Exército dos Estados Unidos da América foi o pioneiro na implementação do conceito de terreno humano: “o elemento do ambiente operacional que abrange os fatores culturais, sociológicos, políticos e econômicos da população local” (EUA, 2008). Seu estudo, por meio de coleta e análise de elementos relevantes sobre a população local da área de operações, permite o apoio aos comandantes e assessores no processo de tomada de decisão e na execução das missões militares.

Mas esse conceito não é recente. Surgiu, mas não com essa nomenclatura, em 1966, idealizado por Robert W. Komer e materializado pelo programa CORDS (*Civil Operations and Revolutionary Development Support*), para apoio às operações americanas na guerra do Vietnã. Após um período de “latência” e após os atentados às Torres Gêmeas em 2001, com a consequente invasão do Iraque e do Afeganistão, em 2003, o programa foi reformulado e recolocado em funcionamento pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos em 2005, por intermédio agora do *Pentagon Office of Operational Cultural Knowledge*, sob a chefia de Montgomery McFate. No mesmo ano, evoluiu para o COR-HTS (*Cultural Operations Research – Human Terrain System*), desta vez sob Don Smith. Atingiu seu formato atual com nome de HTS (*Human Terrain System*) em 2006, bastante vocacionado para as operações no Afeganistão, sob orientação de Jacob Kipp. Suas bases teóricas foram materializadas com o lançamento do Manual da Equipe de Terreno Humano (*Human Terrain Team Handbook*), em 2008.



Tal conceito vem

ganhando uma relevância que, não raro, sobrepuja a do terreno fisiográfico, confirmando, de forma inequívoca, que a dimensão psicossocial é a essência dos conflitos do Séc XXI. (PINHEIRO, no prelo)

Acompanhando o escopo do amplo espectro das operações, passou a ser utilizado não apenas nas convencionais ou contrainsurgência, mas também nas operações sob a égide de organismos internacionais, como o caso da Organização das Nações Unidas (ONU), particularmente as humanitárias e de paz.

Em qualquer tipo de operação de paz da ONU — de estabelecimento, de manutenção, de consolidação ou de imposição —, os combatentes também enfrentam o desafio de lidar com culturas, interesses, crenças, valores e tradições da população local durante a execução da sua missão.

Antes do desdobramento em uma missão [...] de paz, todo o pessoal deve se familiarizar com a história, costumes, tradições e práticas religiosas do país anfitrião e áreas vizinhas. Não raro, pode ser extremamente difícil lidar com diferenças culturais, como por exemplo, alimentação, língua (e/ou dialetos), clima, etc. Nesse contexto, é fundamental ter-se em mente que o respeito, a tolerância, o entendimento e a flexibilidade são essenciais à adaptação à nova cultura. (BRASIL, 1998)

A importância do estudo do terreno humano fez surgir, no estudo de situação do comandante tático para apoio à tomada de decisão, o **sexto fator de apoio à decisão** (grifo nosso): as considerações civis. Tal fator engloba seis aspectos que ajudam a definir a in-

fluência das considerações civis nas operações de amplo espectro: áreas, estruturas, capacidades, organizações, população e eventos. É dentro do aspecto **população** (grifo nosso), que se estuda o terreno humano propriamente dito, ou seja, os fatores culturais, sociológicos, políticos e econômicos da população local que impactam nas operações militares, conforme já citado por EUA (2008).

Para o levantamento dos fatores e aspectos do terreno humano, as relações civis-militares são fundamentais, tanto para busca e coleta dos dados — operações militares de inteligência/psicológicas e cooperações civil-militares — como para interpretação e análise dos mesmos, por meio de conhecimentos acadêmico-científicos de antropólogos e sociólogos.

Porém, têm ocorrido críticas por parte de alguns antropólogos norte-americanos no sentido de que fere o código de ética da profissão ao promover o estudo de inteligência para futuras ações militares, segundo a *American Anthropological Association* (AAA) (2007), além dos riscos à integridade física dos pesquisadores no estudo de campo.

Além disso, alguns militares americanos consideram que o emprego dos cientistas sociais civis

mina a competência cultural militar sustentável [por considerar que] os estados-maiores são, em geral, incapazes de resolver problemas culturais complexos por conta própria. (CONNABLE, 2009)

E também, segundo Costa (2012), pela superficialidade dos estudos oferecidos pelos antropólogos, que consideram apenas os “marcadores mestres”, como gênero, raça, sexo, classe social, língua e outros, sem levar



em conta a profundidade das relações multiculturais que caracterizam a identidade dos indivíduos que compõem a população estudada.

É nessa vertente do terreno humano e toda a sua complexidade, inserido no amplo espectro dos conflitos modernos e agregado à necessidade de melhor capacitação/educação multicultural dos militares (Costa, 2012), além de maior integração civil-militar, especialmente de antropólogos e sociólogos, que o presente estudo pretende buscar melhor adaptação da doutrina norte-americana à Doutrina Militar Terrestre Brasileira (DMTB).

Assim, é possível buscar novas soluções para apoiar comandantes militares e seus assessores na tomada de decisão, particularmente nas operações de manutenção da paz.

## Conclusão

O objetivo deste artigo foi discutir os impactos do multiculturalismo nas forças armadas, nas relações civis-militares e nas operações interagências, a partir de bibliografia selecionada que promovesse uma discussão acadêmica sobre a emergência de estudos que debatam a dinâmica cultural em ambientes que privilegiam a interação e integração conjunta de organismos pluralmente diversos.

Refletir sobre o multiculturalismo como um desafio para as forças armadas, para as relações civis-militares e para as operações interagências torna-se relevante, especialmente tendo em vista as caracterís-

ticas dos conflitos contemporâneos e das organizações militares, que ainda pautam suas políticas e práticas educacionais na crença da homogeneização curricular e avaliativa.

Este estudo apontou que as relações civis-militares podem melhorar, a partir de três condições fundamentais: consolidação das instituições democráticas civis e militares, conhecimento mútuo entre esses dois segmentos para mitigar desconfianças e aprofundamento dos estudos acadêmicos em *think tanks* para civis e militares, na área de defesa. Para os primeiros, nos níveis político e estratégico e para os militares, na área do terreno humano.

Note-se que, seja no nível político e estratégico, ou no nível do terreno humano, faz-se necessário entender com se dão as relações civis-militares, a partir da compreensão de que essas interações são produzidas por meio de acomodações, construções e reconstruções culturais.

Para lidar com essa dinâmica, não se pode deixar de considerar a pluralidade cultural de que somos portadores e, para tal, cresce de importância a necessidade de ultrapassar o simples respeito à diversidade, no horizonte de busca da desconstrução dessas diferenças.

Discutir esses e outros aspectos que permeiam as questões culturais são condições mínimas e necessárias, quando se deseja promover diálogos, minimizar desconfianças e construir relações mais sólidas e maduras entre civis e militares, em especial em contexto social marcado por conflitos étnicos, culturais e religiosos.

## Referências

AAA. American Anthropological Association. **Executive Board Statement on the Human Terrain System Project**. Arlington, 2007. Disponível em: <<http://www.aaanet.org/issues/policy-advocacy/statement-on-HTS.cfm>>. Acesso em 16 de março de 2013.



ALVES-MAZZOTTI, A. J. & GEWANDSZNADJER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 2004.

ARAUJO, M. L. A. de. Operações no amplo espectro: novo paradigma do espaço de batalha. In: **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, Ano 001, Ed. 01, Janeiro a Março, 2013.

ARBUCKLE, James V. **Military forces in 21st century peace operations: no job for a soldier?** New York: Routledge, 2006.

BARANY, Zoltan D. **The soldier and the changing state: building democratic armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas**. New Jersey: Princeton University Press, 2012.

BRASIL. Centro de Doutrina do Exército. **Nota de Coordenação Doutrinária: Considerações Cíveis no Estudo de Situação do Comandante Tático**. Nr 02/2012. Brasília, 2012.

BRASIL. Estado-Maior do Exército. **Operações de Manutenção da Paz**. 2 ed. Brasília: EME, 1998.

CASTRO, Celso. Anthropological methods and the study of the military: the Brazilian experience. In: CARREIRAS, Helena; CASTRO, Celso. **Qualitative methods in military studies: research experiences and challenges**. New York: Routledge, 2013.

CASTRO, P. C. de. A guerra no meio do povo. In: **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, Ano 001, Ed. 01, Janeiro a Março, 2013.

CLAUHS, Ândrei. **Os impactos da formação multiétnica na liderança militar brasileira em missões de paz**. 2012. 301 f. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.

CANEN, A. G. & CANEN, A. **Organizações multiculturais: logística na corporação globalizada**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna: 2005.

CONNABLE, B. All our eggs in a broken basket: how the human terrain system is undermining sustainable military cultural competence. In: **Military Review**, Kansas, v. LXXXIX, n. 2, Mar./Apr., 2009.

COSTA, R. P. The revolution in military affairs in the scope of military education. In: Dimitar Minchev; Jordan Baev; Kostadin Grozev. (Org.). **Technology and Warfare**. 1ed. Sofia: Urch Alma Sofia University Press, 2013, v. 1, p. 3-632.

COSTA, Rejane. P. Multiculturalismo: ultrapassando o simples respeito à diversidade cultural para a compreensão do conceito acadêmico. In: **Coleção Meira Mattos, Revista das Ciências Militares**, nº 25, 1º quadrimestre 2012. Rio de Janeiro: BIBLIX, 2012. Disponível em: <<http://www.eceme.ensino.eb.br/eceme/>>. Acesso: 18 Out. 2013.

COSTA, Rejane P. & CANEN, Ana. The potential of research to improve military education and serve the public good, trabalho apresentado no **American Educational Research Association**, Vancouver, Canada, EUA, 13-17 April 2012. Disponível em: <<https://www.aera.net/Default.aspx?id=26>>. Acesso: 18 Out. 2013.



COSTA, Rejane P. & KHANNA J. Intercultural communication in peacekeeping and valuing diversity: view from the developing nations, trabalho apresentado no **International Peace Research Association**, Sydney, Austrália, 6-10 Julho 2010. Disponível em: < [http://www.iprasydne2010.org/Communicating\\_Peace.html](http://www.iprasydne2010.org/Communicating_Peace.html) >. Acesso: 18 Out. 2013.

COSTA, Rejane P. & CANEN, Ana. Multiculturalism and peace studies: the case of education for peacekeeping forces in Brazil. **Journal of Stellar Peacemaking**, 2008. Disponível em: <<http://74.127.11.121/peacejournal/>>. Acesso: 18 Out. 2013.

COSTA, R. P. . Multiculturalismo e Estudos para a Paz: articulação possível no preparo e no emprego de militares para missões de paz. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.educacao.ufrj.br/ppge/ppge-teses-2009.html>>. Acesso: 18 Out. 2013.

D'Ambrosio, U. Etnomatemática e educação. In: **Reflexão e Ação: Revista do Departamento de Educação/UNISC**. Vol. 10, n. 1 (jan./jun.2002) — Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

DENZIN, N. K. & LINCOLN, Y. S. (eds.) **The handbook of qualitative research**. London: Sage Publications, 2000.

EGNELL, Robert. Explaining US and British performance in complex expeditionary operations: the civil-military dimension. **Journal of Strategic Studies**, 29:6, 2006, p. 1041-1075.

GRANDE, Humberto. **Civis e Militares**. Recife, 1954.

KIPP, J; GRAU, L; PRINSLOW, K; SMITH, D. The Human Terrain System: a CORDS for the 21st Century. In: **Military Review**, Kansas, Sep./Oct., 2006.

McLAREN, P. **Multiculturalismo revolucionário**. Porto Alegre: ArtMed, 2000.

PINHEIRO, Á. de S. **As considerações civis, o terreno humano e os conflitos do século XXI**, no prelo.

PION-BERLIN, David S. Political management of the military in Latin America. **Military Review**, v. 85, n. 1, jan/feb., 2005, p. 19-31.

SAID E. W. **Culture and imperialism**. Londres: Vintage, 1994.

SANTOS, B. S. Dilemas do nosso tempo: globalização, multiculturalismo e conhecimento. **Educação e Realidade**, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, v. 26, n. 1, p. 13-32, 2001.

USA. Army Training & Doctrine Command (TRADOC). **Human Terrain Team Handbook**. Fort Leavenworth, 2008.

WEBER, Max. **Politik Als Beruf**. Berlim: Dunker & Humblot, 1967.



# Consórcio Nacional POUPEX

Planeje a realização de seus sonhos

IMÓVEL, CARRO, MOTO E SERVIÇO

## VANTAGENS

- atendimento personalizado.
- as melhores taxas.
- alto índice de contemplação.
- agilidade na liberação da carta de crédito.
- grupos financeiramente equilibrados.
- garantia da FHE.



Conheça as condições no site  
[fhe.org.br/consorcio](http://fhe.org.br/consorcio)

Para militares da ativa e inativos, seus pensionistas, cônjuges e filhos, os servidores civis das Forças Armadas e seus pensionistas, os empregados do Banco do Brasil S/A e outros mediante contrato de convênio.

ESCRITÓRIO REGIONAL NO RIO DE JANEIRO/RJ - ESCRJ

Praça Duque de Caxias - Ala Cristiano Ottoni (POC) - 3º Andar - Centro - 20221-260  
Rio de Janeiro/RJ - Fone (21) 2196-4444 - Fax (21) 2196-4440

**FHE**

Fundação  
Habitacional  
do Exército

**POUPEX**

Associação  
de Poupança  
e Empréstimo

Consulte os endereços e telefones dos Pontos de Atendimento da FHE no site [www.fhe.org.br](http://www.fhe.org.br)

Central de Atendimento ao Cliente 0800 61 3040 Ouvidoria 0800 647 8877 Central de Atendimento aos Surdos 0800 646 4747

FINANCIAMENTO PARA  
MATERIAL DE CONSTRUÇÃO

**POUPEX**

**JUROS BAIXOS**

PARA O PÚBLICO EM GERAL

**(21) 2196-4444**

[WWW.POUPEX.COM.BR/FMCG](http://WWW.POUPEX.COM.BR/FMCG)

Com a POUPEX, aquele projeto de construir ou reformar o seu imóvel e de comprar armários planejados se materializa. Você pode financiar o material de construção, na loja de sua preferência, no valor de até R\$ 200 mil. Os juros são baixos, a liberação do crédito é ágil e você pode pagar em 96 meses. Além de todas essas facilidades, há uma equipe de profissionais para orientá-lo. Materialize já o seu sonho. **Visite o Escritório Regional do Rio de Janeiro, no Palácio Duque de Caxias - Centro.**





# Guerra e paz nas relações internacionais

## Algumas perspectivas sobre a contribuição brasileira para a paz<sup>1</sup>

*Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon<sup>2</sup>*

### RESUMO

Trata-se de comunicação de resultado de pesquisa bibliográfica, a partir da qual se discutem tópicos da estabilidade da América do Sul como região de reduzida ocorrência de conflitos intraestatais. Com o apoio das “teorias da paz” — paz kantiana, paz democrática, paz pelo comércio e integração regional e paz através da redução de riscos de conflitos — constrói-se modelo teórico de apoio à análise das dinâmicas do relacionamento do Brasil com seus vizinhos. A temática estruturante do trabalho é associada à Segurança & Defesa (S & D), cujos elementos foram estudados com preponderância de conceitos da teoria das relações internacionais, aos quais se acresceu conteúdos de geopolítica, estratégia etc., em busca de maior interdisciplinaridade. O recorte espacial privilegiou o entorno sul-americano, ainda que eventualmente tenham sido introduzidos aspectos de outras áreas. Temporalmente, a análise iniciou-se ao redor do último quartil do século passado, sendo mais atenta com a realidade presente. Ao longo do texto, o esforço desejado foi no sentido de caracterizar grandes áreas de atenção teórica. Neste sentido, são sugeridas áreas de aprofundamento de estudos e investigação, o que decorre da percepção de que são temas emergentes da agenda das políticas públicas e, consequentemente, podem configurar áreas de demanda e/ou de possibilidades de contribuição por parte da área de estudos de defesa.

**PALAVRAS-CHAVE:** segurança, defesa, estudos de defesa, teorias da paz, pensamento estratégico nacional (Brasil), política externa (Brasil), política de defesa (Brasil).

### Introdução

O mundo atual é palco de intensas e aceleradas transformações. No que concerne às Relações Internacionais a realidade não é diferente: uni-multi-polaridade, emergência de blocos regionais,

reordenação dos mecanismos de governança global, instabilidade decorrente de “novas ameaças” etc. Acadêmicos e formuladores de políticas públicas se defrontam com a necessidade de buscar novos marcos teóricos e práticos, a permitir melhor entendimento e resposta à dinâmica contemporânea.

1 O presente artigo foi preliminarmente discutido no âmbito da disciplina Guerra e Paz nas Relações Internacionais (Instituto de Estudos Superiores Militares – Portugal 2011/2012), pelo que o autor agradece ao Prof. Dr. Miguel Santos Neves as contribuições recebidas.

2 O autor é tenente-coronel de Cavalaria, doutor em Ciências Militares (IMM/ECEME). ([eduardomigon@gmail.com](mailto:eduardomigon@gmail.com))



A América Latina vivencia essas transformações à luz de paradigmas próprios, que condicionam a agenda de Segurança & Defesa<sup>3</sup> (S&D) dos diferentes países. À partida, trata-se de região que não reúne a homogeneidade que alguns analistas tendem a sugerir<sup>4</sup>, apresentando espaços bastante diferenciados conforme o fator de identificação com o apoio do qual se aprofunde a análise: inserção geográfica — América do Norte (inclui o México!), América Central, Caribe ou América do Sul; estabilidade e amadurecimento das instituições políticas; desenvolvimento e inserção econômica; desenvolvimento social; influências histórico-culturais etc. Tais assimetrias levam a diferenciados graus de participação no sistema internacional, com consequências na composição e prioridade das agendas nacionais, tanto em relação aos países da região entre si quanto destes em relação a parceiros externos.

Partindo da premissa de heterogeneidade acima descrita, este trabalho tem por objetivo trazer ao debate tópicos selecionados da Política Externa e da Política de

Defesa brasileiras bem como apresentar as principais preocupações da agenda pública que circunda a temática Segurança & Defesa nacional, regional e global, com a finalidade de melhor entender-se a contribuição do Brasil para com a estabilidade e a Paz no seu entorno territorial.

## **Inserção Geopolítica e Geoestratégia do Brasil**

O Brasil é um país sul-americano, sendo delimitado a leste pelo Oceano Atlântico e a oeste por fronteiras territoriais com todos os países do subcontinente, à exceção do Chile e do Equador. No plano interno, adota o sistema federativo, contando com 26 estados e um distrito federal, os quais abrigam mais de 5.500 municípios. Trata-se, em linhas gerais, do 5º maior país do mundo em termos de extensão territorial e de dimensão populacional, o que significa dizer que tem cerca de 190 milhões de habitantes distribuídos por espaço equivalente a aproximadamente 50% da América do Sul. Ao iniciar

3 Os termos não são sinônimos. Além disso, no idioma português, consequência de experiências políticas internas relativamente recentes, tanto em Portugal quanto do Brasil, as palavras são empregadas com conotação própria, bastante diferenciada das construções conceitualmente equivalentes disponíveis nos idiomas inglês e espanhol. Considerando a abrangência restrita deste artigo, que não permite aprofundar a questão de forma mais exaustiva, apenas refere-se que: *segurança* é um constructo abrangente e relacionado com a percepção que indivíduos, sociedades e/ou entes estatais têm acerca do seu próprio bem-estar e dos riscos que podem afetar o mesmo; enquanto *defesa* relaciona-se, de forma mais objetiva e prática, com as medidas concretas no sentido de dissuadir, prevenir, mitigar e/ou reagir às ameaças, concretas ou potenciais, que venham a ofender a sensação anteriormente referida. O termo ao longo deste trabalho é empregado majoritariamente associado — Segurança & Defesa — na medida em que são potencialmente complementares.

4 Daí que, enquanto “rótulo”, deve ser construção entendida e empregada com cuidado e ressalvas. Convém lembrar, inclusive, que o termo originou-se na França, nos idos de 1860, quando Michel Chevalier, em um esforço para justificar pretensões coloniais de Napoleão III, propôs uma política “panlatina”, buscando aproximar cultural e politicamente da França os espaços americanos de idioma latino e religião católica, em oposição à influência inglesa, 2ª potência europeia à época, polarizadora da cultura anglo-saxônica e do protestantismo (COLBURN, 2002, p. 10).



do século XXI, posiciona-se como a 5ª ou 6ª economia mundial, tendendo a manter tal inserção de relevância ao longo dos próximos anos<sup>5</sup>.

Se a dimensão dos números acima coope para a existência de grandes contrastes internos, a evolução histórica do Brasil levou o mesmo à significativa diferenciação em relação aos seus vizinhos, caracterizando alguns contrastes externos. Já na origem da autonomia política, enquanto a tendência latino americana levou ao ideal republicano, o modelo brasileiro adotou a monarquia, somente constituindo-se em república federativa em fase posterior. Trata-se do único país de língua portuguesa na região, o que vem a ser, inclusive, um dos fatores da identidade e unidade nacional, em especial quando contraposto ao processo de fragmentação pós-colonial da América hispânica. Da mesma forma, alargou a contribuição típica do colonizador ibérico e do índio nativo com significativos ingressos de contingentes africanos e de imigrantes dos mais diferenciados espaços geográficos, o que levou à construção de uma sociedade multicultural e multirracial, nitidamente diferenciada de seus vizinhos.

A análise geopolítica brasileira debruçou-se a tal ponto sobre a temática da construção de uma nação a partir do trinômio dimensão territorial, integração nacional e

diferenciação sul-americana que veio a conformar pensamento autóctone e independente neste campo. As formulações de Backheuser (1952), Silva (1955 e 1967), Mattos (1980 e 1990), Castro (1981) e Tosta (1984), dentre outros, modelaram o que posteriormente foi denominado “Escola Geopolítica Brasileira” (Freitas, 1999). Estes autores, contemporaneamente, vêm sendo revisitados e/ou atualizados, a exemplo das abordagens de Guimarães (1999), Vesentini (2000), Anselmo & Bray (2002), Mattos (2002), Olic & Canepa (2004) e Caroli (2010), o que evidencia a capacidade de regeneração, a atualidade e, mesmo, a continuidade do pensamento geopolítico brasileiro.

Em linhas gerais, a visão da necessidade de integrar as regiões nacionais e reduzir as assimetrias de desenvolvimento entre os espaços geográficos internos já está consolidada como prioridade da agenda política nacional, migrando de tópico de atenção da formulação estratégica em S&D para a área da gestão e administração pública. As bases estruturantes dessa agenda podem ser atribuídas, em boa parte, às administrações dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, responsável, em especial, pela conformação das condições de estabilidade econômica estruturantes do modelo brasileiro a partir dos anos 90, e Luis Inácio Lula da Silva, cuja

<sup>5</sup> A posição relativa varia conforme se adote o critério de Paridade de Poder de Compra ou o Produto Interno Bruto nominal. As informações mais usualmente aceitas, tanto pela credibilidade quanto pela frequência de atualização, podem ser visualizadas nas bases de dados do *The World Bank* (<http://data.worldbank.org>) e *The Economist* (<http://countryanalysis.eiu.com/countrydata.html>), que podem ser complementadas com as informações do *Cia World Factbook* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>). Uma das abordagens preditivas mais usualmente citadas com relação ao cenário econômico e tendências do espaço brasileiro é a produzida pelo *Goldman Sachs* (<http://www2.goldmansachs.com/>), no âmbito da qual se criou, inclusive, o acrônimo *BRIC's*, constituído pelo agrupamento das iniciais de Brasil, Rússia, Índia e China, grupo ao qual se juntou, posteriormente, a África do Sul.



visão social acelerou a inserção de importante segmento populacional da sociedade nacional.

Como consequência da evolução acima descrita, a linha de força do pensamento estratégico contemporâneo aparentemente vem sendo deslocada para a agenda externa<sup>6</sup>. Aproveitando-se de seu *status* de potência emergente e de estar fisicamente afastado dos grandes cenários de conflituosidade e instabilidade atuais, como o Oriente Médio e o Norte da África, o Brasil vem dando especial atenção para as áreas adjacentes da América do Sul, Atlântico Sul e, mais além, África e América Central. Superando os receios localizados quanto ao “expansionismo brasileiro”<sup>7</sup>, em especial modificando o relacionamento com a Argentina de uma postura de competição pela hegemonia regional para uma ótica de cooperação sob o âmbito de uma nova agenda bilateral (BATISTA Jr, 2005), o Brasil vem tentando reforçar seus vínculos sul-americanos. Trata-se de opção tanto no sentido de conformar um ambiente mais estável e seguro em seu entorno imediato como, também, de obter maior convergência com sua própria visão em relação aos principais temas internacionais.

Ainda que alguns possam associar a nova postura com os conceitos de *softpower* e/ou *smartpower* (NYE, 2008, 2007, 2006, 2004, 2002), é possível que a razão efetiva seja mais próxima das ideias de Arendt (2009 e 2007) ou, mesmo, de um modelo mais “tipicamente brasileiro”, em construção<sup>8</sup>. Como opção à assimetria e competição decorrentes do modelo realista, o Estado brasileiro vem procurando construir sua visão de poder como atributo coletivo (BOBBIO, 2009 e 2000), privilegiando a diplomacia e o multilateralismo como instrumentos prioritários de ação estatal, quase em conformidade com o modelo de excelência adotado por pequenos estados (ALMEIDA, 1990), o que chega a ser paradoxal em relação à dimensão nacional<sup>9</sup>.

Em síntese, o pensamento estratégico brasileiro contemporâneo vem alargando seus limites territoriais de observação e análise. Do foco inicial, relacionado com a integração dos espaços nacionais, vem passando a estudar a inserção brasileira em relação ao seu espaço circunvizinho e, mesmo, como *global player*. Indo mais além, de uma percepção inicial das Américas como espaço homogêneo, passou à compreensão do distanciamento que separa

6 Exemplo pormenorizado da visão estatal, empresarial e acadêmica de construção de tal agenda pode ser obtido em *Centro Brasileiro de Relações Internacionais* (2007).

7 Uma consequência lógica, a respeitar e buscar mitigar, na medida em que, para os demais países sul-americanos, não apenas o Brasil dispõe de elevado potencial de poder, à luz das teorias mais tradicionais — conforme mais bem exposto em Cline (1977), Couto (1988), Hage (2004), Portugal (2007), Oliveira (2008) e Brasil (2009) —, como, ao longo do processo de formação e consolidação das fronteiras, modificou bastante os limites originalmente concebidos em Tordesilhas.

8 Um entendimento de poder construído, pela primeira vez, a partir da ótica de uma nação “do Sul”.

9 Uma hipótese a investigar é se tal postura decorre de condicionantes da dimensão da inserção internacional do Brasil, como “potência regional”, na linha teórica sugerida por Pecequillo (2004, p. 63), de ausência de sinergia entre a política externa e a política de defesa, conforme descrito por Alsina Jr (2009 e 2003), ou, mesmo, da conjugação de ambos os fatores. De qualquer modo, a solução de equações estratégicas como estas é condição *sine qua non* para a superação dos dilemas apontados por Brands (2010).



a realidade sul-americana dos demais espaços continentais (MONTEIRO, R. G., 2001). Tal mudança de atitude trouxe ao debate a necessidade de tentar responder, à luz de marcos teóricos brasileiros e que espelhem as peculiaridades regionais, a questões relativas a: como aumentar a Segurança Nacional em face dos atores adjacentes? Ou, em outras palavras, qual o caminho a seguir: incrementar a Defesa ou incrementar a Integração?

A formulação de resposta a tais questões é, obviamente, algo difícil, demandando não apenas estudos aprofundados, mas o delineamento de objetivos de longo prazo e elevada complexidade. Uma forma de tentar entender as opções adotadas pela liderança política, e, conseqüentemente, inseridas no âmbito das políticas públicas, é analisando a Política Externa e a Política de Defesa brasileira, como ações estatais que, se não são as únicas que incidem no relacionamento com os atores externos, conceitualmente são as que transversal e primariamente se ocupam deste relacionamento, preenchendo espaço relevante para a Segurança Nacional.

### **Política Externa e Política de Defesa**

O Brasil sempre posicionou as Forças Armadas (Defesa) e o Itamaraty (Relações Exteriores) como instituições relevantes do aparelho estatal. Tal fato se deu tanto pela longa tradição de contribuições que os órgãos prestaram à história nacional quanto pela eficiência dos serviços prestados, da delimitação de fronteiras, com o Barão do Rio Branco, à pacificação e unidade nacional, com o Duque de Caxias, ambos inseridos no panteão dos heróis nacionais.

As origens e linha histórica de evolução da diplomacia brasileira foram objeto de estudo, dentre outros, de Cervo & Bueno (2002), Pinheiro (2004) e Lafer (2004), que expõem de forma consistente a qualidade dos serviços prestados por esta ao país. Nos últimos 10 anos, que coincidem preponderantemente com o governo Lula, a ação diplomática teve significativo fortalecimento, incorporando novas teorias (SILVA, AMORIM *et* GUIMARÃES, 2003), ampliando seus recursos humanos e suas representações internacionais, empregando mais recursos orçamentários, tendo sua ação institucional potencializada com o apoio da “diplomacia presidencial”. Implementou-se o que vem sendo consolidada como estratégia da “autonomia pela diversificação” (NASCIMENTO, 2008).

Sob os conceitos de “relacionamento Sul-Sul” e “Inserção Soberana” o Brasil dedicou-se à profícua atividade multilateral, estruturada em áreas temáticas e/ou áreas geográficas, conforme mais adequado a cada caso (BRASIL, 2010a). Sob tal modelo, o país vem buscando influir no redesenho da arquitetura de “governança global”, debatendo temas multilaterais como o desarmamento e não proliferação, segurança alimentar, meio ambiente, entre outros. O relacionamento com a América do Sul foi priorizado (BRASIL, 2008a), o com a África foi retomado e, caso emblemático, o Haiti mereceu atenção ampla, interministerial, tornando-se a operação de apoio à paz de maior complexidade e dimensão que o país já integrou (BRASIL, 2010b).

Independente da controvérsia conceitual, a partir da criação do Ministério da Defesa, em 1999, houve maior atenção do



governo federal para o planejamento estratégico desta área. Partindo de uma visão exclusivamente setorial (BRASIL, 2002), conseguiu-se promover amplo debate institucional (BRASIL, 2004a, b, c, d), permitindo formular uma política de ação mais abrangente (BRASIL, 2005). A sistematização do planejamento militar de defesa (BRASIL, 2004f) é da rotina institucional, estando sujeita a ciclos de atualização tanto na esfera singular (BRASIL, 2003, 2006 e 2007) quanto no espaço conjunto. Visando envolver os diferentes setores da macroestrutura federal, o presidente atribuiu à Secretaria de Assuntos Estratégicos a responsabilidade de integrar as políticas de interesse da Segurança Nacional, estabelecendo uma estratégia integrada e multisetorial (BRASIL, 2008b), a qual se encontra em fase de revisão junto ao Congresso Nacional<sup>10</sup>. A destacar, no interesse do presente artigo, a maior atenção quanto à capacitação para participar de operações de apoio à paz.

Inicia-se o debate sobre a construção de mecanismos regionais de segurança coletiva (MIGON, 2011 e GUERREIRO, 2006) ainda que haja predomínio, em especial junto às Forças Armadas, de posicionamento contrário à integração das estruturas militares. De qualquer forma, o entendimento da função Defesa como restrita à manutenção da integridade territorial começa a ser dis-

cutido, à medida que crescem os resultados da integração regional e avançam o desenho e a implementação de estruturas coletivas de segurança<sup>11</sup>. Verifica-se, na prática, que a agenda ministerial da área de Defesa é bastante próxima dos tópicos segurança, integração, ação diplomática. Ao mesmo tempo, as Forças Armadas, de forma mais limitada no alcance ainda que bastante ativa na dinâmica, mantêm a cooperação segmentada em exercícios combinados, intercâmbios doutrinários e acadêmicos e consultas bilaterais a nível de estados-maiores.

De forma geral, tem-se que a política externa adotada busca potencializar a integração sul-americana, sob múltiplos aspectos, no que encontra certa coincidência de propósitos com a agenda setorial de Defesa. Por outro lado, no que concerne às instituições militares de forma mais abrangente, tal caminho pode ser uma realidade, visualizada inclusive no planejamento estratégico (NASCIMENTO, 2008), ainda não sendo um desejo consensual do presente, isto é, as Forças Armadas mantêm intensa atividade bilateral com os vizinhos, sem, contudo, apoiar decisivamente qualquer iniciativa de integração conjunta e/ou de meios militares. Em síntese, ainda há necessidade de estruturar melhor a parceria civil-militar, assim como incorporar à estratégia militar brasileira a percepção de que a integração com os parceiros regionais

10 A presidente Dilma Rousseff encaminhou (BRASIL, 2012) ao Congresso Nacional, em 17 Jul 2012, a proposta do executivo quanto à revisão quadrienal da Política Nacional de Defesa e da Estratégia

11 Nacional de Defesa, bem como da edição da primeira versão do Livro Branco da Defesa Nacional. No âmbito deste trabalho, por simplificação, utilizam-se estruturas de "segurança coletiva" ou "estruturas coletivas de segurança" como sinônimos. Associam-se aos esforços multilaterais de aumentar a segurança, isto é, a sensação subjetiva. Diferenciam-se à partida das estruturas de "defesa coletiva", a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que tem por escopo a comunhão de esforços na Defesa, isso é, resposta concreta às ameaças.



é fator de incremento da segurança, superando as concepções mais clássicas da Defesa territorial<sup>12</sup> (GUIMARÃES, 2004, p. 336).

## Teorias da paz

A temática da paz é algo que vem sendo perseguido, infelizmente sem sucesso concreto, há muito tempo pela comunidade internacional. Múltiplas são as teorias de como estabelecer vínculos entre os Estados de forma a superar a eclosão de conflitos, como se verá a seguir.

### *Paz kantiana (ou pela federação)*

A *paz kantiana*<sup>13</sup>, ou paz pela “federação de Estados livres”, foi um dos primeiros modelos, tendo como defensor de peso Thomas Wilson, presidente estadunidense. Seu grande momento impulsionador foi o período pós I Guerra Mundial, que acresceu relevância ao Direito Internacional<sup>14</sup> e permitiu o desenho de um dos primeiros modelos de segurança coletiva de grande envergadura, a Sociedade das Nações. O objetivo era obter a paz através da associação de Estados, grandes e/ou pequenos, ao redor de um modelo comum de garantia à independência política e à integridade territorial de cada um dos participantes.

De certa forma, é a mesma teoria inspiradora da Organização das Nações Uni-

das, onde através do sistema “um país, um voto” supõe-se que todos os Estados têm a mesma representatividade política. Todavia, a própria inauguração do modelo já trouxe arranjos que contrariam o ideal de associação igualitária, na medida em que o consenso possível para o surgimento da organização fez surgir o Conselho de Segurança, com membros permanentes e possuidores de direito de veto sobre as decisões, em óbvia assimetria de *status* entre as nações.

Com a ressalva de que não apenas o tema é bastante controverso — o que é agravado pelo próprio modelo em implementação, que é *sui generis* na história mundial —, a conformação da União Europeia segue tendencialmente o mesmo princípio inspirador, conforme apontado por Rodrigues (2010). A partir de associações dedicadas à defesa coletiva, como a Aliança Atlântica, ou à cooperação econômica, como o Mercado Comum Europeu, surge convergência de propósitos que dá origem a um novo ente político, delimitado por normas constitutivas próprias e tendo por objeto final o bem-estar, a segurança e, portanto, a paz de seus cidadãos. Em linhas gerais, afasta-se o recorrente estado de beligerância, que historicamente o continente sempre vivenciou através da construção de uma identidade supranacional.

12 Um espaço de investigação empírica que se abre é associado com a questão do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), no âmbito da qual surgem discussões e práticas que testam os conceitos, distintos, de cooperação e integração, com reflexos em áreas centrais do Estado nacional, como inteligência e S&D. A questão já começa a ser discutida academicamente, a exemplo do projeto *Vigilância nas fronteiras e muros virtuais: um estudo analítico*, parceria em que pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco e da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército investigam o tema, sob apoio da Secretaria de Assuntos Estratégicos (Edital Pró-estratégia).

13 Kant (1795).

14 Uma visão do Direito Internacional sob inspiração kantiana pode ser obtida em Fernandes (2004).



Considerada idealista, em oposição ao conceito de realismo<sup>15</sup> que, na prática, vigora no âmbito das relações internacionais dos Estados, as ideias da paz kantiana são o ápice da ação diplomática, na medida em que privilegiam uma visão de mundo, em que a redução das desigualdades e assimetrias tende a levar a maior equilíbrio e, consequentemente, a maior segurança. Todavia, uma crítica à ideia, e por extensão à própria Organização das Nações Unidas, é a destacada por Bobbio (2009), que sem diminuir o espírito do discurso idealista, com o qual simpatiza, expõe que, de fato, a eficiência não foi atingida. Tal se dá na medida em que não se conseguiu criar uma autoridade exterior aos Estados e que "por sobre estes" pudesse solucionar as controvérsias.

### ***Paz através das medidas de confiança mútua e da implementação de organismos coletivos de Segurança & Defesa***

O modelo de "medidas de confiança mútua" foi bastante importante à época da Guerra Fria, tendo sido, inclusive, adotado no relacionamento bilateral Brasil-Argentina, ao longo dos anos 80 e inícios dos anos 90. A ideia-força do modelo é construída no sentido de que a transparência no âmbito dos assuntos de Defesa permite aos demais parceiros identificar claramente o cenário e, pela compreensão deste, agirem de forma mais racional e equilibrada, evitando-se pressuposições. Que pese não ser considerado, na atualidade, como um modelo "principal", razão pela qual a maior parte

dos países de referência apenas o adota de forma residual, alguns traços do mesmo são percebidos quando se constata a existência de Livros Brancos da Defesa<sup>15</sup>, publicação aberta dos gastos militares nacionais, disponibilização de balancetes e/ou inventários de material de emprego militar. Da mesma forma, em um patamar mais estratégico, as inspeções bilaterais em instalações sensíveis, a observação de manobras militares, a comunicação prévia de atividades militares em áreas fronteiriças etc.

Todavia, se, no início, o modelo acima era a única opção, e, consequentemente, implementado como alternativa a se evitar a guerra, o mesmo evoluiu e/ou, simplesmente, foi substituído pela fórmula dos complexos regionais de segurança, conforme exposto preliminarmente por Hurrell (1998) e, estabelecendo entendimento predominante, por Buzan & Waever (2003). Mathias & Soares (2003) coordenaram um conjunto de autores brasileiros e argentinos que, à mesma época, particularizaram a questão da segurança coletiva no contexto regional, propondo que tal modelo contribui para a melhor compreensão mútua e, logo, reduz o risco de atrição entre os envolvidos.

Cabral (2010) apresenta importante síntese da evolução dos arranjos coletivos de segurança no espaço americano, mais especificamente, no entorno brasileiro. Verifica-se que a América do Sul esteve condicionada a duas agendas com relação ao assunto: a estratégia dos Estados Unidos da América (EUA) para a região e a visão autóctone dos atores regionais. A primeira foi mais expressiva durante

<sup>15</sup> A dicotomia entre realismo e idealismo é bem delimitada em Aguirre (2000, p. 93-114).



a Guerra Fria, tendo perdido força a partir da posição estadunidense<sup>16</sup> à época da Guerra das Malvinas (1982) e mesmo, do relativo distanciamento que a diplomacia estadunidense adotou para a região, consequência do envolvimento crescente em assuntos críticos em outras áreas do globo<sup>17</sup>. A outra, sob influência brasileira, procura maximizar a distância em relação aos focos de conflituosidade mundial e consolidar a região como espaço pacífico, optando pelo banimento das armas nucleares, químicas e biológicas, pela conformação de uma "Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul" (1986), da "Zona de Paz Sul-americana" (2001).

No contexto atual, o assunto vem ganhando acelerado impulso político. O Conselho de Defesa<sup>18</sup> Sul-americano, criado em 2008, é o exemplo mais recente, que se propõe a dinamizar a agenda de S&D regionais e trazendo à superfície temas como a presença militar de atores estranhos ao subcontinente e os impactos das novas ameaças no relacionamento multilateral, dentre outros.

### ***Paz pela integração regional e pelo comércio***

Outro modelo de incremento da paz é o que sugere a crescente interdependência

econômica, e, consequentemente, de infra-estruturas, como opção a seguir. Um de seus principais teóricos foi Angell (1910), que, todavia, paradoxalmente, propôs a prevalência do comércio sobre as armas às portas da Grande Guerra. Em síntese, a proposta teórica é no sentido de que tal medida aumenta o "custo de ir à guerra" e, portanto, é uma opção que contribui para a estabilidade regional.

Sem dúvida que a conformação de um espaço de prosperidade, circulação e equilíbrio de riqueza é, em tese, um fator positivo. Mas deve ser considerado em conjunto com o *modus operandi* que baliza as escolhas públicas no âmbito de democracias representativas (MONTEIRO, J. V. 2007). No entanto, deve considerar-se que nem sempre as opções políticas predominantes em um país são de cunho democrático. Ou, ainda, nem sempre o conceito é compreendido de forma equivalente, como se vê no discurso "democrático" boliviano e venezuelano recentes, por exemplo.

A integração regional é assunto que se apresenta com intensidade na agenda sul-americana desde, pelo menos, o último quartil do século XX. Todavia, o debate esteve sempre muito condicionado pelos inte-

16 Aqui, outra possibilidade de investigações futuras: qual a razão de o Brasil adotar um Livro Branco da Defesa Nacional? A principal demanda por tal instrumento é de ordem doméstica, associada ao papel das Forças Armadas no território nacional, ao relacionamento civil-militar e à satisfação da sociedade? Ou se trata de demanda de ordem externa, associada à inserção do país no espaço sul-americano?

17 Os EUA decidiram apoiar a Inglaterra, enviando aeronaves para substituir a mesma em seus compromissos junto à Aliança Atlântica. Tal decisão gerou profundo ressentimento junto à Argentina, a qual tem o assunto como legítima pretensão de soberania e imaginava contar com a neutralidade estadunidense ou mesmo, à luz do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, com a solidariedade continental. A aproximação Brasil-Argentina pós-conflito, resultado da percepção de que os atores regionais não devem contar com as potências externas para a solução de questões no entorno estratégico, é apontada por alguns autores como o facilitador que modificou o relacionamento bilateral de concorrente para cooperativo, dando margem ao estabelecimento do Mercado Comum do Sul, logo a seguir (MONTEIRO, R. G., 2001).

18 Guerras do Golfo, Afeganistão, Irã, Coreia do Norte etc.



resses estadunidenses para a região e pela disputa entre Brasil e Argentina, que rivalizavam-se em busca do papel de "potência regional" (CAUBET, 1989), abordagem que somente começou a modificar-se a partir dos entendimentos que levaram à construção da hidrelétrica de Itaipu, em 1979.

Vidigal (2008) traçou consistente análise sobre o assunto, onde pormenoriza a ótica brasileira, com destaque para aspectos jurídicos e da integração regional. Tem-se que um dos marcos mais expressivos, em termos de América do Sul, foi alcançado a partir de 2000, com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-americana<sup>19</sup> e o conceito de interconexão na área de energia, transportes e telecomunicações. A proposta inicial ganhou consistência e densidade política através uma série de Cimeiras (Lima, Brasília, Cochabamba, Isla Margarita, Santiago, Bariloche), culminando com a inserção do assunto na agenda de trabalho da recentemente criada União das Nações Sul-americanas (UNASUL). Visualiza-se, na prática, um modelo tipicamente regional, intermediário entre os modelos europeu e o asiático. O que se dá, em parte, pela disparidade e assimetria entre os atores regionais, as quais só podem ser superadas através de sólida vontade política<sup>20</sup>.

A integração é um aspecto com profundo interesse para a temática da Defesa (COSTA, 2003). No âmbito desta, a questão da cooperação quanto à área de inteligência foi primariamente analisada por Herman (1996). Avançando, dos conceitos teóricos iniciais, e contextualizando à agenda brasileira, alguns autores, a exemplo de Ribeiro (2004, p. 1-11) e Vizentini (2004), começam a propor a integração dos serviços de inteligência estratégica do Brasil e da Argentina. O ângulo, coerente, é de que a consolidação da cooperação estratégica<sup>21</sup> fortalece cada um dos Estados individualmente e, além disso, permite melhor inserção e resposta em relação à nova ordem mundial. Desta forma, tem-se melhor capacidade de posicionamento independente em relação aos centros de poder mundial. O destaque que aqui se dá é que, em sendo a área de inteligência uma das áreas mais estruturantes do Estado, na medida em que se debruça sobre os temas de maior interesse do mesmo, tal tipo de proposta, forçosamente, deve ser apreciada à luz dos conceitos de interesse nacional, soberania e confiança no parceiro estratégico. Portanto, a própria existência de tais teses já evidencia certo grau de maturidade, estabilidade e sinergia quanto à cooperação bilateral entre os envolvidos.

19 Disponível em <http://www.iirsa.org>.

20 Um exemplo de iniciativa de redução de assimetrias são as políticas de fomento associadas ao Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

21 O princípio aqui referenciado, em síntese, admite que dois ou mais agentes possam buscar, de forma conjunta, o atingimento de capacidades estratégicas de interesse comum, fortalecendo-se mutuamente e alcançando maior ou mais rapidamente o bem-estar e a segurança que alcançariam através de abordagens independentes. A ideia central é de que, em um sistema realista de competição, um Estado despende parte dos recursos que poderia investir em seu próprio desenvolvimento para proteger-se daquele com quem, tornando-se parceiro estratégico, poderá dividir os custos na defesa contra terceiros (WALTZ, 2002).



## Paz pela democracia

Esta teoria estrutura-se a partir da constatação prática de que democracias, usualmente, não entram em conflito armado umas com as outras<sup>22</sup>, optando pela busca de soluções em esferas anteriores, ao abrigo do direito e/ou diplomacia, por exemplo. A tese ganhou relevo a partir dos anos 90, abrigando, no entender de Owen (2000, p. 137-175) duas correntes predominantes: uma, no sentido de que os mecanismos institucionais da democracia pluralizam a esfera de decisão e, portanto, ir à guerra demanda um consenso mais alargado no seio da sociedade; outra, no sentido de que a opção democrática opera uma mudança cultural de tal magnitude que a opção pela guerra deixa de ser considerada válida. Whitehead (1993, p. 35-67), por sua vez, visualizou três mecanismos básicos para a eficiência da democracia como instrumento para a paz: o “mecanismo de contágio”, através do qual países democráticos fazem pender seus vizinhos para a mesma opção<sup>23</sup>; o “mecanismo de controle”, vinculado às intervenções estadunidenses com o objetivo de implementar regimes democráticos<sup>24</sup>; e o “mecanismo de consenso”, a partir do qual a agenda interna depende dos grupos de pressão domésticos e, conseqüentemente, as lide-

ranças precisam de maior sustentação política para tomar decisões de conflito com seus vizinhos.

Um ângulo interessante a considerar é que, se a teoria realista aprecia os Estados à luz de suas capacidades e de seu poder percebido ou potencial, a teoria da paz democrática pode ser particularmente útil para a dinâmica relacional de um país gigante, na medida em que permite oferecer melhores “garantias” a seus vizinhos. A questão não é, no que concerne à guerra e à Defesa, considerar o poder militar do país, e sim, a solidez de seu regime político. O conceito de ameaça pode ser mais associado ao fato de o Estado ser não democrático e, portanto, potencialmente perigoso, ou democrático, independente de sua dimensão e/ou grau de assimetria existente entre os atores regionais<sup>25</sup>.

A questão da democracia é particularmente cara aos países da América do Sul, os quais apresentam processo recente de consolidação desta opção política. Oliveira & Onuki (2000, p. 108-129), estudando o impacto do Brasil no âmbito do Mercado Comum do Sul, e o deste em termos da América do Sul como um todo, particularizou a relevância política da “cláusula democrática” que vem sendo incluída nos tratados regionais<sup>26</sup>, tendo sido

22 Avançando, e em aspecto útil em particular à profissão militar, tem-se também que as democracias, quando atacadas e levadas à guerra por opção de atores não democráticos, usualmente vencem tais conflitos. A perspectiva, todavia, não é isenta de exceções, a exemplo, na América do Sul mesmo, de conflitos recentes envolvendo o Equador-Peru.

23 Princípio que pode ser observado de forma acentuada na atualidade do norte da África, por exemplo.

24 O autor discorreu sobre as ações dos EUA na América Central, mas o conceito pode ser extrapolado às intervenções no Afeganistão e Iraque, mais recentes.

25 Obviamente, o critério de categorização deve ser associado a indicadores concretos, desprezando-se denominações e/ou enquadramentos autoindicados.

26 Os autores, inclusive, propõem a propagação do conceito para o relacionamento com os países vizinhos do espaço Andino e Amazônico, sujeitos a maior instabilidade política: Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela.



efetivamente utilizada, com êxito, à época do presidente Wasmosy, no Paraguai<sup>27</sup>. Mathias, Buzzi et Giannini (2008, p. 70-96) estabeleceram relação positiva de mútua dependência entre o fenômeno democrático e a integração dos países sul-americanos, apontando o incremento do diálogo como fator benéfico à integração e desta como dinamizador do diálogo.

### A Agenda Brasileira para a Paz

No que concerne à governança global, os esforços principais estão direcionados para as questões da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA), para a União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e para o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Quanto à ONU, os tópicos mais relevantes são os associados às Metas do Milênio; Reforma do Conselho de Segurança, em que o país defende o alargamento da representatividade; e Operações de Apoio à Paz<sup>28</sup>, no contexto das quais o Brasil é um dos principais contribuintes, em especial, liderando a Missão de Estabilização junto ao Haiti<sup>29</sup>. No seio da

OEA, a agenda brasileira é potencialmente antagônica à posição estadunidense, com divergências, em especial, quanto à responsabilidade pela segurança hemisférica, que entende ser uma responsabilidade de um rol maior de nações e não prerrogativa de um país apenas. O papel junto à UNASUL é ainda adstrito aos diálogos iniciais, na medida em que é um fórum regional de elevado potencial sem, contudo, estar ainda plenamente implantado.

Permitindo a interlocução com todos os vizinhos sul-americanos, têm especial importância o MERCOSUL e o Tratado de Cooperação Amazônico. O primeiro é uma das mais tradicionais iniciativas da diplomacia brasileira, reunindo os dois maiores países sul-americanos e sendo um marco no relacionamento multilateral continental. O segundo tem a mais-valia de congregar parceiros tanto do arco amazônico quanto dos países andinos que possuem projeções na Amazônia e, em consequência, é associação que chega até às margens do Pacífico.

A “última fronteira” brasileira, muitas vezes colocada em segundo plano, é o Atlântico Sul. Integrando o Brasil a este espaço,

27 Em 1996, houve significativa instabilidade política no Paraguai, com tentativa de golpe militar por parte do general Lino Oviedo, a qual foi contornada, em parte, pelo suporte dos países vizinhos, ao abrigo da cláusula democrática do Mercosul. Cenário completamente distinto do que se associa ao recente episódio envolvendo o presidente Lugo, no âmbito do qual a diplomacia brasileira talvez não tenha evidenciado seus melhores momentos.

28 Esta é, inclusive, a temática usualmente apontada como a de maior convergência entre as políticas de Defesa e Relações Exteriores. O Itamaraty entende o assunto importante, na medida em que, em tese, reforça o pleito pela presença brasileira como Membro Permanente do Conselho de Segurança. A Defesa entende a utilidade das mesmas como forma de acrescer relevante experiência profissional às lideranças militares e, além, projetar a eficiência nacional em atividades operacionais.

29 Uma extensa e benfeita revisão da participação brasileira em operações de paz foi recentemente disponibilizada por Souza (2012). Uma análise dos efeitos da participação brasileira em missões de paz e seus reflexos no entorno regional, mais especificamente em relação à Argentina, Uruguai e Paraguai, pode ser obtida preliminarmente em Pacheco & Migon (2012) e de forma mais detalhada em Pacheco (2012).



há o diálogo do Tratado da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, bem como, na medida em que debatem assuntos associados ao tema, as cooperações com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e as conduzidas no âmbito de iniciativas entre o Mercosul e a União Africana.

As parcerias estratégicas mais significativas, favorecendo a inserção nacional e, conseqüentemente, permitindo melhor contribuição para os grandes temas internacionais, são as estabelecidas através da Iniciativa Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul<sup>30</sup> (BRICS) e com a União Europeia<sup>31</sup>. Essas iniciativas são conduzidas sem prejuízo do diálogo bilateral com todos os países sul-americanos, com os quais o Brasil vem exercitando mecanismo de consultas prévias em relação aos principais temas internacionais. Quanto a estes, em síntese, e independente de prioridade, destacam-se os seguintes tópicos de interesse da S&D: uso do mar, uso do espaço, Antártica, mudanças climáticas, energia nuclear, desarmamento e não proliferação, bem como missões humanitárias.

## Conclusões

Diante do exposto, o Brasil, no início do século XXI, já equacionou a questão estratégica da integração territorial (anos 70), consolidou a estabilidade política (anos 80), alcançou a estabilidade econômica — o que o inclui entre as maiores economias mundiais (anos 90) — e vem obtendo êxito na solução dos aspectos sociais (2000-2010) que sina-

lizam etapa final da transformação interna do país. No plano regional, progressivamente, e com maior liberdade e atenção, à medida que as questões internas foram sendo atendidas, o país conseguiu estabelecer parceria mais positiva com a Argentina (anos 80), equacionar o espaço estratégico Platino (MERCOSUL - anos 90), iniciar e fomentar o amadurecimento das necessidades dos espaços estratégicos Andino e Amazônico (anos 90) e, mesmo, inaugurar a possibilidade de conformar uma unidade sul-americana (UNASUL – a partir de 2008). Nessa caminhada, a inserção brasileira avançou de uma preocupação com a liderança regional e/ou em ser uma “voz do terceiro mundo”, para um posicionamento internacional de maior envergadura, dinamizando a participação em todos os fóruns internacionais relevantes e assumindo crescente responsabilidade no plano internacional.

Com relação à estabilidade regional, vem evoluindo de uma postura clássica, que associa Defesa — Instrumento Militar, para uma abordagem mais completa, sob a ótica Segurança — à Integração Regional. Como consequência, se os processos iniciais dependiam de convergência política e/ou econômica para serem viabilizados, a exemplo do MERCOSUL, os projetos atuais já encontram no próprio vetor Segurança & Defesa um dos eixos estruturantes, como no caso da UNASUL. A integração vem avançando da esfera das infraestruturas e do comércio, mais unidimensionais, para o espaço da segurança em sentido mais amplo, isto é, incorporando conceitos como segurança

30 A África do Sul passou a integrar o grupo em 2010.

31 A União Europeia incorporou o Brasil ao seu rol de “parceiros estratégicos”.



ambiental, segurança humana, segurança sanitária etc. O momento e a tendência são muito mais próximos de um projeto de "paz positiva", através da redução de assimetrias e convergência de propósitos, evoluindo dos conceitos iniciais, ainda que importantes, de entender a paz, restritivamente, como estado tão somente associado à ausência de conflitos.

Verifica-se que, teórica ou empiricamente, a caminhada brasileira em busca de uma América do Sul mais pacífica e estável

associou-se a todos os modelos disponibilizados pelas "teorias da paz". Da visão idealista ao comércio e integração, da confiança mútua às estruturas coletivas de Segurança e reforço das instituições democráticas. Assim, a região vem construindo, com a participação e indução do Brasil, uma área independente, autônoma, capaz de gerir suas próprias demandas quanto à conflituosidade e, mesmo, contribuir com outros parceiros extrarregionais, oferecendo uma visão mais equilibrada de relacionamento internacional.

## Referências

- AGUIRRE, Mariano. Defensa y recursos: el debate sobre la seguridad en la globalización. In: *Prevenção de conflitos e cultura da paz. Nação e Defesa*, n. 95/96, outono/inverno, 2. serie. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2000.
- ALMEIDA, Políbio F. A. V. **Do poder do pequeno estado: enquadramento geopolítico da hierarquia das potências**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2000. (Doutoramento em Ciências Sociais e Políticas).
- ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- \_\_\_\_\_. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de Defesa na era Cardoso. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.
- ANGELL, Norman. **A Grande ilusão**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.
- ANSELMO, Rita de Cássia Martins de Souza; BRAY, Silvio Carlos. Geografia e geopolítica na formação nacional brasileira: Everardo Adolpho Backheuser. In: **Do natural, do social e suas interações: visões geográficas**. Rio Claro, SP: Programa de Pós-Graduação em Geografia: UNESP, 2002.
- ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. Brasil, Argentina e América do Sul. In: **Estudos Avançados**, v. 19, n. 55, p. 65-74, 2005.
- BACKHEUSER, Everardo. **Geopolítica geral e do Brasil**. Rio de Janeiro: Laemmert S/A, 1952.



- CAROLI, Kuiz Henrique. A Importância Estratégica do Mar para o Brasil no Século XXI. In: **Cadernos de Estudos Estratégicos**, n. 9. p.118-157, 2010.
- CASTRO, Therezinha de. **Atlas-Texto de Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Capemi, 1981.
- CAUBET, Chistian. **As grandes manobras de Itaipu**. São Paulo: Acadêmica, 1989.
- CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **O Brasil na América do Sul: Relatório Final**. Rio de Janeiro, CEBRI, 2007.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- CLINE, Ray S. **World power assessment: a calculus strategic drift**. Boulder: Westview Press, 1977.
- COLBURN, Forrest D. **Latin America at the end of politics**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- COSTA, Darc. **Estratégia Nacional**. Rio de Janeiro: L&PM, 2003.
- COUTO, Abel Cabral. **Elementos de estratégia**. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1988. v. 1.
- ELEMENTOS de Análise Geopolítica e Geoestratégica: manual escolar. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 2007. (Manual escolar)
- FERNANDES, Pádua. A fundação ética do Direito Internacional em Kant: a Paz Perpétua. In: **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 3, 2004.
- FREITAS, Jorge Manuel Costa. **A Escola Geopolítica Brasileira**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas, 1999. (versão brasileira disponibilizada pela Biblioteca do Exército Editora, 2004).
- GUERREIRO, Antônio Carlos Soares. **Integração militar regional na América do Sul: a viabilidade de um sistema regional de segurança coletiva**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2006.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **ALCA E MERCOSUL: riscos e oportunidades para o Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1999.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Uma estratégia militar para o Brasil. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. (Orgs.). **Reflexões sobre defesa e segurança: um estratégia para o Brasil**. Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. 235 p. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v.1).
- HAGE, José Alexandre A. **As relações diplomáticas entre Argentina e Brasil no Mercosul**. Curitiba: Juruá, 2004.



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

HURRELL, Andrew. **An emerging security community in South America?**. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Orgs.). Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua: um projecto filosófico**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

LA FER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, 2008.

MATHIAS, Suzeley Kalil; SOARES, Samuel Alves (Org.). **Novas ameaças: dimensões e perspectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. São Paulo: Sicurezza, 2003.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e Modernidade: Geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica e teoria de fronteiras**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

\_\_\_\_\_. **Uma geopolítica Pan-Amazônica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.

MIGON, Eduardo Xavier Ferreira. **A inserção dos assuntos de Defesa na agenda das políticas públicas**. 2011. 233 f. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Programa de Pós-graduação em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2011.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como funciona o Governo: escolhas públicas na democracia representativa**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

MONTEIRO, Raymundo Guarino. **Uma percepção sobre a Defesa e a Segurança Hemisférica**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da ESG, 2001. [texto elaborado para o IV ENCUENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, Buenos Aires, 17 a 19 set. 2001]

NASCIMENTO, Paulo Roberto Laraburu. **Os cenários EB/2022 e a criação do Conselho Sul-americano de Defesa**. Brasília: Estado-Maior do Exército – Centro de Estudos Estratégicos, 2008.

NYE, Joseph S. Jr. **Public Diplomacy and Soft Power**. In: AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE. **Annals...** Mar 2008. v. 616, n. 1, p. 94-109.

\_\_\_\_\_. **Smart Power**. Washington: Huffington Post, 2007.

\_\_\_\_\_. **In Mideast, the Goal is 'Smart Power'**. Harvard: Belfer Center, 2006.



\_\_\_\_\_. **Soft Power: The Means to Success in World Politics.** New York: Public Affairs, 2004.

\_\_\_\_\_. **O paradoxo do poder americano.** São Paulo: UNESP, 2002.

OLIC, Nelson Bacic; CANEPA, Beatriz. **Geopolítica da América Latina.** São Paulo: Moderna, 2004.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janaina. **Brasil, MERCOSUL e a Segurança Regional.** In: Revista Brasileira de Política Internacional, v. 43, n. 2, 2000.

OLIVEIRA, António. **As Fontes de Poder na actualidade: o papel das Forças Armadas na prevenção, gestão e resolução de conflitos.** Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2008. (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto).

OWEN, John M. How liberalism produces democratic peace. In: BROWN, Michael E. et al. **Theories of war and peace.** Cambridge, MA: The MIT Press, 2000.

PACHECO, Fábio Cordeiro. **O Brasil na Minustah influenciando o Brasil no Cone Sul: contribuições da diplomacia militar à inserção soberana.** 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Programa de Pós-graduação em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012.

PACHECO, Fábio Cordeiro; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira. O Brasil na *Minustah* influenciando o Brasil no Cone Sul: evidências preliminares da contribuição da diplomacia militar à inserção soberana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 2012, São Paulo. **Resumos expandidos...** São Paulo: ABED, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões.** Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

PINHEIRO, Letícia de Abreu. **Política externa brasileira.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. (Orgs.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança.** Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004b. 212 p. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança ; v.2).

\_\_\_\_\_. **Desafio na atuação das forças armadas.** Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004d. 235 p. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança ; v.4).

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. (Orgs.). **Reflexões sobre defesa e segurança: um estratégia para o Brasil.** Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004a. 235 p. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança ; v.1).

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. (Orgs.). **As forças armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país.** Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004c. 301 p. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança ; v.3).



RIBEIRO, Fábio Pereira. *Cooperação Estratégica para Formação da Competitividade e da Defesa Regional*. In: ENCUENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, 4, 2004, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires, 2004.

RODRIGUES, Sonia. *Autores, ideias e intervenções internacionais*. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais, 2010.

SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

\_\_\_\_\_. *Pensamento Estratégico*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1955.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2003.

SOUZA, Vinícius Gonçalves. *A participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas como vetor de inserção internacional de segurança*. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Programa de Pós-graduação em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2012.

TOSTA, Octávio. *Teorias geopolíticas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (2009). *Declaração de Bariloche*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/bariloche>.

VESENTINI, José William. *Novas geopolíticas*. São Paulo: Contexto, 2000.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *O descompasso entre as nações*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

VIDIGAL, Erick José Travassos. *A paz pelo Comércio Internacional*. São Paulo: Conceito Editorial, 2010.

WALTZ, Kenneth N. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

WHITEHEAD, Lawrence. *Dimensões internacionais da democratização: um levantamento*. In: SOLA, Lourdes (Org.). *Estado, mercado e democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.







Cerimônia de fundação da Biblioteca do Exército, no Quartel-General do Exército, atual Palácio Duque de Caxias.

Da esquerda para a direita: Princesa Isabel, D. Pedro II, Imperatriz Teresa Cristina, Conde d'Eu, Conselheiro Francisco Dória, Capitão Tito Franco.  
Arte sobre óleo de Álvaro Alves Martins (1996)







# Biblioteca do Exército

Cada vez mais a serviço dos ideais,  
dos valores e das necessidades da  
cultura militar brasileira.

[www.bibliex.ensino.eb.br](http://www.bibliex.ensino.eb.br)

ISSN 0117-6411

