

ISSN 2316-4833



Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
v. 7 n. 28 janeiro/abril 2013

Corpo Editorial

Presidente

General de Brigada WALTER NILTON PINA STOFFEL

Comandante da ECEME

Presidente da Comissão Editorial

Coronel WESLEY VANNUCHI

Chefe do Instituto Meira Mattos - ECEME

Editor-Gerente

Coronel RI CELSO FABIANO VIANNA BRAGA

Seção de Produção, Divulgação e Catalogação do Instituto Meira Mattos - ECEME

Editores-Adjuntos

Coronel RI FERNANDO VELÔZO GOMES PEDROSA

Divisão de Pesquisa e Pós-Graduação - ECEME

Tenente-Coronel EDUARDO XAVIER FERREIRA GLASER MIGON

Coordenaria de Ensino de Assuntos Estratégicos - ECEME

Major REJANE PINTO COSTA

Divisão de Pesquisa e Pós-Graduação - ECEME

Suporte Técnico

2º Tenente CARLOS SHIGUEKI OKI - ECEME

Coleção Meira Mattos

Revista das Ciências Militares

v. 7 n. 28 janeiro/abril 2013
Rio de Janeiro

ISSN 2316-4833

© 2013 ECEME

Coleção Meira Mattos, revista das ciências militares. Direitos desta edição reservados à

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME

Praça General Tibúrcio, 125, Praia Vermelha, Rio de Janeiro/RJ.

CEP: 22290-270.

Tel: (21) 3873-3868

Fax: (21) 2275-5895

Homepage: www.eceme.ensino.eb.br

Os textos publicados não refletem, necessariamente, a opinião da ECEME.

É proibida a reprodução, total ou parcial, desta obra sem autorização expressa da ECEME.

Editoração:

Seção de Produção, Divulgação e Catalogação do Instituto Meira Mattos da ECEME

Programação visual e diagramação:

Centro de Comunicação Social do Exército

Design gráfico da capa:

Elaborado pela Seção de Produção, Divulgação e Catalogação, baseado em arte de Harerama Santos da Costa da Seção de Editoração Eletrônica da ECEME.

Tiragem:

1.200 exemplares (Distribuição Gratuita)

Publicação quadrimestral, de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

Disponível em: <www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP):

C691 Coleção Meira Mattos: revista das Ciências Militares, n. 28 – Rio de Janeiro: ECEME, 2012.

Quadrimestral
ISSN : 2316-4883

1. Ciências Militares. Título.

CDD 355

SUMÁRIO

EDITORIAL WESLEY VANNUCHI	5
ARTIGOS	
A INTERAÇÃO MILITAR AO MEIO AMBIENTE INTERORGANIZAÇÃO DE UMA MISSÃO DE PAZ - O ESTUDO DA MINUSTAH FÁBIO CORDEIRO PACHECO ANDRÉ SÁ E BENEVIDES ARRUDA MAURO BENEDITO DE SANTANA FILHO ANDRÉ LUIZ VIERA CASSIANO ROGÉRIO ARRIAGA MUXFELDT ERICK VAZ DE CASTRO DANIEL MUNIZ GONÇALVES LUIZ ALEXANDRE VIEIRA DA COSTA	7
O PRINCÍPIO DA DISTINÇÃO NOS CONFLITOS ARMADOS NÃO-INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEOS: SÍRIA, UM ESTUDO DE CASO PRISCILA LIANE FETT	17
WHAT ARE THE MAIN SECURITY CHALLENGES CONFRONTING CHINESE FOREIGN POLICY TODAY? HOW EFFECTIVELY IS CHINA MANAGING THEM SÉRGIO LUIZ TRATZ	25
ÁFRICA & BRASIL: PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO EDUARDO XAVIER FERREIRA MIGON CARLOS ALEXANDRE GEOVANINI DOS SANTOS	35
O ENSINO DE OPERAÇÕES CONJUNTAS NAS ESCOLAS DE ALTOS ESTUDOS DAS FORÇAS ARMADAS THADEU LUIZ CRESPO ALVES NEGRÃO	47
A LIDERANÇA DOS LÍDERES MILITARES ESTRATÉGICOS NA 2ª GUERRA MUNDIAL: A MOTIVAÇÃO POR MEIO DA VALORIZAÇÃO ANDRÉ SÁ E BENAVIDES ARRUDA	55
A GUERRA É FILHA ÚNICA MARCELO OLIVEIRA LOPES SERRANO	65



No lançamento da edição nº 28, 1º volume da Coleção Meira Mattos de 2013, observa-se, por um lado, a grande variedade de pesquisas realizadas pelos autores e, por outro, a convergência das ideias na área das Ciências Militares, objetivo primordial desta Coleção. Os textos apresentados permitem viabilizar a Portaria nº 734, de 19 de agosto de 2010, que conceitua Ciências Militares, estabelece a sua finalidade e delimita o escopo de seu estudo, principalmente os artigos 3º e 4º.

Outro fato que merece destaque e que fortalece a importância dos artigos publicados nesta Coleção é a criação no Programa Nacional de Pós-Graduação (PNPG 2011 – 2014), no CNPq e na CAPES, de uma área de Defesa e Segurança Nacionais, contendo uma subárea Ciências Militares Terrestres.

Coerente com a missão e a proposta pedagógica da ECEME, os artigos apresentados na presente edição encontram-se dentro das áreas de concentração abrangidas pela citada portaria e contribuem para o estabelecimento da visão institucional da Escola: um centro de excelência no campo das Ciências Militares.

O texto de abertura da presente edição, intitulado “A interação militar ao ambiente interorganizacional de uma missão de paz - o estudo da Minustah” traz um significado muito importante para a Escola. Este artigo é fruto do Projeto Interdisciplinar que foi realizado no ano de 2012 com os alunos do 2º ano, com o tema Operações Interagências, mais precisamente no tocante à “Aplicação das Operações Interagências em Operações de Não Guerra”. Os componentes do grupo, autores do artigo, destacaram-se em suas tarefas permitindo que o referido trabalho fosse selecionado para a presente edição. Apresentam uma das faces da MINUSTAH, focando a pesquisa no emprego em ambiente interorganizacional e a necessidade da interação do militar com as diversas agências envolvidas. Com inúmeras informações, expõem dados interessantes que gravitam em várias áreas do conhecimento, em conformidade com os assuntos debatidos durante o citado projeto.

O texto da pesquisadora Priscila Liane Fett, vencedor do Concurso de Artigo Científico promovido pelo 10º Congresso Brasileiro de Direito Internacional,

“Prêmio International Institute Of Humanitarian Law – San Remo”, realizado no Rio de Janeiro em 2012, aborda, por meio do estudo de caso da Síria, a aplicabilidade do princípio da distinção e as consequências jurídicas mais relevantes, principalmente em virtude do alto número de baixas entre a população civil. O artigo apresenta, além do aspecto histórico do conflito, vários conceitos utilizados no direito internacional humanitário e está ricamente contextualizado, facilitando a compreensão do caso em estudo.

O artigo do Coronel Sérgio Luiz Tratz investiga os principais desafios de segurança enfrentados pela política externa chinesa hoje e a forma com que a China busca gerenciá-los. Além de abordar estes aspectos direcionados para a manutenção do desenvolvimento econômico, apresenta as questões de segurança mais tradicionais, com foco na unificação nacional, soberania e segurança territorial, a modernização das forças armadas e os desafios de uma China em ascensão e sua relação com os Estados Unidos.

O artigo do Tenente-Coronel Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon e do Major Carlos Alexandre Geovanini dos Santos, a respeito das relações Brasil-África, permeia um vasto campo da Ciência Política, Relações Internacionais, Geopolítica e Ciências Militares. O texto produzido está enriquecido com inúmeros dados, a respeito dos atores envolvidos, bem como da dinâmica entre eles. A relação Sul-Sul, eixo principal do artigo, por se tratar de um tema muito atual, serve de fonte para pesquisadores e para aprofundamento em diversos debates, nas várias áreas do conhecimento.

O artigo do Coronel Thadeu Luiz Crespo Alves Negrão permite ao estimado leitor compreender o ensino das operações conjuntas nas escolas de altos estudos das Forças Armadas, desde sua abordagem histórica até o aspecto educacional. O autor apresenta a sistematização ao longo do tempo, permitindo verificar o incremento que ocorreu nessa área e seus reflexos para as Forças Armadas.

Um pouco distante do tempo, mas continuamente apresentando valiosos ensinamentos, a 2ª Guerra Mundial surge nesta edição, por meio do artigo do Major André

Sá e Benevides Arruda, que trata da atuação de grandes líderes durante este conflito e os métodos empregados para conseguir manter os liderados motivados, principalmente considerando-se que as principais teorias motivacionais surgiram após esta guerra. Apresenta fatos históricos que evidenciam aspectos pessoais dos líderes buscando motivar seus subordinados, principalmente considerando-se o ambiente de adversidade, encontrado nos conflitos militares.

O artigo do Cel R/I Marcelo Lopes Serrano fundamenta-se nas ideias de Clausewitz acerca da natureza da guerra. De forma sistemática, o autor nos traz sua análise com relação à teoria da guerra de quarta geração. Sua explanação metódica permite conhecer

a evolução da guerra, compreendendo seus aspectos subjetivos. As abordagens do autor proporcionam ao leitor boas reflexões sobre a importante obra de Clausewitz e principalmente ao se considerar o termo “geração”, atualmente utilizado, em contraposição ao termo “feição”, defendido pelo autor.

Desejamos, assim, que tenham uma agradável leitura.

WESLEY VANNUCHI - CORONEL
CHEFE DO INSTITUTO MEIRA MATTOS

A INTERAÇÃO MILITAR AO MEIO AMBIENTE INTERORGANIZAÇÃO DE UMA MISSÃO DE PAZ - O ESTUDO DA MINUSTAH

FÁBIO CORDEIRO PACHECO
ANDRÉ SÁ E BENEVIDES ARRUDA
MAURO BENEDITO DE SANTANA FILHO
ANDRÉ LUIZ VIERA CASSIANO
ROGÉRIO ARRIAGA MUXFELDT
ERICK VAZ DE CASTRO
DANIEL MUNIZ GONÇALVES
LUIZ ALEXANDRE VIEIRA DA COSTA

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o planejamento e a execução da coordenação interorganizacional no âmbito das Operações de Paz da ONU, elegendo a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti - MINUSTAH como caso de estudo. Nesse escopo são destacados os aspectos mais importantes da interação civil-militar, bem como são elencadas as principais lições aprendidas. Para a consecução desse objetivo foi visitada a bibliografia disponível e foram sintetizadas as experiências pessoais dos integrantes do GT 16. Para uma melhor compreensão do assunto é abordada a evolução das operações de paz sob a égide da ONU com ênfase no perfil de desdobramento atual, que contempla diversas estruturas civis permeando as missões. Ressalta-se ainda a presença marcante de outros atores com diversas atribuições e vocações em meio ao ambiente de pacificação. Ao se eleger a MINUSTAH como objeto de estudo é possível analisar a interação dos militares, em particular dos brasileiros, com o amplo espectro das organizações civis que atuam no Haiti. Dessa interação interorganizacional que já acumula mais de oito anos, muitos ensinamentos são colhidos e os mais importantes reverberam no texto a seguir. Esse produto, além de proporcionar uma melhor compreensão do desdobramento atual das missões de paz, dá recorte aos aspectos de maior relevância e que devem ser considerados no preparo das capacidades militares destinadas a esse tipo de projeção de poder militar. Pode-se assumir a importância do assunto ao considerar que o Brasil aumenta a sua estatura na comunidade internacional e que, sem dúvida, experimentará um aumento sensível de suas responsabilidades para com ela.

Palavras-chave: Interação militar. Interorganização. MINUSTAH.

I. INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria e a consequente alteração da ordem internacional registrou-se significativa alteração no perfil das operações militares desenvolvidas. As operações de paz, restritas até então basicamente à interposição entre partidos antagônicos, passaram a ser desdobradas em ambientes complexos.

O quadro cada vez mais difuso e incerto de ameaças, preponderantemente afastadas de hipóteses de conflito baseadas no choque entre estados conjugado com a crescente utilização do estamento militar na neutralização das ameaças internas têm levado o profissional militar a se preparar com tarefas que não se coadunam com suas

capacidades tanto operativas quanto legais.

Em paralelo, uma pluralidade de atores emergiu em meio aos cenários conflagrados. Normalmente, esses atores podem ser governamentais, inclusive representando entes estatais, podem ser não-governamentais e internacionais. De maneira geral, suas ações são eminentemente assistenciais, com foco no bem estar das populações e no fortalecimento da democracia, das instituições fragilizadas e do estado de direito.

Com vistas ao melhor cumprimento possível de sua missão, é imperioso para os militares estabelecer um bom relacionamento com todos esses atores. Daí, para os militares do século XXI o emprego de tropa no contexto interagência/interorganizacional é uma realidade. Essa leitura embora afaste um pouco o profissional militar de sua mais nobre destinação, o combate convencional, reflete uma tendência de amplitude mundial.

A experiência atual aponta para integração de esforços com outras estruturas, estatais ou não, que complementam o rol de valências indispensáveis à consecução dos objetivos. Essa realidade é, sobretudo, pertinente às operações de paz desenvolvidas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Desdobrando-se em contextos complexos e em meio a uma infinidade de atores, os capacetes azuis não podem prescindir da capacidade de eficazmente interagir com outras estruturas comprometidas com o sucesso da missão a qual servem. Dessa forma, ao agregar novas capacidades ou simplesmente cumprir o seu papel de apoiar os demais segmentos de uma missão, o Componente Militar tem de estar preparado para integrar essa demanda ao planejamento e à condução de suas operações.

Para as Forças Armadas Brasileiras o emprego em ambiente interorganizacional sofreu expressivo incremento em decorrência das demandas geradas pelo desdobramento na Missão das Nações Unidas para a

Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

A MINUSTAH foi estabelecida em 1º de junho de 2004 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) através da resolução 1529, após a renúncia e abandono do país pelo então presidente haitiano Jean Bertrand Aristide. A saída de Aristide foi motivada pelo agravamento das tensões decorrentes de uma rebelião protagonizada por um grupo de ex-militares haitianos que tomou a cidade de Gonaïves no norte do país. Após o controle da cidade, o grupo iniciou uma marcha em direção a capital Porto Príncipe. A vacância do cargo de presidente somada à iminência do choque entre ex-militares, que se dirigiam a capital, com as milícias pró-Aristide levou à intervenção de Estados Unidos, Canadá, França e Chile que compuseram a Força Multinacional Interina (MIF).

O CSNU, através da resolução 1529, determinou a criação de uma força de paz para substituir a MIF e assegurar a lei, a ordem e a paz no Haiti. Após negociações, e por ter o maior contingente, o Brasil assumiu a responsabilidade pelo comando do Componente Militar da recém-criada MINUSTAH.

Desde 2004, um oficial general brasileiro tem comandado o Componente Militar da Missão, bem como o país tem tributado o maior contingente de tropas. Considerando a degradada infraestrutura do Haiti, a fragilidade do estado, os recorrentes desastres naturais, a catástrofe materializada pelo terremoto de 2010, além das carências gerais de sua população, atores assistenciais de toda ordem passaram a desempenhar suas atividades no país.

Conjugar a inserção destes, a luz do Mandato da MINUSTAH tem representado um grande desafio para o comando da Missão. Nesse escopo, pela capilaridade que possui, bem como pela natureza do papel que desempenha, o Componente Militar, ao prover um ambiente seguro e estável, deve buscar o melhor relacionamento possível com todas as organizações na área da Missão.

Assim sendo, o estudo e consequente aperfeiçoamento das estruturas e doutrina de emprego em um ambiente interorganizacional são a motivação para esta análise, cujo objetivo é desenvolver como essa capacidade militar deve ser desenvolvida e organizada no âmbito de um Componente Militar de uma Operação de Paz.

2. DESENVOLVIMENTO

a) Metodologia

Foi realizada uma pesquisa através de diversas referências bibliográficas, onde o caso em estudo foi investigado, registrado, analisado e interpretado, para, por meio de generalizações, compreender o presente e prever o futuro. Utilizou-se como método de levantamento de dados a pesquisa bibliográfica. Complementarmente, foram acrescentadas na análise impressões extraídas das experiências pessoais dos autores.

b. A ONU e as Missões de Paz

Mesmo considerando a Liga das Nações como a primeira iniciativa da comunidade internacional em organizar um mecanismo de segurança coletiva, pode-se afirmar que o surgimento da ONU, ao final da 2ª GM, evidencia tal intenção com mais vigor. Todavia, a harmonia idealizada pela Carta das Nações foi efêmera, haja vista que em 1946 a comunidade internacional já sentia os efeitos do conflito de ideologias, sob o modelo da bipolaridade. Tal cenário, mais o poder de veto dos membros permanentes do CSNU, paralisava o processo decisório, o que levou à construção diplomática do conceito de “missões de paz”, isto é, o desdobramento de meios militares, em pessoal e material, dos estados membros, em missões de observação (desarmadas) e de forças de paz (armadas). Essa ação “no terreno”, com emprego de contingentes militares, tem amparo jurídico na Carta das Nações em seu Cap VI (foco consensual) e em seu Cap VII (foco coercitivo).

Com o fim da Guerra Fria, décadas depois, verificou-se que a instabilidade internacional, ao invés de regredir, ampliou-se. Sob a nova realidade, verificou-se a adoção de critérios cada vez mais elásticos para a definição de ameaças à paz e à segurança. Atrelada a essa flexibilização conceitual vem o fato da preponderância, à época, de conflitos intraestatais em contraste com as conflagrações majoritariamente entre estados experimentadas até então. Esses conflitos de natureza interna sofreram grande influência do afloramento de antagonismos étnicos e religiosos, além dos decorrentes da propagação e universalização dos conceitos de democracia e direitos humanos (FONTOURA, 1999).

Junto a essa nova realidade política mundial, dois outros fatores influenciaram de forma expressiva a transformação de como a ONU dava o recorte às ameaças à paz mundial: a consolidação da democracia, primeiramente no mundo ocidental e de forma mais abrangente após o colapso do comunismo; e, além desse, a velocidade e a forma de circulação das informações ao redor do mundo. Esse último fator foi potencializado através da efetiva utilização da internet, a rede mundial de computadores, registrada nos anos 90, que revolucionou a velocidade de disseminação e o volume de informações disponível aos cidadãos do mundo. A conjugação dos dois fatores deu uma nova dimensão à opinião pública, sujeitando a esta à orientação das políticas nacionais e internacionais.

O primeiro marco do esforço institucional para se normalizar e atualizar o peacekeeping em face da evolução dos tempos pode ser atribuído ao Secretário Geral da ONU Boutros-Ghali em sua iniciativa An Agenda For Peace, (A Agenda para a Paz) lançada em 17 de junho de 1992. Objetivando sistematizar e proporcionar a aplicação progressiva dos esforços da ONU na pacificação dos conflitos, foram estabelecidas as seguintes formas de atuação do organismo: Preventive diplomacy –

diplomacia preventiva; Peacemaking – promoção da paz; Peacekeeping – operação de manutenção da paz; Peacebuilding – operação de construção da paz no pós-conflito; Peace-enforcement – operação de imposição da paz. Durante essa fase de mudança, a ONU foi surpreendida pelos árduos reveses, a exemplo dos fracassos na Somália e em Ruanda.

Na sequência, surge a perspectiva Brahimi, antigo chanceler Argelino que foi incumbido, em 2000, de presidir um painel de especialistas para criticamente rever o papel da ONU no tocante a paz e segurança internacionais. Dentre as várias recomendações concebidas, destaca-se enfaticamente, a necessidade de mudanças, principalmente, na capacidade de rápido e eficiente desdobramento de forças, na obtenção e análise de informações de campo, “Inteligência”, no planejamento criterioso das operações de paz, além de um necessário acréscimo nos quadros do Secretariado e sua reestruturação, sobretudo no Departamento de Missões de Paz (DPKO).

O robustecimento operativo proposto no Relatório Brahimi foi discutido também em alguns outros fóruns, só que por um prisma onde o consentimento de parte(s) por si só não seria um limitador para uma ação externa em defesa das populações civis sob ameaça física e de seus direitos humanos. Essa discussão embasou a criação, por iniciativa do governo do Canadá¹, da International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). O relatório da comissão fez menção ainda às fases anterior e posterior de um cenário passível de intervenção, evocando as responsabilidades da comunidade internacional em prevenir (ação preventiva) e em reconstruir (ação de recomposição do estado). Dessa forma destaca que a Responsabilidade de Proteger abarca: a Responsabilidade de Prevenir, a Responsabilidade de Reagir e a Responsabilidade de Reconstruir². Para isso, em perfeito alinhamento com as tendências do peacekeeping manifestas pelo painel dirigido por Lakhdar Brahimi no âmbito da ONU, a ICISS, politicamente independente, propõe a ação preventiva e corretiva de forma multidimensional, atuando nas situações-problema com foco em suas causas econômicas, de pobreza, de fragilidade das estruturas legais e institucionais, de incapacidade estatal em prover segurança, dentre outras.

3. A MULTIDISCIPLINARIDADE E O SURGIMENTO DE NOVOS ATORES

Ao procurar atuar sobre todo o espectro da causa dos conflitos a ONU teve de atender demandas que

transcenderam as capacidades militares anteriormente desdobradas. Dessa forma, civis, profissionais de várias áreas, passaram a ser inseridos nas Missões de Paz em conjunto com os já tradicionais militares e policiais boinas azuis.

No contexto dessas novas operações classificadas como multidisciplinares, consequentemente, se registrou um aumento substancial nas estruturas desdobradas pela ONU. Além do incremento civil nas missões, a presença de inúmeros outros novos atores, dentre eles Organizações Internacionais (OI), Organizações Governamentais (do país anfitrião ou não) e Organizações Não-Governamentais (ONG), na maioria das vezes com atribuições assistenciais, bem como a complexidade dos cenários, levaram os componentes militares a buscar uma efetiva interface com o meio civil, responsáveis por significativa parcela das atividades da missão.

Hodiernamente cabe destaque ao papel desempenhado pela ONG em ambientes conflagrados ou em risco. O termo ONG surgiu com o nascimento da ONU em 1945 quando “agências não-estatais” ou “organizações não-governamentais” foram privilegiadas com o status de observadoras nas assembleias e reuniões. No final do século XX o mundo assistiu um substancial aumento dessas entidades.

Beneficiando-se, normalmente, de doações pessoais e estatais, as ONG são definidas como associações não-estatais, não-militares, laicas e sem fins lucrativos³. Essas entidades, por sua capacidade de desdobramento na área das missões, bem como por sua vocação assistencial são bastante eficazes na substituição de estruturas estatais falidas ou temporariamente incapazes de atender às populações.

4. O COMPONENTE MILITAR DA MINUSTAH

O Comandante do Componente Militar é o responsável perante o Special Representative of the Secretary General (SRSG⁴) pelo cumprimento das tarefas militares previstas no Mandato da Missão. Para isso, ele exerce o controle operacional sobre todos os militares desdobrados na Missão, incluídos os contingentes formados, observadores militares, oficiais de ligação, etc. No caso específico dos contingentes formados, estes permanecem sob o comando das forças armadas do seu país de origem.

Considerando todo o espectro de ações que podem ser desenvolvidas em uma Operação de Paz, normalmente são atribuídas ao Componente

1. Cabe destacar que o fracasso da UNAMIR em Ruanda, em 1994, teve sérias repercussões no Canadá, pois o Force Commander, que acumulava a função de SRSG, era o General canadense Romeu Dellaire.

2. Lessons from Rwanda, disponível em <http://www.un.org/prevent/genocide/rwanda/responsibility.shtml>.

3. Definição formulada pelo professor Akira Iriye e disponível em seu livro *Global community: the role of international organizations in the making of the contemporary world*. Berkeley, Calif. [u.a.]: Univ. of California Press. 11. Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Assuntos Estratégicos de Interesse Nacional

4. Representante Especial do Secretário Geral da ONU (tradução nossa), autoridade que chefia a Missão.

Militar as seguintes tarefas: apoiar a promoção da paz e as negociações políticas; prover um ambiente seguro; observação e monitoramento; interposição; desdobramento preventivo; desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR); desminagem; imposição de sanções; treinamento e reforma no setor de segurança; restabelecimento e manutenção da lei e da ordem; monitoramento dos direitos humanos; apoio às atividades humanitárias; e proteção de civis.

No curso da MINUSTAH, pode-se considerar que o primeiro evento significativo para o processo de pacificação foi a desmobilização e desarmamento imposto ao grupo de ex-militares que deflagrou a crise no país em 2004. Essa tarefa só foi possível após o desarmamento total do grupo e acantonamento de parte desses na Escola de Magistratura, em Petion Ville, no primeiro semestre de 2005.

Em seguida, já com o foco de instabilidade basicamente resumido às áreas específicas da capital, houve a liberação de Belair do julgo das forças adversas. Mais importante do que a libertação de um bairro popular, fisicamente debruçado sobre o centro dos poderes da República Haitiana, que estava sob domínio adverso, Belair significou a possibilidade da população haitiana experimentar uma melhoria no seu ambiente e, em consequência, aportar a devida confiança na Missão da ONU.

No âmbito da própria MINUSTAH, a conquista de Belair representou a possibilidade da Missão se articular efetivamente em um perfil multifuncional. Com o controle da lei e da ordem no bairro, os atores civis foram enfaticamente convidados pelo Componente Militar, em cuja leitura do ambiente figurava uma imperativa necessidade de inserção do braço assistencial da ONU e do estado haitiano para consolidar a paz.

No restante do país, o clima de segurança e estabilidade era uma realidade no cotidiano da população. Nesse contexto, o trabalho do Componente Militar foi classificado pelo Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU) como fundamental. Com o quadro de segurança fiador de um ambiente seguro abrangente à maior parte do país, uma eleição foi realizada no dia 07 de fevereiro de 2006. Complementarmente, as eleições legislativas estenderam-se ao 2º turno e foram realizadas em um ambiente de tranquilidade. Esse foi um marco do progresso da Missão: sufrágio universal garantido aos haitianos a cerca de pouco mais de um ano e meio após o desdobramento da MINUSTAH.

Pode-se, de grosso modo, caracterizar o controle das autoridades da ONU e haitianas sobre toda a área da Missão, quando o último bastião adverso foi desarticulado em Cité Soleil, em 09 de fevereiro de 2007. A partir desse momento as autoridades haitianas

e da ONU passaram a gozar de liberdade de ação em toda a área da MINUSTAH. Essa assunção é embasada pelo quadro bastante otimista apresentado pelo SGNU ao CSNU em seu relatório de 22 de agosto de 2007, no qual foi enfatizado que a restauração da autoridade estatal em áreas anteriormente dominadas por grupos armados representava um importante progresso. Esse documento menciona ainda a redução da violência no país e o retorno da Polícia Nacional Haitiana, apoiada pela MINUSTAH, à regiões há muito não policiadas.

5. A COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA MINUSTAH

A condução do esforço assistencial no âmbito de uma Missão de Paz está subordinada diretamente ao Deputy SRS, alto dirigente que está no mesmo nível de hierarquia do Principal Deputy SRS e do Force Commander, como, por exemplo, na estrutura da MINUSTAH. Cabe ao Deputy SRS coordenar as ações entre as Agências da ONU (Country Team⁵) e entre estas e os diversos atores assistenciais envolvidos na missão. Esses entes diversos podem ser órgãos do governo local, ONG, OI ou a força militar de outro país atuando sem integrar as forças das Nações Unidas⁶, mas com a ressalva de que o foco do esforço é assistencial.

Dessa forma, a atuação das diversas agências da ONU será apoiada pelo Componente Militar, que garantirá a segurança das ações assistenciais planejadas e coordenadas pela ONU.

Essa coordenação entre os diversos envolvidos na Área de Operações não se dará diretamente pela pessoa do Deputy SRS, mas sim através da criação de um Comitê de Apoio de Coordenação (CAC) liderado pelo governo do Haiti e por um Centro de Operações Conjuntas (COC), liderado pela ONU. Esse comitê e o centro de operações trabalham em estreita ligação. A integração para os planejamentos e execução das operações entre o Componente Militar da MINUSTAH, que garantirá a segurança na área de operações, e as agências da ONU sob coordenação do Deputy SRS, se dará através do COC, operado pela MINUSTAH.

Esses dois órgãos de coordenação (COC e CAC) são constituídos por lideranças do governo haitiano, por representantes das agências da ONU, representantes das agências humanitárias (governamentais ou não), por representantes do Componente Militar (Oficial de Assuntos Civis-U9 e G9) e por representantes de outros países envolvidos na missão, mas que não estão sob a égide da ONU [por Exemplo, os Estados Unidos da America (USA) operando no Haiti quando da ocorrência do terremoto no Haiti em 2012, com diversas tropas e

5. Conjunto de órgãos e agências da ONU presentes em um país independentemente ou antecedente ao desdobramento de uma Missão de Paz.

6. Como aconteceu com as forças dos EUA após o terremoto de 2010.

a United States Agency for International Development (USAID). Estes eram coordenados pela Joint Task Force Haiti (Força Tarefa Conjunta Haiti), que era um comando conjunto para coordenação das suas próprias ações envolvendo diversos órgãos distintos].

O principal elemento do Estado-Maior do Componente Militar que participará das decisões nesse centro será o U9- (CIMIC / Coordenação Civil – Militar / Coordenação Interorganizacional), mas poderá contar também com a participação de outros elementos como: o Oficial de Inteligência (U2), o Oficial de Operações (U3), Oficial de Logística (U4) e o Oficial de Planejamento (U5).

Uma das chaves para o sucesso dessa coordenação é o compartilhamento de informações, a transparência e a coordenação de esforços para atingir os objetivos comuns. Nessa interação, ao conjugar as suas capacidades com as possibilidades das diversas organizações assistenciais, poderá ser necessário, por exemplo, os militares abdicarem da conquista de objetivos de curto prazo a fim de atingir objetivos mais importantes mesmo que isso implique em uma consecução temporalmente mais longa.

Cabe enfatizar que o comando não será centralizado, e muito menos há hierarquização ou subordinação entre as organizações. Para racionalizar esforços a coordenação será centralizada, através do COC, que priorizará a eficácia e eficiência da ação interorganizacional.

6. LIÇÕES APRENDIDAS

a) Meios empregados

As organizações presentes no Haiti têm, em sua maioria, vocação assistencial e orientação pacifista. Diante disso, o uso do armamento e da proteção individual podem ser convenientemente ajustados.

Quanto ao uniforme, haja vista a credibilidade alcançada pelos contingentes brasileiros ao longo da missão, as normas de identificação do pessoal militar da ONU e os padrões de disciplina e organização exteriorizados pelo fardamento militar, o seu uso é recomendado.

É importante destacar que, por ocasião de reuniões de trabalho junto aos civis, nacionais do país anfitrião ou internacionais, e sempre que as condições de segurança permitam, os coletes balístico e tático devem ser aliviados. Este aspecto tem por finalidade inspirar sensação de segurança aos civis e evidenciar o controle da situação por parte do Componente Militar, na área em questão.

Algumas ONG e OI não permitem a entrada de pessoas armadas em suas instalações, por isso, recomenda-se que os militares, quando necessitem

adentrar em alguma instalação dessas organizações, portem suas pistolas em coldres ocultos nos uniformes e utilizem fuzis somente quando as condições de segurança assim demandarem.

No que tange à mobilidade, sempre que possível, viaturas administrativas 4X4 devem ser distribuídas aos militares que trabalhem com a coordenação interorganizacional. Esses veículos proporcionam uma melhor inserção dos militares da coordenação e cooperação interorganizacional na área de operações, no curso de suas ações.

Itens como rádios, computadores portáteis e telefones celulares são imprescindíveis às rotinas diárias da coordenação e cooperação interorganizacional. Esses meios têm por finalidade proporcionar ao Componente Militar a manutenção ininterrupta da consciência situacional, em toda a área sob sua responsabilidade, além da plena capacidade de interagir com o ambiente civil. Além disso, recomenda-se à segurança com relação à manipulação de arquivos sigilosos e ainda o uso da internet com parcimônia.

Uma prática consagrada entre civis e que se constitui de grande valia é que os militares da coordenação e cooperação interorganizacional possuam e distribuam cartões de visita ao interagir funcionalmente. Esses cartões, contendo seus respectivos nomes, telefone e correios eletrônicos, são imprescindíveis para consolidar os contatos estabelecidos e conformar uma boa rede de trabalho.

b. Fontes de recursos

A MINUSTAH, juntamente com as demais organizações de cunho assistencial que atuam no Haiti gerenciam um grande montante de recursos. Existem no Haiti, entre OI, ONG, Organizações do Governo haitiano e Agências da ONU, cerca de 427 entidades, de acordo com levantamentos do Escritório da ONU para Coordenação de Assuntos Humanitários – OCHA (2012). Diante da necessidade de organizar e tornar mais eficaz e eficiente o esforço assistencial, a MINUSTAH, sob orientação do seu Deputy SRSG, autoridade que supervisiona as ações humanitárias no âmbito da missão além do UN Country Team⁷ e de outras células, procura coordenar todo o esforço assistencial.

Logo no início da missão, com o intuito de minimizar os efeitos causados pela falta de infraestrutura estatal local e reforçar os primeiros êxitos de pacificação do Componente Militar, a MINUSTAH desenvolveu os projetos de impacto rápido (QIP). Esses projetos, desenvolvidos até os dias atuais, visam reintegrar, reabilitar e reconstruir com a finalidade de proporcionar melhorias imediatas e oportunidades para a comunidade local.

Os recursos para consecução desses projetos

7. Equipe de Campo da ONU (tradução nossa) – Compreende toda a estrutura da ONU, entre agências, fundos e programas, desdobrado previamente à MINUSTAH.

8. Bairro localizado no centro de Porto Príncipe, fisicamente próximo à sede dos poderes.

são doados por diversas fontes e encontram no Componente Militar seu agente executor. Exatamente por estarem desdobrados no terreno, normalmente nas áreas mais carentes, e pelo apurado conhecimento da realidade do ambiente onde operam, os militares foram desde o início da missão contemplados com recursos para desenvolver os QIP. Esses projetos tiveram grande importância na construção de uma imagem positiva da ONU e ao manter a fé da população no processo de pacificação em desenvolvimento.

Com o amadurecimento da missão, e, principalmente, após o êxito materializado pela realização das eleições presidenciais e pela pacificação de Belair⁸ muitas ONG chegaram ao país para desenvolver suas atividades. Como forma de fortalecer a democracia haitiana, agências como USAID, Canadian International Development Agency (CIDA), Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (NORAD) passaram a executar e patrocinar vários projetos.

Após os abalos sísmicos de janeiro de 2010, o aporte financeiro das nações atingiu cifras anteriormente nunca imaginadas. Essa condição, em alguns momentos, superou a capacidade de gestão das organizações que atuavam no país. De uma maneira geral os recursos têm se destinado, prioritariamente, para a reconstrução da infraestrutura do país e para tentar atender as necessidades básicas da população.

c. C², Logística e Operações Psicológicas

O comando e controle, a logística e as operações psicológicas são ferramentas de fundamental importância para o funcionamento de uma missão multidimensional como a MINUSTAH.

O emprego de comando e controle é peça fundamental importância nas operações interagências, pois ele constitui-se no instrumento facilitador de cooperação e unidade de esforço, onde se conforma a cultura dos chamados “6C” (compreender, coordenar, cooperar, conceder, consenso e comunicar-se).

A crescente presença de órgãos de imprensa multimídia de todo o mundo ressaltando o papel positivo do Componente Militar da MINUSTAH, é fundamental para o processo de aproximação entre militares e organizações civis. Isso se deve pela necessidade de muitas organizações de tornar pública a sua atuação, até mesmo como forma de “prestar contas” a seus colaboradores e doadores. Em paralelo, a divulgação das ações levadas a cabo em conjunto com os militares reforça positivamente a sua imagem junto à população.

No que tange à logística a capacidade desdobrada pelo Componente Militar em uma missão de paz não pode ser igualada por nenhuma organização. O trabalho desenvolvido, por exemplo, pelas duas companhias de engenharia presentes na MINUSTAH é de extrema importância no processo de aproximação entre

o Componente Militar e as entidades civis que atuam no país. Embora as companhias de engenharia Brasileira e a mista de Peruanos e Equatorianos tenham por missão prestar apoio à estrutura da MINUSTAH, elas realizam complementarmente inúmeros trabalhos humanitários, na maioria das vezes voltadas para atender solicitações de ONG ao Comando da Missão.

Numa fase inicial da MINUSTAH (até o 6º Contingente como marco temporal) não existiam elementos de operações psicológicas integrando o efetivo, em particular das tropas brasileiras. No entanto, a partir de sua inserção no contexto da estrutura do Contingente Brasileiro, ocorreu uma maior aproximação entre os militares e a população, bem como também aproximou destes diversas organizações e agências que operavam no país.

A conquista de corações e mentes constitui-se no grande objetivo das operações psicológicas. No caso particular da MINUSTAH, muito do sucesso alcançado pelo Contingente Brasileiro se deve a especial atenção dada a este tipo de atividade. Há que se registrar também que, de maneira geral, a personalidade do soldado brasileiro ajuda em grande escala na conquista da simpatia do povo haitiano.

Após o terremoto de 2010, as demandas de comando e controle, da logística e das operações psicológicas aumentaram consideravelmente. Isso se deve sobretudo ao maior número de organizações assistenciais que passaram atuar no país, a ampla cobertura midiática, a destruição das infraestruturas e a pressão da população para resolução de seus problemas mudaram o perfil da missão, que antes da tragédia vivia momento de relativa estabilidade.

d. O preparo do Componente Militar

As forças de paz que integram a MINUSTAH devem ter uma preparação técnico-profissional para ações que irão incluir, desde a reconstrução da infraestrutura local, até questões ligadas aos direitos humanos e ajuda humanitária.

Em algumas oportunidades pode ocorrer, que devido à falta de suporte logístico, dentre outras circunstâncias, as agências de ajuda humanitária não se façam presentes na área do conflito. Nessa ocasião, cabe ao Componente Militar o papel destinado às organizações civis. Como exemplo cuidar de refugiados e deslocados, prestar assistência humanitária, até que essas possam se fazer presentes na região conflituosa.

Cabe ressaltar, que a tropa empregada em operações ligadas à manutenção da paz, deve ter sua capacitação focada na ampliação do grau de consciência da situação que seus integrantes irão encontrar no Haiti, com vista ao emprego das regras de engajamento, bem como os limites impostos pelo mandato da ONU. Vale ainda frisar, a importância do conhecimento do idioma local, para o bom desempenho das atividades pelo Componente Militar.

7. CONCLUSÃO

A MINUSTAH é um exemplo de missão multidimensional. Considerando o amplo espectro de fatores que contribuíam para a instabilidade e ameaça a paz no Haiti, houve a necessidade da ONU desdobrar uma série de capacidades de modo a atuar ante todas as causas do problema. Esse esforço multidimensional pode ser traduzido na integração de esforços, à luz do Mandato, de profissionais de várias áreas.

A multidimensionalidade da Missão orienta o Componente Militar a não desempenhar de forma estanque as suas tarefas como prover um ambiente seguro; observar e monitorar; se interpor a partidos beligerantes; dentre várias outras que lhes são peculiares. Mais do que isso, os militares devem privilegiar em sua estrutura organizacional, nos níveis do Componente Militar e dos contingentes nacionais, profissionais que se dediquem exclusivamente a realizar a interface com os atores civis. Os militares que operam a coordenação interorganizacional planejam e executam a interação com esses atores, além de assessorar seus respectivos comandos na busca do mais eficaz, eficiente e efetivo relacionamento.

A superação das diferenças em termos de cultura organizacional, objetivos e perfil de atuação constitui um grande desafio à cooperação interorganizacional, principalmente para o Componente Militar que baseia sua atuação na rígida observância da hierarquia e disciplina, de distintos valores éticos e morais, bem como em uma abordagem objetiva à resolução de todos os problemas. Tal superação se fundamenta na observância de princípios como a o desenvolvimento de consciência cultural, estabelecimento de objetivos comuns, compartilhamento de responsabilidades, busca pelo consenso, transparência, e o desenvolvimento de efetiva comunicação.

Por fim, com base no acima exposto, pode-se inferir que a abordagem multidimensional é uma realidade no peacekeeping atual e revela-se como uma tendência em cenários futuros. Diante da nova estatura política do país e do conseqüente aumento de responsabilidade no plano internacional, viabilizar uma doutrina, bem como estruturas que permitam aos militares brasileiros interagir com atores civis em um cenário de pacificação representa um desafio e paradoxalmente uma oportunidade, particularmente no momento de transformação que o Exército Brasileiro vivencia. A riqueza dos ensinamentos colhidos na MINUSTAH constitui importante insumo ao fomento dessa imprescindível capacidade, essencial a obtenção da desejável sinergia que potencializa a ação militar em uma missão de paz.

REFERÊNCIAS

A Journal of Civil-Militares Colaborações de Ajuda Humanitária. Civil-Military Relations in Armed Conflicts:

A Humanitarian Perspective. Vol. III No.3, 2006, p. 4-10. ALMANAQUE ABRIL. São Paulo, ano 2011: Editoria Abril, 2011.

Articulação do Componente Militar no Haiti (2012). Disponível em < <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/dpko/minustha.pdf> >. Acesso em 10 maio 2012, il. BARRETO, MARCELO CHELMINSKI. A preparação legal da tropa para atuar nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem. 1999. 61 f. Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 1999.

BBC Brasil. Milícia dá ultimando ao governo do Haiti. Disponível em < http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/04/120410_haiti_milicia_lk.shtml >. Acesso em 07/05/2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil; Promulgada em 05 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional Nr 20, de 15-12-98. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Exército. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Informação de Coordenação Doutrinária Nr 01/11-Op. Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. C 100-5: Operações. 3.ed. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. Instruções Provisórias Operações Interagências. 1 Ed. 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior de Defesa. MD33-M-01: Manual de Operações de Paz. 2. Ed. Brasília, DF, 2006.

CASTRO, Celso. O Espírito Militar: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

EDWARDS, David L. Criando interoperabilidade e formando parcerias. Escritório de Idiomas do Departamento de Defesa dos EUA. Disponível em < http://www.dialogoamericas.com/pt/articles/rmisa/features/special_reports/2011/11/03/feature-ex-2642 > Acesso em: 10 maio de 2012.

LESSA, Marco Aurélio Gaspar. A PARTICIPAÇÃO DOS CONTINGENTES DO EXÉRCITO BRASILEIRO NA MISSÃO DE ESTABILIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO HAITI (MINUSTAH). 2007. Trabalho apresentado na Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/78231831/32/Estrutura-Organizacional-da-MINUSTAH#>. Acesso em maio de 2012

MAPA político do Haiti. Disponível em < [http://www.vmapas.com/America/Haiti/Mapa Político Haiti](http://www.vmapas.com/America/Haiti/Mapa_Político_Haiti) 1999.

A INTERAÇÃO MILITAR AO MEIO AMBIENTE

jpg/ maps-pt.html?map_viewMapa=1 > . Acesso em: 07/05/2012, il.

MILITARY REVIEW (Julho – Agosto 2010). Os Relacionamentos São Importantes: Assistência Humanitária e Socorro em Desastre no Haiti
MILITARY REVIEW (Março – Abril 2011). Respostas a desastres no exterior: Observações da Força-Tarefa Conjunta-Haiti.

MINISTÉRIO DA DEFESA. O Brasil no Haiti. O esforço de reconstrução.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A ONU no Brasil. Disponível em < <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/>>. Acesso em 12 maio de 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Guidelines for Civil- Military Coordination in Haiti. Haiti, agosto de 2011

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Plano de Estratégia Humanitária ao Haiti em 2012.

_____. Resolução do conselho de segurança da ONU No 1529 de 29 fev 2004. Disponível em <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/resolutions.shtml>>. Acesso em: 03/05/2012.

_____. Resolução do conselho de segurança da ONU No 1542, de 30 abr 2004. Disponível em <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/resolutions.shtml>>. Acesso em:03/05/2012.

_____. Resolução do Conselho de Segurança da ONU No 1608, de 22/06/2005. Disponível em < [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1608%20\(2005\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1608%20(2005))>. Acesso em : 03/05/2012.

_____. Resolução do Conselho de Segurança da ONU No 1658, de 14/03/2006. Disponível em <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1658%20\(2006\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1658%20(2006))>. Acesso em: 03/05/2012.

_____. Resolução do Conselho de Segurança da ONU No 1702, de 15/08/2006. Disponível em <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1702%20\(2006\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1702%20(2006))>. Acesso em:03/05/2012

_____. Resolução do Conselho de Segurança da ONU No 1780, de 15/10/2007. Disponível em <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1780%20\(2007\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1780%20(2007))>. Acesso em: 03/05/2012.

_____. Resolução do Conselho de Segurança da ONU No 1840, de 14/10/2008. Disponível em <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1840%20\(2008\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1840%20(2008))>. Acesso em: 03/05/2012.

_____. Resolução do Conselho de Segurança da ONU No 1892, de 13/10/2009. Disponível em <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1892%20\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1892%20(2009))>. Acesso em: 03/05/2012.

_____. Resolução do Conselho de Segurança da ONU No 1908, de 19/01/2010. Disponível em <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1908%20\(2010\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1908%20(2010))>. Acesso em: 03/05/2012.

_____. Resolução do Conselho de Segurança da ONU No 1927, de 04/06/2010. Disponível em <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1927%20\(2010\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1927%20(2010))>. Acesso em: 03/05/2012.

_____. Resolução do Conselho de Segurança da ONU No 1944, de 14/10/2012. Disponível em <[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1944%20\(2010\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1944%20(2010))>. Acesso em 03/05/2012.

PAÍSES representados pelos agentes de polícia. Disponível em <http://minustah.org/?page_id=34508>.

PAÍSES representantes da Componente Militar. Disp.em: http://www.minustha.org/?page_id=34508. Acessado em 10/05/2012.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. 1997. Tese apresentada no XXXIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

PROGRAMA DAS NU PARA O DESENVOLVIMENTO. Pobreza-desigualdade. Disponível em <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay=pde>

SOBRE O ARTIGO E O AUTOR

FÁBIO CORDEIRO PACHECO

Major do Exército Brasileiro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
fcpmileb@gmail.com

ANDRÉ SÁ E BENEVIDES ARRUDA

Major do Exército Brasileiro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
arrudasba@hotmail.com

MAURO BENEDITO DE SANTANA FILHO

Major do Exército Brasileiro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
mauromarli_joca@yahoo.com.br

ANDRÉ LUIZ VIERA CASSIANO

Major do Exército Brasileiro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
cassiano94@yahoo.com.br

ROGÉRIO ARRIAGA MUXFELDT

Major do Exército Brasileiro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
capmux@ig.com.br

ERICK VAZ DE CASTRO

Major do Exército Brasileiro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
erick449@hotmail.com

DANIEL MUNIZ GONÇALVES

Major do Exército Brasileiro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
dmunizart95@yahoo.com.br

LUIZ ALEXANDRE VIEIRA DA COSTA

Major do Exército Brasileiro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
alexandrexingu@hotmail.com

Alunos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército no biênio 2010-2012.

Recebido em 05 de setembro de 2012

Aprovado em 19 de fevereiro de 2013



O PRINCÍPIO DA DISTINÇÃO NOS CONFLITOS ARMADOS NÃO-INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEOS: SÍRIA, UM ESTUDO DE CASO

PRISCILA LIANE FETT

RESUMO

Os conflitos armados não-internacionais têm, desde meados do século passado, substituído em volume os conflitos armados internacionais. Uma característica marcante desses conflitos é o grande número de mortes em meio à população civil, alvo de ataques deliberados por parte das partes conflitantes. Frente a essa realidade, o presente trabalho tem por finalidade analisar, à luz do direito humanitário internacional, a aplicabilidade do princípio da distinção no conflito em andamento na Síria e concluir sobre suas consequências jurídicas, dada sua atual relevância.

Palavras-chave: Conflitos armados não-internacionais. Direito internacional humanitário. Princípio da distinção.

I. INTRODUÇÃO

Uma tendência evidenciada a partir da década de 1960 aponta para o aumento exponencial dos conflitos armados de natureza não-internacional frente ao declínio dos conflitos armados internacionais¹. Eric Hobsbawm reconhece essa tendência e ressalta, nesse contexto, a “perda de nitidez entre combatentes e não-combatentes”². A infeliz consequência dessa constatação é o aumento da vulnerabilidade de civis que, em muitos casos, passaram a se tornar alvos deliberados de ataques em virtude da dificuldade de distingui-los em meio às forças beligerantes. Além disso, tal aumento pode ser atribuído, também, ao fato da população ter se tornado objetivo de operações militares ou político-militares³.

Baseado nesse argumento, optou-se neste artigo por tratar do conflito em andamento na Síria dada a sua relevância atual e repercussão na comunidade internacional, bem como a sua longa duração e o alto número de baixas entre a população civil. A agência de notícias da ONU estima que 20.000 pessoas tenham morrido durante os 21 meses de conflito – ainda em curso –, sendo em sua maioria civis⁴. Nesse período, a população

síria foi alvo de ataques, vítima de torturas, prisões arbitrárias, privação de alimento e de auxílio médico, o que motivou muitos a deixarem suas casas em busca de refúgio em países vizinhos.

Portanto, o presente artigo tem como objetivo analisar a aplicabilidade do princípio da distinção nos conflitos da Síria e concluir sobre as suas consequências jurídicas mais relevantes. Para tanto, inicialmente será apresentado um breve histórico sobre o conflito em andamento. Em seguida, será feita uma classificação, à luz do direito internacional humanitário, referente ao tipo de conflito armado que melhor qualifica os eventos que vêm ocorrendo na Síria nos últimos meses, buscando, com isso, definir o arcabouço legal aplicável ao caso. Na sequência, será apresentado o princípio da distinção e suas dimensões (material e pessoal), para que, então, o referido princípio seja relacionado às ações empreendidas pelas partes durante o conflito.

2. HISTÓRICO DO CONFLITO

O Em março de 2011, o governo sírio, temendo que a “primavera árabe” ganhasse força no país, autorizou as forças armadas a abrir fogo contra manifestantes que reivindicavam a soltura de quatorze jovens que haviam sido presos por terem escrito em muros da cidade de Deera, sul do país, slogans utilizados nos levantes do Egito e Tunísia: “o povo quer a queda do regime”⁵.

As manifestações então se espalharam pelo país acirrando o embate entre manifestantes e as forças armadas do governo. A escalada foi inevitável. Prova da violência empregada foram as ofensivas empreendidas

1. Cf. HOBBSAWM, E. Globalização, Democracia e Terrorismo. São Paulo: Companhia das Letras, 5ª ed, 2007, p.23.

2. Cf. HOBBSAWM, op. cit. (nota 1 supra).

3. Cf. HOBBSAWM, op. cit. (nota 1 supra).

4. Cf. UNITED NATIONS NEWS CENTRE. At General Assembly, Ban and UN-Arab League envoy call for greater efforts to resolve crisis in Syria. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43644&Cr=syria&Cr1=#.UMDuZWeP-70>>. Acesso em 06 dez. 2012.

5. Cf. Guide: Syria Crisis. Middle East BBC News. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13855203>>. Acesso em 13 abril 2012.

6. Cf. U.N. Official Rebukes Syria Over Violence. The New York Times – Middle East. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/02/14/world/middleeast/syrian-forces-continue-attack-on-homs.html>. Acesso em 16 jun. 2012.

7. China e Rússia temem que se aprove no CSNU uma resolução nos moldes da 1973 (2011) para a Líbia, a qual autorizou a intervenção da OTAN no país. A atuação da OTAN sofreu críticas no sentido de ter extrapolado o mandato da missão e ter contribuído, junto aos opositores, para a derrubada do poder de Kadafi, cf. KEELER, C. The End of the Responsibility to Protect? Disponível em: <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/12/the-end-of-the-responsibility-to-protect/>. Acesso em 14 mar. 2012. Além disso, a Rússia possui relações comerciais antigas com a Síria, sendo fornecedora de longa data de armamento para o país, cf. Hillary acusa Rússia de enviar helicópteros à Síria. O Estado de São Paulo, São Paulo, 13 de jun. 2012, A13.

durante o mês de fevereiro de 2012 pelas forças de Assad, contra a cidade de Homs. As ações foram justificadas como contra-ataques a ações terroristas, tendo deixado como saldo 300 pessoas mortas em 10 dias de ações, em sua maioria civis⁶.

Diante de tal realidade, a comunidade internacional passou a exigir da Organização das Nações Unidas (ONU) uma posição eficaz para impedir o número crescente de vítimas fatais do conflito. A resposta, entretanto, não veio do CSNU, mas da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que, frente à inércia do órgão de cúpula da ONU em virtude da falta de consenso entre seus membros⁷, aprovou a Resolução A/RES/66/253, em 16 de fevereiro de 2012⁸. Esta resolução condenou os ataques a populações civis, exigiu a responsabilização daqueles que violaram direitos humanos, e exigiu o fim da violência.

Dois meses depois, em 19 de abril, o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, recomendou ao CSNU que autorizasse o desdobramento de uma operação de manutenção de paz com um efetivo de 300 observadores militares com a tarefa de monitorar a situação no terreno e o cumprimento do six-point proposal⁹, plano de paz proposto por Kofi Annan - enviado especial das Nações Unidas e Liga-Árabe para a Síria - e aceito em 27 de março pelo governo do país.

Em 21 de abril, o CSNU então aprovou, através da Resolução 2043 (2012) a criação da United Nations Supervision in Syria (UNSMIS) com o mandato de monitorar as partes no que diz respeito à suspensão da violência e a apoiar a implementação do six-point plan. Na ocasião, o órgão condenou as violações de direitos humanos perpetradas pelas autoridades sírias e os abusos cometidos pelos grupos armados, exigiu a responsabilização daqueles que tenham cometido excessos e instou as partes a dialogarem e a suspenderem o uso da força.

No entanto, um mês depois de aprovado o envio da missão de paz, nova ofensiva foi empreendida pelas forças armadas sírias na cidade de Hula, matando 108 pessoas, incluindo 49 crianças. O governo da Síria atribuiu a chacina a “grupos terroristas armados”, mas monitores da ONU que se encontravam no local garantiram se tratar da artilharia do exército sírio¹⁰. A Guarda Republicana da Síria, unidade de elite do exército sírio, liderou a intervenção em Hula, e na ocasião destruiu todas as construções sob suspeita de abrigar grupos rebeldes, e

com elas, tudo o que estava no caminho¹¹.

Três dias depois do evento acima referido, milícias pró-Assad mataram pelo menos 80 pessoas no vilarejo de Taldou, região de Hula. Homens fortemente armados invadiram diversas casas, reuniram famílias em suas salas e as executaram a sangue frio. Conforme indica a reportagem de Gustavo Chacra, “as vítimas não foram apenas pegas em meio a tiroteios ou ofensivas militares, mas eram alvos específicos”¹².

Não obstante os esforços da UNSMIS para cumprir o mandato, em 15 de junho o General canadense, Robert Mood – chefe dos observadores militares-, suspendeu os trabalhos da missão de paz temporariamente, tendo em vista os riscos a que estão sujeitos e a falta de comprometimento das forças rebeldes e das forças armadas do governo em cumprir o plano de paz. Em 19 de agosto, o mandato da UNMIS chegou ao fim, pois as hostilidades no terreno fizeram com que a missão perdesse seu objeto¹³.

Em 18 de junho, em virtude do aumento do nível de violência empregado no conflito, Navi Pillay declarou que:

“all violations of the human rights of the Syrian people at the hands of all parties to the conflict must end. The Government of Syria should immediately cease the use of heavy armaments and shelling of populated areas, as such actions amount to crimes against humanity and possible war crimes.”¹⁴

3. CLASSIFICAÇÃO DO CONFLITO SEGUNDO O DIH

Tendo em vista o fato de o conflito na Síria opor as forças armadas do Estado e grupos armados dissidentes, exclui-se, desde já, a possibilidade de caracterizá-lo como um conflito armado de natureza internacional, já que não se trata de conflito travado entre dois ou mais Estados. Desta sorte, a fim de identificar à luz do direito internacional humanitário a categoria de conflito mais adequada à realidade síria, serão analisadas as previsões legais (tratados internacionais), jurisprudenciais (tribunais internacionais), bem como as posições adotadas pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) referentes aos conflitos armados não-internacionais (CANI).

Dentre os tratados internacionais, três dedicam-se aos CANI, são eles: o Protocolo Adicional II às

8. Votos favoráveis: 135; Votos contrários: Bielorrússia, Bolívia, China, Cuba, República Democrática do Povo da Coreia, Equador, Irã, Nicarágua, Rússia, Síria, Venezuela, Zimbábue, cf. UN docs. GAV/I 1207/Rev. 1*.

9. Anexo à Resolução 2042 (2012) do CSNU.

10. Cf. Sobre pressão, regime sírio nega autoria de massacre e ONU condena ofensiva. O Estado de São Paulo, São Paulo, 28 maio 2012, A10.

11. Cf. Após massacre, Annan chega à síria para tentar salvar negociação de paz. O Estado de São Paulo, São Paulo, 29 maio 2012, A11.

12. Cf. Sobrevivente relata assassinatos casa por casa. O Estado de São Paulo, São Paulo, 30 maio 2012, A14.

13. Cf. UNITED NATIONS SUPERVISION MISSION IN SYRIA. Mission home. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unsmis/>>. Acesso em 06 dez. 2012.

14. Cf. UN official highlights situation in Syria at opening of Human Rights Council session. UN News Centre. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42260&Cr=rights&CrI=Syria#>. Acesso em 21 jun. 2012.

Convenções de Genebra de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não-Internacionais (1977, Protocolo II); o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional de 1998 (Estatuto de Roma); e o Artigo 3º Comum às Convenções de Genebra de 1949 (Artigo 3º Comum).

O primeiro desses documentos estabelece em seu artigo 1º as hipóteses materiais da sua aplicação, delimitando seu alcance aos conflitos armados não acobertados pelo Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra de 1949 - relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais (1977, Protocolo Adicional I). Tratam, portanto, dos conflitos que se desenrolam no território de uma alta parte contratante, entre as forças armadas oficiais do país e forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a chefia de um comando responsável, exerçam sobre uma parte do seu território um controle tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e organizadas e implementar o referido dispositivo legal¹⁵.

Ademais, de forma negativa, o Protocolo Adicional II informa não se aplicar às situações de tensão e de perturbação internas, tais como motins, atos de violência isolados e esporádicos e outros atos análogos, que não sejam considerados conflitos armados.

Em virtude do seu limitado escopo de aplicação, alcançando apenas os conflitos armados travados entre forças armadas de um Estado e forças armadas dissidentes/outros grupos armados e, tendo em vista, ainda, os requisitos exigidos para que ela se perfeça, como o exercício do comando, o controle de parte do território e a implementação do Protocolo Adicional II, tudo isso contribui para a pouca efetividade do documento¹⁶.

Dessa maneira, o próprio CICV se manifestou afirmando que esses três requisitos restringem a aplicabilidade do protocolo a conflitos de certa intensidade, o que significa dizer que nem todos os CANI estão acobertados pelo Protocolo Adicional II, diferentemente do Artigo 3º Comum, como será visto mais à frente¹⁷.

Assim sendo, o conflito sírio não se enquadra nas previsões do Protocolo Adicional II, em virtude da falta de controle efetivo de determinada parte do território por parte dos grupos armados opositores¹⁸.

Uma outra definição para conflitos armados não-internacionais é a oferecida pelo Estatuto de Roma que, ao tratar de crimes de guerra, estabelece no artigo 8, (2), f sua aplicação:

“aos conflitos armados que não tenham caráter internacional e, por conseguinte, não se aplicarão a situações de distúrbio e de tensão internas, tais como motins, atos de violência esporádicos ou isolados ou outros de caráter semelhante; aplicar-se-á, ainda, a conflitos armados que tenham lugar no território de um Estado, quando exista um conflito armado prolongado entre as autoridades governamentais e grupos armados organizados ou entre estes grupos.” (grifo nosso)¹⁹

Nesse diapasão, cumpre salientar a existência de um debate doutrinário acerca da definição apresentada pelo Estatuto de Roma no sentido de discutir se tal diploma legal criou mais uma hipótese conceitual de CANI. A esse respeito, Jelena Pejic - assessora legal da Divisão Jurídica do CICV - ensina que o conflito armado não-internacional tratado no artigo é o mesmo conflito armado não-internacional abrangido pelo Artigo 3º Comum. Pejic reitera, ainda, não ter sido a intenção do tratado criar um novo conceito para esse tipo de conflito²⁰.

O Artigo 3º Comum, por sua vez, restringe-se a dizer que abrange os conflitos armados que não apresentam caráter internacional e ocorrem no território de uma das altas partes contratantes²¹. Muito embora da leitura do artigo não se depreenda um conceito claro e objetivo, Pejic ressalta ser amplamente reconhecido que conflitos armados não-internacionais, regidos por esse artigo, são aqueles travados entre as forças armadas de

15. Cf. Universidade de São Paulo, Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conven%C3%A7%C3%A3o-de-Genebra/protocolo-ii-adicional-as-convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949-relativo-a-protexcao-das-vitimas-dos-conflitos-armados-nao-internacionais.html>. Acesso em 21 jun. 2012.

16. Cf. SOLIS, G. D. *The Law of Armed Conflicts – International Humanitarian Law in War*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 131.

17. Cf. SOLIS, op. cit. (nota 16 supra).

18. Cf. ALPINI, M. *Right To Intervene And Right To Protect: Dilemmas Of Humanitarianism In Syria – Analysis*. Disponível em: <http://www.eurasiareview.com/23112011-right-to-intervene-and-right-to-protect-dilemmas-of-humanitarianism-in-syria-analysis/>. Acesso em 15 abr. 2012.

19. Cf. Presidência da República. Decreto n. 4.388. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm. Acesso em 21 jun. 2012.

20. Cf. PEJIC, J. *The protection scope of Common Article 3: more than meets the eye*. *International Review of the Red Cross*, Volume 93, n. 881, march 2011, p. 192-193.

21. Cf. COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, Artigo 3º Comum às quatro Convenções de Genebra de 1949. Disponível em: <http://www.icrc.org/por/resources/documents/treaty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm>. Acesso em 20 jun. 2012. Importante ressaltar que, o *Opinion Paper* do CICV de 2008, informa ser amplamente aceito “that the lower threshold found in Article 1(2) of APII, which excludes internal disturbances and tensions from the definition of NIAC, also applies to common Article 3, cf. INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS (ICRC [a]). How is the term “Armed Conflict” defined in International Humanitarian Law. Disponível em: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm>. Acesso em 21 jun. 2012.

22. Cf. PEJIC, op. cit. (nota 20 supra), p. 191.

um Estado e grupos armados não estatais ou entre tais grupos²².

A dificuldade maior, contudo, está em estabelecer quem é legítimo para definir se determinado conflito é ou não é um CANI e, ainda, se aplica-se ou não o Artigo 3º Comum ao caso concreto. Vale ressaltar não ser interesse de nenhum Estado reconhecer que não foi capaz de controlar a violência dentro dos seus limites territoriais, podendo com isso sofrer uma intervenção externa. Portanto, não serão eles os sujeitos legítimos a determinar a natureza do conflito. Em vista desse fato, a aplicação do referido artigo não é muito frequente²³.

Por esse motivo, o CICV, nos comentários tecidos às Convenções de Genebra, sugeriu quatro condições de aplicabilidade para o Artigo 3º Comum, não obrigatórias e não cumulativas, sendo a mais relevante para o presente estudo a que estabelece que o conflito figure na agenda de discussão da AGNU ou do CSNU como um fator de instabilidade para a segurança internacional²⁴.

No item referente ao histórico do conflito da Síria foram mencionadas a Resolução A/RES/66/253 aprovada pela AGNU, e as Resoluções 2042, 2043, 2052 e 2059 (2012) do CSNU, todas tratantes do conflito. Deve-se ressaltar, contudo, que a falta de referência à situação da Síria como sendo uma ameaça à paz internacional na redação das resoluções não escondeu a preocupação da comunidade internacional de que o conflito desenvolvido no país fosse realmente um fator desestabilizador da paz e segurança internacionais. Tal menção não pôde ser feita em virtude da falta de consenso evidenciada no Conselho de Segurança, principalmente pelas posições adotadas pela Rússia, que vê no reconhecimento do conflito como tal, uma possibilidade de intervenção no país aliado justificada sob o manto do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Além disso, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII) havia firmado o entendimento, no caso Tádic, de que se estaria diante de um CANI, nos moldes do Artigo 3º Comum, “*whenever there is [...] protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a*

State”²⁵.

Corroborando este entendimento, em 2008 o CICV finalmente definiu, à luz do direito internacional humanitário, o CANI ao qual se aplica o Artigo 3º Comum como sendo

“protracted armed confrontations occurring between governmental armed forces and the forces of one or more armed groups, or between such groups arising on the territory of a State. The armed confrontation must reach a minimum level of intensity and the parties involved in the conflict must show a minimum of organization.”²⁶

A partir desse marco conceitual, pode-se concluir que, dadas as características apresentadas pelo conflito da Síria, que apontam para uma situação que opõe forças armadas do Estado e grupos armados dissidentes; que se desenrola há 21 meses num mesmo território, podendo ser caracterizado como um conflito prolongado (protracted); que já fez mais de 20.000 mil vítimas fatais, o que evidencia o alto nível de intensidade no uso da violência; que já foi objeto de várias referências no âmbito da AGNU e do CSNU; reconhecido pelo CICV como sendo um conflito armado não-internacional²⁷ e onde foi reconhecido o mínimo de organização da oposição – Conselho Nacional Sírio²⁸ –, o conflito em andamento na Síria é um CANI, tal como previsto pelo Artigo 3º Comum²⁹.

4. PRINCÍPIO DA DISTINÇÃO

Apesar de ser um costume do direito internacional³⁰, o princípio da distinção só foi reconhecido expressamente em 1977, quando o Protocolo Adicional I³¹, em seu artigo 48, assim estabeleceu:

“de forma a assegurar o respeito e a proteção da população civil e dos bens de caráter civil, as Partes no conflito devem sempre fazer a distinção entre

23. Cf. SOLIS, op. cit. (nota 16 supra), p. 102.

24. Cf. SOLIS, op. cit. (nota 16 supra), p. 102-103.

25. Cf. PEJIC, op. cit. (nota 20 supra), p. 192.

26. Cf. ICRC [a], op. cit. (nota 21 supra).

27. Cf. INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS (ICRC [b]). Syria: ICRC and Syrian Arab Red Crescent maintain aid effort amid increased fighting. Disponível em: <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/update/2012/syria-update-2012-07-17.htm>>. Acesso em 06 dez. 2012.

28. A França foi o primeiro país da União Europeia a reconhecer o Conselho Nacional Sírio como o bloco legítimo de opositores. O Presidente François Hollande assim se manifestou: ““I announce today that France recognizes the Syrian National Council as the sole legitimate representative of the Syrian people and as future government of a democratic Syria making it possible to bring an end to Bashar al-Assad's regime.”, cf. REUTERS. France recognizes new Syria opposition. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2012/11/13/us-syria-crisis-idUSBRE88J0X720121113>>. Acesso em 06 dez. 2012.

29. Em 12 de junho de 2012, Hervé Ladsous, Subsecretário-Geral da ONU para o Departamento de Operações de Manutenção de Paz, reconheceu que o conflito na Síria configura uma guerra civil, cf. Para chefe da missão da ONU, Síria está em guerra civil. ESTADÃO.COM.BR/INTERNACIONAL. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,para-chefe-da-missao-da-onu-siria-esta-em-guerra-civil,885395.0.htm>. Acesso em 21 jun. 2012.

30. Tanto PEJIC quanto SOLIS afirmam a natureza consuetudinária do princípio, cf. PEJIC, op. cit. (nota 20 supra), p. 220 e SOLIS, op. cit. (nota 16 supra), p. 252.

31. Cf. SOLIS, op. cit. (nota 28 supra).

32. Cf. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949, relativo à proteção de vítimas em conflitos internacionais. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tiduniversais/dih-prot-l-conv-genebra-12-08-1949.html>. Acesso

população civil e combatentes, assim como entre bens de caráter civil e objetivos militares, devendo, portanto, dirigir as suas operações unicamente contra objetivos militares”³².

A distinção, afirma Gary Solis, é o conceito mais significativo e importante dentro do campo de batalha, pois sob nenhuma circunstância a necessidade militar pode justificar a inobservância do dever de distinguir. Por esse motivo, as partes do conflito devem, em todo tempo, distinguir entre civis e combatentes. Os ataques devem ser direcionados apenas a combatentes, não podendo fazer civis como alvo. Além disso, deve-se distinguir, também, entre objetivos militares e objetivos civis. São duas, portanto, as dimensões deste princípio³³.

Para os propósitos do princípio da distinção, o CICV, no estudo intitulado *Customary International Humanitarian Law* - que se aplica tanto a conflitos armados internacionais quanto não-internacionais - estabelece que os membros das forças armadas do Estado podem ser considerados “combatentes” tanto do ponto de vista de conflitos armados internacionais quanto de não-internacionais, constituindo parte legítima nas hostilidades. O status de combatente³⁴, por outro lado, existe apenas para conflitos armados internacionais³⁵.

Desse modo, enquanto integrantes das forças armadas do Estado podem ser considerados combatentes para o propósito do princípio da distinção, a situação dos membros de grupos armados não é clara, pois pessoas que tomam parte diretamente em CANI são, em alguns casos, rotulados de “combatentes”³⁶.

Por exemplo, a AGNU adotou em 1970 uma resolução concernente ao respeito dos direitos humanos em conflitos armados e utilizou o termo “combatente” para designar as partes engajadas diretamente em qualquer tipo de conflito armado. Entretanto, essa nomenclatura é utilizada, apenas, em termos genéricos, significando, com isso, que tais pessoas não gozam da proteção garantida aos civis, mas também não gozarão do privilégio de serem considerados prisioneiros de guerra caso capturados³⁷.

Solis explica, então, que o entendimento tradicional é que não há que se falar em “combatentes” em conflitos CANI sob o resguardo do Artigo 3º Comum, uma vez que não existe prisioneiro de guerra em conflitos dessa natureza. Pode haver combatentes no sentido literal, de serem alvos legítimos, mas à luz do direito internacional humanitário eles são fighters³⁸, rebeldes, insurgentes ou guerrilheiro engajados num conflito armado onde há, também, forças armadas do governo. Caso capturados, serão prisioneiros do governo que os detiveram, podendo ser processados pelos atos ilegais cometidos, pelo tribunal militar ou comum do Estado que o capturou³⁹.

No caso da definição de civis, Pejic afirma que todas as pessoas, portanto, que não forem membros das forças armadas do governo e de grupos armados envolvidos no conflito, são consideradas civis⁴⁰.

Para os civis e consoante com o princípio da distinção que visa poupar vidas dos que não estiverem engajados diretamente nas hostilidades, o artigo 13 (2) do Protocolo Adicional II estabelece que “nem a população civil, enquanto tal, nem as pessoas civis deverão ser objeto de ataques. São proibidos os atos ou ameaças de violência cujo objetivo principal seja espalhar o terror na população civil.” Entretanto, o parágrafo 3º do mesmo artigo faz uma importante ressalva a esse direito ao prever que “as pessoas civis gozam da proteção atribuída pelo presente título, salvo se participarem diretamente nas hostilidades e enquanto durar tal participação”.

A falta de definição para a expressão “participação direta nas hostilidades” dificulta a aplicação do princípio da distinção entre civis pacíficos e civis que estejam, real e diretamente, engajados nas hostilidades⁴¹. Contudo, na dúvida em distinguir entre civis pacíficos, civis engajados diretamente nas hostilidades, combatentes ou fighters, o Protocolo Adicional I, no artigo 50 (I) estabelece o entendimento de que deve-se reconhecer o indivíduo como civil e portanto, como alvo ilegítimo de ataques⁴².

No caso específico do conflito da Síria, tendo em vista os intensos ataques direcionados à população civil citados no item 2, e o considerável número de vítimas

em 21 jun. 2012.

33. Cf. SOLIS, op. cit. (nota 16 supra), p. 251.

34. A definição legal para o status de combatente é a que estabelece que, uma vez capturado, a ele será conferido status de prisioneiro de guerra, um dos mais valiosos direitos de um combatente, segundo as leis da guerra, cf. SOLIS, op. cit. (nota 16 supra), p. 188.

35. Cf. INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS (ICRC [c]). Customary IHL – Rule 2. Disponível em: http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule2. Acesso em 21 jun. 2012.

36. Cf. ICRC [c], op. cit. (nota 35 supra).

37. Cf. ICRC [c], op. cit. (nota 35 supra).

38. Termo utilizado pelo San Remo Manual on the Law of Non-international Armed Conflict.

39. Cf. SOLIS, op. cit. (nota 16 supra), p. 191.

40. Cf. PEJIC, op. cit. (nota 20 supra), p. 222.

41. Cf. MELZER, N. Civilian Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law in *The Conduct of Hostilities: Revisiting the Law of Armed Conflict, 100 Years after the 1907 Hague Conventions and. Sanremo, setembro 2007*, p. 70.

42. A participação de civis em conflitos armados não é nem proibida nem aceita pelo direito internacional humanitário. Na falta de tal proibição, a participação direta de civis nas hostilidades não constitui um crime de guerra. Eles serão julgados e penalizados pela lei doméstica do estado que os capturarem pelos excessos que tenham cometido durante sua participação, cf. MELZER, op. cit. (nota 39 supra), p. 72.

43. Cf. INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS (ICRC [d]). Customary IHL – Rule 1. Disponível em: http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule1. Acesso em 21 jun. 2012.

fatais, pode-se concluir que o princípio da distinção não vem sendo observado por nenhuma das partes envolvidas, em especial pelas forças armadas do governo. Do ponto de vista da distinção material, as ações da Guarda Revolucionária comprovam o desinteresse, também por parte das demais forças do governo, de distinguirem entre objetivos militares e civis.

5. CONCLUSÃO

Do exposto, pode-se concluir que o conflito em andamento na Síria classifica-se de acordo com o Artigo 3º Comum, como sendo um conflito armado de natureza não-internacional.

No tocante ao princípio da distinção, viu-se com o breve histórico apresentado sobre os eventos que vêm se desenrolando há 21 meses na Síria, que este não está sendo observado por nenhuma das partes conflitantes, em especial pelas forças armadas do governo, contribuindo para o aumento do número de vítimas fatais em meio à população civil.

A respeito, portanto, da necessidade de aplicar esse princípio durante as hostilidades, a jurisprudência dos tribunais internacionais é clara. A Corte Internacional de Justiça no caso *Nuclear Weapons*, o TPII no caso *Tádíc*, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso referente aos eventos ocorrido em La Tablada, Argentina, todos reiteram a obrigação de distinguir entre civis e combatentes, pois trata-se de costume internacional que abrange tanto conflitos armados internacionais quanto não-internacionais, devendo ser processado aquele que não o observar⁴³.

O Estatuto de Roma, por sua vez, estabelece no artigo 8 (2), i como crime de guerra “*dirigir intencionalmente ataques à população civil em geral ou civis que não participem diretamente nas hostilidades.*” Os ataques às cidades de Hula e Taldou, da forma com que foram desdobrados, num primeiro momento parecem enquadrar-se em tal categoria de crime.

Portanto, em vista da realidade que aflige a população civil na Síria, espera-se que membros das forças armadas do governo e integrantes de grupos armados opositores sejam responsabilizados tanto pela não observância do princípio da distinção quanto pelos atos indicativos de crime de guerra.

Dando força à necessidade de responsabilizar aqueles que tenham infringido normas do direito internacional humanitário, a Câmara de Apelação do TPII, no caso *Tádíc* firmou o entendimento de que

“we have no doubt that they [violations of warfare in international law] entail individual criminal responsibility, regardless of whether they are committed in internal or international armed

conflicts. Principles and rules of humanitarian law reflect ‘elementary considerations of humanity’ widely recognized as the mandatory minimum for conduct in armed conflicts of any kind”⁴⁴.

O presente artigo conclui, portanto, pela necessidade da responsabilização daqueles que não tenham distinguido entre alvos legítimos de ataques e civis, pois nas palavras de Eve La Haye, “with no real risk of prosecutions for war crimes, there therefore few incentives for belligerents to respect the laws of war in internal armed conflict”⁴⁵.

REFERÊNCIAS

ALPINI, M. Right To Intervene And Right To Protect: Dilemmas Of Humanitarianism In Syria – Analysis. Disponível em: <http://www.eurasiareview.com/23112011-right-to-intervene-and-right-to-protect-dilemmas-of-humanitarianism-in-syria-analysis/>. Acesso em 15 abril 2012.

APÓS MASSACRE, Annan chega à síria para tentar salvar negociação de paz. O Estado de São Paulo, São Paulo, 29 maio 2012, A11.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, Artigo 3º Comum às quatro Convenções de Genebra de 1949. Disponível em: <http://www.icrc.org/por/resources/documents/treaty/treaty-gc-0-art3-5tdlrm.htm>. Acesso em 20 jun. 2012.

GUIDE: Syria Crisis. Middle East BBC News. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13855203>. Acesso em 13 abril 2012.

GABINETE DE DOCUMENTAÇÃO E DIREITO COMPARADO. Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 1949, relativo à proteção de vítimas em conflitos internacionais. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-prot-l-conv-genebra-12-08-1949.html>. Acesso em 21/06/2012.

HILLARY ACUSA Rússia de enviar helicópteros à Síria. O Estado de São Paulo, São Paulo, 13 de jun. 2012, A13.
HOBBSAWM, E. Globalização, Democracia e Terrorismo. São Paulo: Companhia das Letras, 5ª ed., 2007.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS (ICRC [a]). How is the term “Armed Conflict” defined in International Humanitarian Law. Disponível em: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm>. Acesso em 21 jun. 2012.

44. Cf. SOLIS, op. cit. (nota 16 supra), p. 100.

45. Cf. LA HAYE, E. War Crimes in Internal Armed Conflict. New York: Cambridge Press, 2010, p. 1.

INTERNATIONAL COMITTEE OF RED CROSS(ICRC [b]). Syria: ICRC and Syrian Arab Red Crescent maintain aid effort amid increased fighting. Disponível em: <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/update/2012/syria-update-2012-07-17.htm>>. Acesso em 06 dez. 2012.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS (ICRC [c]). Customary IHL – Rule 2. Disponível em: http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule2. Acesso em 21 jun. 2012.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF RED CROSS (ICRC [d]). Customary IHL – Rule 1. Disponível em: http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule1. Acesso em 21 jun. 2012

KEELER, C. The End of the Responsibility to Protect? Disponível em: <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/12/the-end-of-the-responsibility-to-protect/>. Acesso em 14 mar. 2012

LA HAYE, E. War Crimes in Internal Armed Conflict. New York: Cambridge Press, 2010.

MELZER, N. Civilian Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law in The Conduct of Hostilities: Revisiting the Law of Armed Conflict, 100 Years after the 1907 Hague Conventions and. San Remo, setembro 2007, p. 70 - 72.

PARA CHEFE da missão da ONU, Síria está em guerra civil. ESTADÃO.COM.BR/INTERNACIONAL. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,para-chefe-da-missao-da-onu-siria-esta-em-guerra-civil,885395,0.htm>. Acesso em 21 jun. 2012.

PEJIC. J. The protection scope of Common Article 3: more than meets the eye. International Review of the Red Cross, Volume 93, n. 881, march 2011, p. 189-225.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto n. 4.388. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm. Acesso em 21 jun. 2012.

REUTERS. France recognizes new Syria opposition. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2012/11/13/us-syria-crisis-idUSBRE88J0X720121113>>. Acesso em 06 dez. 2012.

SOBRE PRESSÃO, regime sírio nega autoria de massacre e ONU condena ofensiva. O Estado de São Paulo, São Paulo, 28 maio 2012, A10.

SOBREVIVENTES RELATAM assassinatos casa por casa. O Estado de São Paulo, São Paulo, 30 maio 2012, A14.

UNITED NATIONS NEWS CENTRE. At General Assembly, Ban and UN-Arab League envoy call for greater efforts to resolve crisis in Syria. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43644&Cr=syria&Cr1=#.UMDuZWep-70>>. Acesso em 06 dez. 2012

ZAVERUCHA, Jorge; REZENDE, Flávio da Cunha. How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: arguments for an outlier. International Political Science Review. v. 30, n. 4, p. 1-23, 2009.

SOLIS, G. D. The Law of Armed Conflicts – International Humanitarian Law in War. New York: Cambridge University Press, 2010.

UNITED NATIONS docs. GAV/11207/Rev. 1*. Disponível em: <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/ga11207.doc.htm>. Acesso em 21 jun. 2012.

UNITED NATIONS OFFICIAL highlights situation in Syria at opening of Human Rights Council session. UN News Centre. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42260&Cr=rights&Cr1=Syria#>. Acesso em 21 jun. 2012.

UNITED NATIONS OFFICIAL Rebukes Syria Over Violence, The New York Times – Middle East. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/02/14/world/middleeast/syrian-forces-continue-attack-on-homs.html>. Acesso em 16 jun. 2012.

UNITED NATIONS SUPERVISION MISSION IN SYRIA. Mission home. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unsmis/>>. Acesso em 06 dez. 2012.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conven%C3%A7%C3%A3o-de-Genebra/protocolo-ii-adicional-as-convencoes-de-genebra-de-12-de-agosto-de-1949-relativo-a-protecao-das-vitimas-dos-conflitos-armados-nao-internacionais.html>. Acesso em 21 jun. 2012.

SOBRE O ARTIGO E O AUTOR

PRISCILA LIANE FETT

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
priscilafett@yahoo.com.br

Possui graduação em Direito pela Universidade Candido Mendes (2007), é especialista em Direito Público (2008), é mestre em Direito (área: Direitos Humanos) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2012). Tem experiência nas áreas de Direito Internacional, Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados. É advogada e atualmente pesquisadora do Observatório de Direitos Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina.

Recebido em 10 de dezembro de 2012

Aprovado em 10 de janeiro de 2013

WHAT ARE THE MAIN SECURITY CHALLENGES CONFRONTING CHINESE FOREIGN POLICY TODAY? HOW EFFECTIVELY IS CHINA MANAGING THEM

SÉRGIO LUIZ TRATZ

ABSTRACT

This analysis investigates the main security challenges confronting Chinese foreign policy today, and how effectively China is managing them. The essay is developed as follows: firstly, it addresses those aspects of Chinese foreign policy that are aimed at maintaining economic development, looking at how the country seeks to ensure trade and financial security through its role in international forums, and also the strategies it employs in order to ensure energy, resource and food security. Secondly, the more traditional security issues are addressed, looking at those aspects of foreign policy aimed at national unification, sovereignty and territorial security, the modernization of the military, and the challenges of a rising China and its relationship with the United States. Finally, a conclusion is drawn about how effectively China is managing its foreign policy.

Keywords: China. International Security. Foreign Policy.

I. INTRODUCTION

The People's Republic of China (PRC) is a continental country with an area of 9.6 million square kilometres and the largest population in the world. The reforms it has carried out since 1978 have led an intensive process of modernization in the Chinese economy, producing not only deep transformations in its society but also bringing about a new economic and political world order.

In the last 25 years China has had the highest economic growth in the world, with average growth of 10% per year. Its gross domestic product (GDP) was \$7.3 trillion in 2011, making it the second largest economy in the world.¹ According the International Monetary Fund (IMF), China's GDP per capita has grown by an annual average of 8% over the past 30 years, reaching \$8,395 in 2011.²

The World Bank estimates that China has been responsible for three quarters of the world's poverty reduction since 1978, lifting 400 million of its people above the poverty line of one dollar/day between 1990 and 2005. The country still contains extreme poverty and suffers from a high rate of inequality, however. China is seeking to build a 'harmonious society', so it will be essential to maintain economic growth in order

to continue poverty reduction and improve the general standard of living.

The modernization of China and its economic growth based on industrial production have presented new challenges for Chinese foreign policy, such as those of energy security, resource security and food security. The traditional security issues also are aggravated by the continental size of the country; increasing problems with more than fifty ethnic groups, and extensive borders (maritime and land). The main issues with regard to sovereignty arise from the separatist movements in Tibet and Xinjiang; border problems in the East and South China Sea; and the question of reunification with Taiwan.

China's rise to become a political and economic world power has been the focus of intense academic and political debate. Napoleon Bonaparte once said that "China is a sleeping giant; let her sleep, for when she wakes she will shake the world."³ The giant woke up in 1978 and is starting to stand up for herself. Power transition theory associates the rise of a new power with the decline of another, and states that the clash between rising and declining powers often ends in war. There exists, therefore, a 'China threat theory'⁴ with regard both to China's relations with its Asian neighbours and its relations with the United States and other developed countries.

China does not wish to be perceived as a threat, despite the fact that does not hide its long-term political strategy, which is to put the Chinese civilization back in a prominent position – recovering from the so-called 'century of humiliation',⁵ – but not necessarily to achieve hegemony in the international order. The terms 'peaceful rising' and 'peaceful development'⁶ express this reality, running counter to 'China threat theory'.

This analysis aims to investigate the main security challenges confronting Chinese foreign policy today, and how effectively China is managing them. The essay will be developed as follows: first, it will address

1. International Monetary Fund, www.imf.org/external/index.htm (accessed June 04, 2012).

2. Ibid.

3. Quoted in: Annika Linck, "Strengths and Weakness of a Rising China: What Will be China's Role in a Global Security Order?" *Juillet 2011*, www.ceri-sciences-po.org (accessed in 8 May 2012).

4. Kenneth Johnson, *China Strategic Culture: a perspective for the United States*, Carlise-PA: Strategic Studies institute (2009): 2.

5. Ibid., 6.

6. Ibid., 8.

those aspects of Chinese foreign policy that are aimed at maintaining economic development, looking at how the country seeks to ensure trade and financial security through its role in international forums; and also the strategies it employs in order to ensure energy security, resource security and food security. Second, the more traditional security issues will be addressed, looking at those aspects of foreign policy aimed at national unification, sovereignty security and territorial security; the modernization of the military; and the challenges of a rising China and its relationship with the US. A conclusion can then be drawn about how effectively China is managing its foreign policy.

2. BUILDING A DEVELOPED COUNTRY – ECONOMIC SECURITY

The strategic goal of China for 2049 is to become a medium developed country.⁷ To achieve this, important steps have been taken through the new economic model in place since 1978, aimed at achieving a particular kind of integration into the international economy – what the PRC's have called the 'socialist market economy'. Economic growth has supported the social policies and improved the standard of living of the Chinese population, making China a more stable country.

The priority of the Chinese government is always that of maintaining economic growth, based on industrial production. With its cheap labour force China has become the world's factory', the switch to industry creating more jobs than the previous rural system. Economic security, considered essential, is the underlying aim of two major aspects of China's foreign policy: first, its participation in different international organizations and forums, particularly related to consumer markets (trade security) and macroeconomic stability (financial security); and second, the purchase of commodities in order to ensure energy security and raw materials (resource security). Also linked to commodities is the purchase of food in order to ensure that the country's people – now 20% of the world's total population – have enough to eat (food security).

a) China's international trade policy

China has been required to adapt to international rules in order to sell its products in the consumer markets of the developed countries (particularly the European Union and the US), where purchasing power is greatest. It acceded to the World Trade Organization (WTO) in 2001 – a great step forward in its strategy of inserting itself into the global economy and achieving continued economic

modernization.

China has pursued the principle of multilateralism through its participation in an alphabet soup of international organizations and forums, both formal and informal, including the UN, WB, IMF, SCO, G20, BRICS, and 'ASEAN plus Three'. And no less important for China's international reach are the bilateral agreements it has signed with numerous countries, strengthening its diplomatic actions in international organizations.

As an alternative to the G7 group of developed economies which has sought to monopolize the regulation of the international market, China and other emerging countries such as Brazil, India, Turkey and Argentina have organized the G20, proposing a new forum for cooperation and consultation on the international financial system. Currently the G20 is the most important international economic forum for studying, reviewing and promoting discussion among key developed and emerging economies – which represents a victory not only for China but also for other developing countries.

Su Hsing Loh⁸ argues that China also welcomed the ideas of Western economists to achieve its global objectives, such as 'BRICS' and the 'ASEAN plus Three'. Denoting Brazil, Russia, India and China, BRICs is an acronym coined in 2001 by Jim O'Neill of Goldman Sachs which has since entered into popular usage. The grouping distinguishes the emerging powers predicted to become particularly important actors in the global economy – and was subsequently embraced by the four countries themselves and turned into a political association expressing the ideals of emerging countries. Later the group invited South Africa to join them, a development not foreseen by Jim O'Neill himself. Without the 'C' of China, however, the BRICS would have no reason to exist, because most of the economic power of the grouping comes from China. China has used the BRICS summits to 'call for a greater voice in the International Monetary Fund (IMF) and The World Bank'⁹

ASEAN is a free trade area comprising South Asian countries with a combined GDP that would be ranked as the ninth largest in the world, while the 'ASEAN plus three' is an important regional forum that coordinates cooperation between them and three East Asian countries, namely China, Japan and South Korea.¹⁰ There are negotiations aimed at making the ASEAN plus three a single free trade area, strategically leaving out the US, an important player in the region.

David Walgreen¹¹ affirms that Russia is another strategic partner for China, particularly since Vladimir Putin came to power. The two countries created the Shanghai Cooperation Organization (SCO) in 2002,

7. Zheng Bijian, "China's 'Peaceful Rise' to great Power Status," *Foreign Affairs* 84, No 5 (Sep/Oct 2005):2.

8. Su Hsing Loh, "China's Rhetoric of Peace," *The World Today* Chatham (November 2011):21.

9. Daniel Drezner, "Bad debts: Assessing China's Financial Influence in Great power Politics," *International Security* 34, No 2 (2009):7.

10. Yoichi Funabashi, "Forget Bretton Woods II: the role for U.S. – China – Japan Trilateralism," *The Washington Quarterly*, 32:2 (2009):12.

11. David Walgreen, "China in the Indian ocean region: Lessons in PRC Grand Strategy," *Comparative Strategy* 25, No 1 (2006):61.

a mutual-security and economic organization which also includes Kazakhstan, Tajikistan, Kyrgyzstan and Uzbekistan. Russia and Central Asia are rich in oil and gas, essential to Chinese development.

Also significant for China are bilateral agreements with countries that are important for its economy, be they with developed countries that represent huge markets for Chinese products, such as Japan and the US, or with commodity producers that export raw materials and energy resources, such as Australia, South Africa, Iran, Venezuela and Brazil.

After the financial crisis in East Asia (1997), China made a great effort to acquire sufficient currency reserves to allow an independent response in case of potential further crises. Its international reserves of foreign currencies amounted \$3.2 trillion in June 2011, the world's largest.¹² Today China has better financial security than in 1997, which can be verified by positive balances in the face of the instability of the international market in 2008 and the current crisis in the Eurozone.

China's investments in international markets are growing quickly, building financial ties and interdependence with other countries. For example it has about \$2.3 trillion of U.S. assets in September 2008, with approximately \$1.5 trillion invested in dollar-denominated debts,¹³ making it the largest foreign creditor of the U.S. public debt.

China also uses this to maintain its currency, the yuan, at a lower value against the dollar, increasing the competitiveness of its products in the international market. In 2009 the U.S. Treasury secretary Timothy Geithner complained that 'China was manipulating its currency.'¹⁴ However, China has since allowed the yuan to rise against the dollar (8% in the last two years) and the U.S. Treasury has declined to accuse the nation of manipulating the currency.¹⁵ The Chinese currency is still undervalued and its goods still have a very favourable international price.

a) Resource Security

The fact that the Chinese economic model is based on industrial growth and requires a large amount of energy and natural resources has led the country to create

strong ties with commodities producers, particularly in the last decade. Without restricting its purchases from its Asian neighbours China has expanded its network of suppliers in Africa, Latin America and the Middle East in order to ensure its energy and resource security. China imports oil from Angola, Iran, Venezuela, Libya, Sudan and South Sudan; iron from Brazil and Peru; and copper from Chile.

The logic behind Chinese demand for some agricultural commodities, such as soybeans from Argentina and Brazil, relates to food security. China depends on imports to feed its population and its capability to expand domestic production is very limited. In recent years China has used Chinese companies to invest in agricultural enterprises abroad and to buy fertile land in other countries as a strategy for controlling the production of food beyond its own borders – a new way of seeking to achieve agricultural self-sufficiency.¹⁶

The increase in the price of commodities on the international market is due to the quick rise in Chinese imports from several parts of the World. This phenomenon has formed the economic and indeed political basis of China's recent ties with many developing countries.

China has characterized its expansion of trade and investment in regions of the developing world as a partnership with mutual benefits – 'win-win'.¹⁷ This concept is particularly employed in the trade with Latin America, Africa and Southeast Asia. Chinese rhetoric has emphasized that there are mutual benefits because China is also a developing country, characterizing these relations as 'South-South'.¹⁸ An analysis of China's foreign policy in Latin America and Africa can be generalized for developing countries in other parts of the world.

The concept of 'South-South' interaction between China and Latin America presumes a relationship between a developing country (China) and a region of developing countries (Latin America) which is significantly different from the 'North-South' relationship between developed and developing countries (US/Europe-Latin America, for example) historically characterized by exploitation and inequality. Therefore, in the words of Matt Ferchen, "if China-Latin America economic and

12. Wayne Morrison and Marc Labonte, "China's Holdings of U.S. Securities: Implications for the U.S. Economy," Congressional Research Service, September 26 (2011) www.fas.org (accessed June 9, 2012).

13. Daniel Drezner, 12.

14. *Ibid.*, 37.

15. The New York Times, "Citing Gains, U.S. Doesn't Call China Currency Manipulator," May 25 (2012), www.nytimes.com (accessed June 5, 2012).

16. The largest Chinese state company in this sector, the China National Agricultural Development Group Corporation, operates in 40 countries and 10,000 of its 80,000 employees work abroad. The company has 6,000 hectares in Tanzania; established businesses in the food sector also in Guinea, Benin and Zambia; and has already entered Argentina and Peru. O Estado de S.Paulo, "China compra terras no Brasil," O Estado de S.Paulo, August 3 (2010), www.estadao.com.br (accessed May 5, 2012).

17. See also: Michael Glosny, "Heading Towards a Win-Win Future? Recent Developments in China's Policy Towards Southeast Asia," *Asian Security*, London, v.2, n.1, (2006):24-57.

18. See also: Monica Hirst, "A South-South perspective," in *China's Expansion in the Western Hemisphere: Implications for Latin América and United States*, eds R. Roet and G. Paz, (Washington-DC:Brookings, 2008).

19. Matt Ferchen, "China-Latin America Relations: Long-term Boon or Short-term Boom?" *The Chinese Journal of International Politics*, v4 (2011):69.

20. *Ibid.*, 71.

WHAT ARE THE MAIN SECURITY CHALLENGES

political ties are South-South, the argument that they are therefore inherently also 'win-win' must be due to their more equal, non-exploitative and ultimately stable nature".¹⁹

However, Ferchen also says that the trade ties between Latin America and China show an 'asymmetric' nature, due to Chinese exports of manufactured goods producing more stability for China's growth than the exports of commodities, with low added value, for Latin America, so "the relationship has taken on a 'North-South' tone."²⁰

The relationship between China and African countries has a similar agenda, sharing the view that Western criticism seeks to delay the development of poorer countries. Both have a common history of European exploitation which makes them mistrustful of western criticisms of their domestic policies. After the China-Africa Forum held in Beijing in 2006,²¹ which attracted more than 40 heads of state from Africa, Chinese-African ties have developed quickly.

China has a non-interventionist foreign policy that avoids interference in other countries' domestic affairs, an approach more favourable to African countries than the policies of the western countries and of international organizations such as the IMF. Paulo Visentini²² argues that China provides loans with few requirements and without political questioning, while western countries and international organizations tend to impose conditions for loans such as restrictive economic adjustment, political and economic liberalization, and western models of management, all of which often compromise the governance of African states. Therefore African countries have tended to stop borrowing from the IMF, "have become more selective with Western aid, and above all, have developed a more assertive diplomacy."²³

A large number of Chinese companies have moved to Africa, investing particularly in infrastructure, an area often overlooked by traditional partners. These projects have created millions of jobs, although in many cases China has employed its own labour force and for this reason there have been some tensions. Projects in the areas of mining, oil exploration, logging and agriculture, involving huge investments and technical assistance, have changed the economic landscape of Africa.

Extremely cheap Chinese products have found unexpected space in Africa, which has emerged as something of an alternative market in the face of global financial crisis. However, the balance of trade between Africa and China remains similar to the

'South-South' or 'win-win' relationship seen with Latin America. Nevertheless, some economists argue that the relationship is nothing more than a kind of Chinese neo-imperialism,²⁴ and that the provision of loans without political-institutional conditions serves to sustain and encourage dictatorships.

Africa is home to many allies of China in the field of international relations, with many countries valuing their relationship with China both because of the supply of arms and the influence wielded by China as a permanent member of UN Security Council, where it is able to provide diplomatic support and veto interventionist initiatives in the continent.

These aspects are much criticized by western countries, particularly the Chinese relationship with the so-called 'rogue states' and other countries that have a history of disrespect for human rights. Visentini affirms that the western attitude is regarded with scepticism by the Chinese and many Africans, however, as behind it they perceive another attempt to prevent their socioeconomic development and to impose their subservience to the powers of the North.²⁵

The Chinese development model, its economic attractiveness, and the principles of peaceful coexistence – mutual respect for sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, non-interference in the internal affairs of other states, equality and mutual benefit (win-win relationships) – are handled by Beijing as 'soft power' to manage their interests.

The impact of these elements – with Chinese characteristics – is known as the 'Beijing Consensus,'²⁶ something through which Beijing introduces a recipe for achieving development radically different from that proposed by the 'Washington Consensus'²⁷. Therefore, these elements have become an important vector of 'soft power' among developing countries.

The paradigm shift in how China is perceived – from weak and politically fragile, to strong – and its growing 'soft power' have led to the widespread acceptance of its influence in various regions of the world. China appears naturally as an alternative source of leadership to that offered by the United States and other Western countries.

3. LIVING IN A HARMONIOUS WORLD – TRADITION SECURITY ISSUES

In addition to the economic sphere, Chinese foreign policy is also dealing with great challenges related

21. Quangsheng Zhao and Guoli Liu, "The Challenges of a Rising China," *Journal of Strategic Studies* 30, No 4 & 5 (2007):606.

22. Paulo Visentini, "The New China and the International System," *Sociologia e Política* 19 (Nov 2011):140.

23. *Ibid.*, 141.

24. The Brazilian economist Delfim Netto is one of them. Matt Ferchen, 71.

25. Paulo Visentini, 140.

26. See also: Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus* (London: The Foreign Policy Centre, 2004).

27. The Washington Consensus was a set of measures and recommendations for Latin America, formulated in 1989 by economists from financial institutions located in Washington. John Williamson, "Did the Washington Consensus Fail?" *Outline of Remarks at CSIS*, (Washington-DC: Institute for International Economics, 2002).

to more traditional security issues such as sovereignty, regional security and global security. Chinese strategy on these issues uses the Confucian principle of 'harmony', associated with bilateral agreements and active participation in regional and international organizations. However, China has also developed 'hard power' to protect its borders and has wielded economic power to project its influence.

The main security challenges for China remain the question of unification with Taiwan; sovereignty issues regarding Tibet and Xinjiang; and border disputes with its neighbours, particularly in the South China Sea. But other, new security challenges have arisen with China's growing influence, specifically the natural clash with the superpower and the threats to Chinese companies abroad.

a) National Unification, Sovereignty and Territory Security

In order to build a harmonious society the issue of Chinese sovereignty – particularly national reunification – is considered non-negotiable. Using the principle 'one country, two systems', Beijing was able to reincorporate the last two colonial enclaves, Hong Kong and Macau, in 1997 and 1999 respectively. This symbolized of the end of the colonial era in Asia and coincided with the region's economic rise. Taiwan, however, remains the main reunification goal.

Beijing has used the same policy of 'one country, two systems' to press for peaceful unification with Taiwan. China has invested heavily there, such that 'economic interdependence between Taiwan and the mainland has become a fact of life'²⁸. The most recent elections consolidated a pro-Chinese trend, but Beijing does not rule out the use of force if necessary, as can be seen from the 2005 National Anti-Secession Law.²⁹

Taiwan is a sticking point between China and the United States, especially because the Americans support Taiwan's independence and help build up its military capabilities. In the diplomatic arena China has used its growing economic and cultural influence to apply pressure on its neighbours on this issue, although as Thomas Christensen points out, 'in the case of Taiwan contingencies, most regional actors have long wanted to avoid involvement in any case'.³⁰

The Chinese interest in regions such as Africa

and Latin America also takes on a political dimension. On the one hand, most countries that recognize Taiwan as a sovereign state are African or Latin American – but by strengthening ties with Africa and Latin America, Beijing seeks to reduce their support for Taipei in the international arena. Moreover, increasing cooperation with both regions gives China a greater number of supporters in international forums, particularly the UN, not only regarding Taiwan but also to block interference on the issues of Tibet, Xinjiang, and domestic human rights in general. It was a victory for China when the U.S. Department of State and the UN named the Uyghur separatist groups as terrorist organizations.

China has 14,500km of coastal borders, one of the longest land borders in the world, and a history of disputes with Japan, Vietnam and India. However, China has achieved a string of successes in foreign policy, ending disputes with its neighbours and proving political will to peacefully resolve the border problems with countries in East Asia and India. China has also sought to maintain political distance from Japan so as not to cause diplomatic incidents with this traditional rival, an important ally of the U.S. in East Asia.

The South China Sea is an important issue as China considers it a historical part of its territory. With three million square kilometres and 'a plethora of small islands, atolls, rocks and coral reefs, including the two main islands groupings of the Spratlys and Paracels',³¹ the area has strategic natural resources such as oil, gas and fish stocks. It is contested, however, with 'overlapping claims by Brunei, China, Malaysia, The Philippines, Taiwan and Vietnam'³².

There are also the interests of other countries – such as the US, which claims for free navigation using the international law of the sea.³³ Beijing strongly refuses to internationalize this issue and is looking for bilateral agreements in the region, but Sarah Reins argues that 'ASEAN members disagree with each other about how to handle which claims, and in what forum'.³⁴

Chinese diplomacy considers the South China Sea as an undisputable sovereign right and works to resolve the issue through negotiation, mainly regarding delimitation of the Economic Zone and the use of natural resources. Nevertheless, it has intensified the Navy presence in the region, and in the last two years the situation has become more confused by The Philippines'

28. Quangsheng, 605.

29. M. Taylor Fravel, "China's Search for a Military Power," *Washington Quarterly* 31, No 3 (2008):128.

30. Thomas Christensen, "Fostering Stability or Creating a Monster?" *International Security* 31, No 1 (2006):123.

31. Sarah Raine, "Beijing South China Sea Debate," *Survival: Global Politics Strategy*, 53:5, (2001):69.

32. *Ibid.*

33. The U.S. Secretary of State Hillary Clinton affirms that the United States has 'national interest in freedom of navigation, open access to Asia's maritime commons, and respect for international law in the South China Sea'. *The International Institute for Strategic Studies, Strategic Survey 2011: The Annual Review of World Affairs* (London: Routledge, 2011):355.

34. *Ibid.*, 76.

35. Vietnam, Viet Nam's Sovereignty: Over Hoang Sa and Truong Sa Archipelagoes, Hanoi: National Political Publishing House, 2012.

36. US\$ 143,0 Bn in 2011. SIPRI, "The 15 countries with the highest military expenditure in 2011," www.sipri.org (accessed June 4, 2012).

claim; by dissatisfaction on the part of Vietnam;³⁵ and by American pursuit of national interests in the region. It appears realistic, therefore, to predict that on this issue China will not achieve the solution it wants in the short term.

b) China as a Military Power

The People's Liberation Army (PLA) is another important instrument of Chinese foreign policy. The PLA has the world's largest number of troops (1.6 million), the second largest budget,³⁶ a nuclear capability, and a growing self-confidence towards potential rival forces that is widely accepted in a strongly nationalist country.

Defence spending has risen by nearly 200% since 2001, and the PLA has developed new units and capabilities, especially in the Navy and Air Force. Fravel Taylor considers that PLA has modernized its forces "to achieve its strategic goals by strengthening or developing three general military capabilities: internal control, area denial around its periphery [Asian Continent], and limited regional force projection".³⁷

China has developed a strong relationship with Russia and has become a great buyer of Russian high-tech weapons such as nuclear submarines and fighter aircraft.³⁸ In addition to acquiring foreign equipment, much of the Chinese spending is focused on the development of its own military technology, as demonstrated by the anti-satellite missile test of 2007; the launch of an aircraft carrier in 2011; and production of medium and long-range ballistic missiles.

China has tried to convince other countries that the PLA's modernization is not a threat to the region, using the arguments that its military posture is defensive and non-expansionist – but this is not the perception of the U.S., Japan, or other East Asian neighbours. Instability might therefore increase in the region, with possible competition in military spending based on mistrust, suspicion, and spirals of tension. Japan has sought to develop its military capabilities, and U.S. Defence Secretary Leon Panetta recently indicated that in the near future American military capabilities will be deployed to a greater extent in East Asia than in the Middle East or Central Asia.³⁹

c) China as a Military Power

Since the end of the Cold War the U.S. has reigned as the world's only superpower. The phenomenon of rising China and the forecast that China's GDP will overtake the U.S.'s by 2050 has created anxiety among policymakers and scholars. The current strategic debate presents conflicting point of views about future clashes between these countries.

The defensive realism of Kenneth N. Waltz argues that 'the actions and reactions of China, Japan and North Korea, with or without U.S. participation, are creating a new balance of power in East Asia, which is becoming part of the new balance of power in the world.'⁴⁰ In contrast

John Mearsheimer advocates offensive realism, affirming that 'if China becomes an economic powerhouse, it will almost certainly translate its economic might into military power. In short, China and the U.S. are destined to be adversaries as China's power grows.'⁴¹ On the other hand, the realist strategist Zbigniew Brzezinski does not see the Sino-American conflict as inevitable because 'China's leadership is not inclined to challenge the U.S. militarily, and its focus remains on economic development and winning acceptance as a great power.'⁴²

David Walgreen agrees with other analysts 'that China's long term goal is to achieve a degree of power and status that enables it to act outside the constraints of U.S. hegemony in the international system'.⁴³ He also argues that obtaining this 'freedom of action will allow China to pursue both its regional goals (including the reacquisition of Taiwan and consolidation of the South China Sea).'⁴⁴

Harry Kissinger argues "that even when China's GDP is equal to that of the United States, it will need to be distributed over a population that is four times as large, aging, and engaged in complex domestic transformations occasioned by China's growth and urbanization. The practical consequence is that a great deal of China's energy will still be devoted to domestic needs."⁴⁵

According to Gallup's 2011 World Affairs poll, Americans rated China their second-greatest 'enemy', after Iran.⁴⁶ In fact, the perception of American society seems strongly to influence the 'China Threat' in the current U.S. National Security Strategy.⁴⁷ The Obama government considers the Asian-Pacific region as key in U.S. foreign policy and has developed the so-called 'Pivot strategy'.

Secretary of State Hillary Clinton highlights the American strategy with six line actions to achieve its aim in the region: first, strengthening bilateral security alliances (Japan, South Korea, Australia, the Philippines, and Thailand); second, deepening the working relationship with emerging powers, including China; third, engaging with multilateral institutions; fourth, expanding trade and investment; fifth, forging a broad-based military presence; and finally, advancing democracy and human rights.⁴⁸ Thus the U.S. gives evidence of a strategy to contain China as a Great Power.

When the U.S. launched a massive intervention in Central Asia and the Middle East due to the "war on terror", Chinese interests in these regions were seriously affected; then the Chinese occupied economic and political spaces that the United States left in Africa, Southeast Asia and Latin America, avoiding friction with the U.S.

Chinese foreign policy has focused on destroying the image presented in 'China Threat Theory.' China presents itself as a regional power with global influence; not looking for hegemony, indeed opposing any kind of hegemony (such as that of the U.S.); and working for multilateralism and 'win-win' relationships. Specifically

regarding the U.S., Chinese rhetoric preaches a relationship based on mutual respect and cooperation, based mainly on economic interdependence.

There are, in fact, strong economic ties in the Sino-American relationship. China today is a great motor that boosts the world's economy, and an armed conflict or reduction of its economic activity would be catastrophic for the world, including the U.S.. However, this interdependence does not eliminate the commercial and political differences between the two countries, which have tended to escalate with China's rise. 'America and other powers continue to be suspicious about [Chinese] strategic intentions' and its 'peaceful development'.¹⁴⁹

4. CONCLUSION

Since China began its process of opening up and accelerated economic growth, the Asian giant has behaved discreetly in the international environment. However, there are signs that Beijing is rethinking its attitude, either willingly or because the international environment has forced it to. China is a pragmatic nation which moves according to its economic and political interests, and in fact, 'internal development still takes [its] priority'.¹⁵⁰

With the main goal of sustaining economic growth, China has developed a pragmatic and aggressive foreign policy based on multilateralism and its participation in many different organizations and international forums. Thus, China has acquired more strength to defend its interests with traditional customers and to influence the drawing up of international rules.

China has sought to address its great need for energy resources and other commodities not only in its dealings with its neighbours but also with new partners in Africa, Latin America and the Middle East which previously had links only with the U.S. and other western countries. Its search for resources has raised the price of commodities in the international market, being welcomed by the producers and displeasing the traditional trading costumers.

Chinese imports work as the grassroots of its relationship not only with neighbouring countries, as a regional player, but in different parts of the world as a global player. New consumer markets for Chinese products have been emerging with partners rich in commodities, where the 'South-South' and 'win-win' rhetoric is reinforced with cheap finance and huge investments in infrastructure that has promoted development in these countries.

However, although Chinese rhetoric characterizes this relationship as complementary and mutually beneficial, for developing countries seeking to be more than commodities exporters they may in fact be considered 'asymmetric' and close to the historically standards of 'North-South' relations.

According Visentini,⁵¹ the weapon supplies and the support in the U.N. Security Council of the African states' interests have raised the self-confidence of a continent that no longer feels abandoned. "That is what Brussels, Washington and non-governmental organizations have difficulty understanding. For African nations it represents economic decolonization and the valuing of their role in the international scene."⁵²

If China's policy ensures economic security through the supply of energy, natural resources and food, in supporting controversial regimes there is nevertheless a risk of damage to China's international reputation and the birth of anti-Chinese movements. If states supported by Chinese policy were to fail, supplies would be disrupted and Chinese companies might become the targets of terrorist attacks by groups resentful of Chinese enterprises.

However, the role of China in the U.N. Security Council, and its funding, are welcome in the developing world and at present the balance is positive for China, mainly in Africa but not least in Southeast Asia, the Middle East, Central Asia and Latin America. Indeed, China is a global player whose economic growth is of great benefit to the world economy. The partnerships China has established, especially in Africa, are not merely a conjectural relationship but an irreversible trend. Finally, all these diplomatic manoeuvres and the Chinese presence in different parts of the world contribute to consolidate China as a great global power.

Chinese diplomacy mainly uses 'soft power' – the ability to influence through persuasion, not coercion – which, combined with its 'economic power', is the main tool of foreign policy. However, the great challenges of reunification and the resolution of disputes on its borders, particularly the South China Sea, provide evidence that these issues will need a long-term approach. China has thus pursued the modernization of its armed forces, has acquired 'hard power', which signals a transition from a foreign policy based on 'soft power' to 'smart power' in the future.

With the second largest economy in the world, the question is whether China will be able to replace the United States as a new superpower. The military and economic distance that separates the two countries remains huge. The Sino-American economic and political relationship contains deep contradictions; in the last ten years China has avoided direct friction with the U.S., avoiding its areas of influence and controversial issues. However, China is beginning to show evidence that it is seeking a more pro-active posture in the international arena, challenging American leadership. The development of greater economic influence and the acquisition of denial military power are some of them.

Beijing's policies in the South China Sea, its

relationship with 'rogue states' and the expansion of its influence in Africa and Latin America all make the U.S. uneasy, and Washington has indicated that it does not intend to stand idly by if China expands into areas where the U.S. has strategic interests and important allies.

Overall, however, it is certainly the case that China is taking on the attributes of a medium developed country with a multilateral and comprehensive agenda in the political and economic arenas. This seems to herald a move beyond the era when China was struggling to regain its development and sovereignty, to a new stage where it begins to transform the international political and economic system.

BIBLIOGRAPHY

Books

Emmott, Bill. *Rivals: how the Power Struggle Between China, India and Japan Will Shape Our Next Decade*. London: Allen Lane, 2008.

Jacobson, Linda and Dean Knox. *SIPRI Policy Paper, No 26: New Foreign Policy Actors in China*. Solna, Sweden: SIPRI, September 2010.

Johnson, Kenneth D. *China Strategic Culture: A Perspective for the United States*. Carlisle PA: Strategic Studies Institute, 2009.

Ramo, Joshua Cooper. *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Centre, 2004.

Articles

Bijian, Zheng. "China's 'Peaceful Rise' to great Power Status." *Foreign Affairs* 84, No 5 (Sep/Oct 2005).

Christensen, Thomas J. "Fostering Stability of Creating a monster?" *International Security* 31, No 1 (Summer 2006): 81-126.

Clinton, Hillary. "America's Pacific Century." *Foreign Policy* (November 2011): 2.

Drezner, Daniel W. "Bad debts: Assessing China's Financial Influence in Great power Politics." *International Security* 34, No 2 (2009): 7-45.

Ferchen, Matt. "China-Latin America Relations: Long-term Boon or Short-term Boom?" *The Chinese Journal of International Politics* 4 (2011): 55-86.

Fravel, M. Taylor. "China's Search for Military Power." *Washington Quarterly* 31, No 3 (Summer 2008): 125-141.

Funabashi, Yoichi. "Forget Bretton Woods II: the role for U.S. – China – Japan Trilateralism." *The Washington Quarterly* 32:2 (2009): 7-25.

Glosny, Michael A. "Heading Towards a Win-Win Future? Recent Developments in China's Policy Towards Southeast Asia." *Asian Security*, London, v.2, n.1 (2006): 24-57.

Hui, Sylvia. "Engaging an Emerging Superpower: Understanding China as a Foreign Policy Actor." *Chatham House Programme Paper* (July 2011).

Jisi, Wang. "China's Search for a Grand Strategy," *Foreign Affairs* 90, Iss. 2 (Mar/Apr 2011).

Kissinger, Henry. "The Future of U.S. – Chinese Relations: Conflict is a Choice, Not a Necessity." *Foreign Affairs* 91.2 (Mar/Apr 2012): 44-55.

Linck, Annika. "Strengths and Weakness of a Rising China: What Will be China's Role in a Global Security Order?" *Journal of International Politics* (2011). <http://www.ceri-sciences-po.org> (accessed May 8, 2012).

Loh, Su Hsing. "China Rhetoric of Peace." *The World Today* (November 2011): 20-21.

Morrison, Wayne M. and Marc Labonte. "China's Holdings of U.S. Securities: Implications for the U.S. Economy." *Congressional Research Service*, September 26 (2011) <http://www.fas.org> (accessed June 9, 2012).

O Estado de S.Paulo, Opinião. "China compra terras no Brasil." *O Estado de S.Paulo*, August 3, (2010), <http://www.estadao.com.br> (accessed May 5, 2012)

Raine, Sarah. "Beijing South China Sea Debate." *Survival: Global Politics and Strategy* 53:5 (2011): 69-88.

Ratner, Ely. "The Emergent Security Threats Reshaping China's Rise." *Washington Quarterly* 34, no 1 (2011): 29-44.

Roy, Denny. "China's Democratised Foreign Policy." *Survival* 51, No 2 (April 2009): 25-40.

Subramanian, Arvind. "The Inevitable Superpower Why China's dominance is a sure thing." *Foreign Affairs* 90, Iss. 5 (Sept/Oct 2011): 66-78.

The Guardian, Associated Press in Singapore. "Leon Panetta: China should not fear new US military focus on Asia-Pacific." *The Guardian*, June 2 (2012). <http://www.guardian.co.uk> (accessed June 5, 2012).

The New York Times, The Associated Press. "Citing Gains, U.S. Doesn't Call China Currency Manipulator." *The New York Times*, May 25 (2012). <http://www.nytimes.com/> (accessed June 5, 2012).

Visentini, Paulo. "The New China and the International System." *Sociologia e Política* 19 (Nov 2011): 131-141.

Walgreen, David. "China in the Indian ocean region: Lessons in PRC Grand Strategy." *Comparative Strategy* 25, No 1 (2006): 55-73.

Williamson, John. "Did the Washington Consensus Fail?" *Outline of Remarks at CSIS*. Washington DC: Institute for International Economics (2002).

Zhao, Quangsheng, and Guoli Liu. "The Challenges of a Rising China." *Journal of Strategic Studies* 30, No 4 & 5 (2007): 585-608.

Chapters in books

Hirst, Monica. "A South-South perspective." In *China's Expansion in the Western Hemisphere: Implications for Latin America and United States*, edited by R. Roet and G. Paz. Washington-DC: Brookings, 2008.

Web pages

International Monetary Fund. <http://www.imf.org/>

external/index.htm (accessed June 04, 2012).

Official Publications

China. White Paper: China's National Defense in 2010. Beijing, 2011. http://english.gov.cn/official/2011-03/31/content_1835499.htm (accessed May 04, 2012).

SIPRI. The 15 countries with the highest military expenditure in 2011. <http://www.sipri.org> (accessed June 4, 2012)

The International Institute for Strategic Studies. Strategic

Survey 2011: The Annual Review of World Affairs. London: Routledge, 2011.

United States. National Security Strategy 2010. Washington, 2010. <http://www.whitehouse.gov> (accessed May 5, 2012).

Vietnam. Viet Nam's Sovereignty: Over Hoang Sa and Truong Sa Archipelagoes. Hanoi: National Political Publishing House, 2012.

SOBRE O ARTIGO E O AUTOR

SÉRGIO LUIZ TRATZ

Tenente-Coronel do Exército Brasileiro

Estado-Maior do Exército (EME)

Is graduated in Military Science – Bachelor's degree by Academia Militar das Agulhas Negras (1986) and Master's Degree by Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (2001), in Postgraduate Programme in Military History by Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO (2005), in Postgraduate Programme in Defence Studies by Royal College of Defence Studies – RCDS (Defence Academy of United Kingdom) and Master of Arts (M.A.) in International Security and Strategy by King's College – University of London (2012). Is Colonel with operational, managerial, and leadership experience that includes working with platoon, company, battalion, brigade, division, special forces and interagency operations, and multinational organizations such as the United Nations (UN), with assignments in Angola and Haiti. Currently Chief of the Army's budget planning and financial scheduling cell at the Estado-Maior do Exército – Brazilian Army.

Recebido em 06 de junho de 2013

Aprovado em 03 de julho de 2013



ÁFRICA & BRASIL: PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO

EDUARDO XAVIER FERREIRA MIGON
CARLOS ALEXANDRE GEOVANINI DOS SANTOS

RESUMO

O objeto de pesquisa foi a visão brasileira para o espaço geoestratégico da África Subsaariana. O viés epistemológico assume que assuntos estratégicos e inserção internacional são fenômenos complexos, o que sugere um olhar interdisciplinar, com contribuições teóricas a partir da Ciência Política, Relações Internacionais, Geopolítica e Ciências Militares. Quanto à metodologia, foram analisadas a política externa brasileira e a agenda de Segurança & Defesa para a região em estudo, bem como realizada a caracterização do espaço geoestratégico, com o mapeamento dos principais atores e dinâmicas, tanto num recorte presente quanto prospectivos. Estima-se que o presente artigo possa ser útil tanto no sentido de ampliar o debate acadêmico associado à emergente questão do relacionamento Brasil-África, no âmbito da intenção do Estado brasileiro de ampliar a aproximação Sul-Sul, quanto para a introdução de novos pesquisadores em conceitos de interesse (re)emergente para a agenda internacional de Segurança & Defesa, a qual encontra no continente africano um espaço de crescentes demandas.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Estratégia. Integração regional. África.

I. INTRODUÇÃO¹

Brasil e África são espaços geográficos descontínuos, porém adjacentes e conectados por múltiplos elementos, a exemplo da ligação marítima proporcionada pelo Atlântico Sul, dos enlances culturais decorrentes dos contributos africanos à composição étnica e racial da população brasileira, da inserção territorial majoritariamente a sul da linha do Equador, das limitações sociais, dentre outros. Com massas territoriais de grandes dimensões, acolhem heterogênea ocorrência de clima, relevo, vegetação, fauna, hidrografia, etc., que se por um lado proporcionam favorável disponibilidade de recursos naturais, sob outro ângulo fazem surgir contrastes e assimetrias que levam à existência de múltiplas e diferenciadas sub-regiões de estudo. Em consequência, assume-se à partida que a complexidade intrínseca ao relacionamento entre 55 países é reforçada pela heterogeneidade existente entre cada um dos atores, que apresentam diferenciado grau de 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.

Assim sendo, busca-se através desta curta investigação apresentar os aspectos mais relevantes e atuais da política externa e da estratégia nacional do Brasil em relação a atores selecionados no âmbito do continente africano, o que entende-se como útil à compreensão do posicionamento e papel assumido pelo país em face de países de um espaço geográfico que lhe é adjacente. Inicialmente é feito um breve enquadramento conceitual, com a caracterização do espaço de análise – Brasil, África e pelo Atlântico Sul – e das grandes perspectivas políticas e estratégicas que condicionam a dinâmica no âmbito deste. Na sequência, faz-se uma análise geopolítica do espaço, tanto sob uma perspectiva abrangente quanto sob um olhar mais específico, o qual incide sobre blocos e lideranças regionais selecionados. O relacionamento Brasil – África é apreciado sob o viés histórico e, também, com o apoio de temas selecionados da agenda bilateral. A dinâmica de Segurança & Defesa, ainda pouco considerada na literatura, é discutida em tópico próprio, sob o entendimento de que esta é uma agenda própria e inevitável de um espaço onde avulta a problemática das regiões instáveis, dos estados falhados², das crises humanitárias, etc.

As grandes linhas teóricas de investigação são convergentes com a temática dos estudos estratégicos e com a proposta brasileira de inserção soberana. Em consequência, trata-se de revisão que assume a teoria da complexidade, e a consequente necessidade de tratamento interdisciplinar, como paradigma teórico de análise do objeto de pesquisa, que pode ser sintetizado na visão brasileira para o espaço geoestratégico da África Subsaariana. O referencial teórico é construído, preponderantemente mas não com exclusividade, a partir de contribuições da Ciência Política, Relações Internacionais, Diplomacia, Geopolítica e Ciências Militares. Como contribuição teórica, espera-se que

1. Este trabalho revisa e amplia trabalho de investigação individual conduzido anteriormente pelo 1º autor (MIGON, 2011a) ao mesmo tempo em que coopera com o início dos estudos de doutorado do 2º autor (SANTOS, C.A.G., 2012). Versão preliminar foi submetida à discussão no Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI 2012), em Porto Alegre / RS.

2. Adota-se aqui a expressão mais típica do “português de Portugal” (português europeu), sob o entendimento de que esta melhor traduz o conceito de failed states, o qual se associa à incapacidade de um país em exercer as funções típicas de estado, isto é, em síntese, proporcionar segurança e bem-estar aos seus cidadãos. Trata-se mais de ausência de governo e óbices administrativos do que, como o termo estados falidos sugere, uma questão puramente econômica.

este seja um paper de revisão do estado atual do campo, sinalizando áreas emergentes de atenção.

2. BRASIL, ÁFRICA E ATLÂNTICO SUL

2.1. Caracterização do espaço de análise

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. Seu processo de formação e consolidação territorial levou a uma histórica predominância da influência continental em face da componente marítima, o que vem sendo conceptualmente revertido, em especial no âmbito do planejamento estratégico do Estado, onde já se verifica a adoção de conceitos como o de “Amazônia Azul”, que passa a sinalizar a existência de três grandes áreas de atenção geoestratégica, com dimensões semelhantes entre si: o espaço platino, o espaço amazônico e o espaço atlântico. 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. Tendo iniciado o século XXI como a 7ª ou 8ª economia mundial e sob a previsão de atingir a 5ª posição no horizonte 2050³, vem se caracterizando como uma economia com forte inserção regional e, apesar da brutal crise econômica mundial, ampliando sua participação no comércio internacional.

O continente africano tem seu litoral Oeste distante entre 3,5 e 6 mil quilômetros da costa brasileira, com a qual apresenta ligações comerciais diretas através do Atlântico Sul. Em dimensão territorial e humana, dispõe de território quase 4 vezes maior que o brasileiro, o qual acolhe cerca de 5 vezes mais população. Tem, usualmente, sua análise condicionada pela aglutinação em 2 grandes espaços, sendo o Saara o elemento divisor. A Norte, a África “branca”, mais próxima da Europa, majoritariamente islâmica, com melhor inserção comercial para os mercados extra continentais e, de forma geral, evidenciando melhores parâmetros econômicos e de desenvolvimento humano. A Sul, a África “negra”, mais fragmentada e mais assimétrica em termos étnicos e tribais, de estruturas políticas, de ambientes naturais e

com restrições à interconexão entre o litoral e o interior, com consequente impacto na estrutura social e qualidade de vida das populações. Em linhas gerais, que pese a abundância de recursos naturais, a África responde por apenas cerca de 2% da riqueza mundial⁴ (mensurada através do Produto Interno Bruto), com o destaque de que a África do Sul representa, individualmente, cerca de 20% de tal valor⁵. Como consequência imediata da reduzida expressão econômica e elevada população, tem-se que a África é um continente extremamente pobre, em relação que é agravada por múltiplos fatores, como instabilidade política, corrupção, criminalidade, conflitos interestatais, conflitos intraestatais, etc.

2.2. Política Externa e Estratégia Brasileira aracterização do espaço de análise

As origens e linha histórica de evolução da Diplomacia brasileira foram objeto de estudo, entre outros, de Cervo e Bueno (2002), Pinheiro (2004) e Lafer (2004), que expõem de forma consistente a qualidade dos serviços prestados por esta ao país. Nos últimos oito anos, que coincidem com o governo Lula, a ação diplomática teve significativo fortalecimento, incorporando novas teorias (SILVA, L. I. L.; AMORIM et GUIMARÃES, 2003), ampliando seus recursos humanos e suas representações internacionais, empregando mais recursos orçamentários e, mesmo, tendo sua ação institucional potencializada com o apoio da “diplomacia presidencial”.

O pensamento estratégico nacional vem sendo aperfeiçoado desde longa data, com ênfase para as preocupações relacionadas com a integração do território continental, como se vê em Backheuser (1952), Silva (G. C., 1955 e 1967), Mattos⁶ (1980, 1990, 2002), Castro (1981a) e Tosta (1984). Todavia, ainda que episódico e residual, verifica-se que no início dos anos 80 já havia alguma a atenção da academia para com o espaço africano (CASTRO, 1981b). Tais autores, estruturantes da Escola Geopolítica Brasileira (FREITAS, 2004), vêm sendo complementados com abordagens contemporâneas que enfocam mais o espaço adjacente do que o espaço nacional propriamente dito, a exemplo de Guimarães (1999), Vesentini (2000), Olic et Canepa (2004).

O pensamento castrense também vem, progressivamente, se libertando de um olhar interno e centrado nas fronteiras terrestres para uma visão mais abrangente. A nova dinâmica encontra apoio tanto da

3. A posição relativa varia conforme adote-se o critério de Paridade de Poder de Compra ou o Produto Interno Bruto nominal. As informações mais usualmente aceitas, pela credibilidade, metodologia, frequência de atualização e independência em relação aos governos nacionais, podem ser visualizadas nas bases de dados do The World Bank (<http://data.worldbank.org>) e The Economist (<http://countryanalysis.eiu.com/countrydata.html>). Um base de dados complementar, sujeita a maior viés mas bastante útil como instrumento auxiliar, é disponibilizada pelo governo dos Estados Unidos através do Cia World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>). Em termos de macroeconomia a abordagem preditiva mais usualmente citada com relação ao cenário brasileiro é a produzida pelo Goldman Sachs (<http://www2.goldmansachs.com/>), no âmbito do qual, inclusive, surgiu a expressão BRIC's (Brasil, Rússia, Índia e China, à época ainda sem a África do Sul).

4. <http://web.worldbank.org/>

5. <http://www.portalbrasil.net/africa.htm>

6. Considerando os originais serem de difícil acesso, sugere-se aos interessados a consulta à reedição do pensamento do autor recentemente disponibilizada pela Fundação Getúlio Vargas, em coedição com a Biblioteca do Exército (MATTOS, 2011)

visão institucional das lideranças militares (BRASIL, 2011), quanto no trabalho de editores e pesquisadores, que vêm dedicando maior atenção a rol mais alargado de temas, a exemplo de Caroli (2010) e Ribeiro (2012), os quais deslocam o centro de gravidade dos debates para o espaço do Atlântico Sul.

A administração pública, em especial no período do presidente Lula (2002-2010), transformou a teoria em prática, priorizando ações que valorizaram o diálogo Sul-Sul, conduzido de forma bilateral e/ou multilateral, estruturada em áreas temáticas e/ou áreas geográficas, conforme mais adequado a cada caso (BRASIL, 2010). De referir, no interesse da agenda de Segurança & Defesa (S&D), que nem a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) nem a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) abordam especificamente as oportunidades de diálogo com a África, o que tanto é indício de pouca atenção à realidade histórica, a qual já levou as Forças Armadas brasileiras à África em outras ocasiões (SILVA, L. G. R., 2005), quanto reforça a tese da pouca sinergia entre as políticas nacionais de relações exteriores e defesa, conforme proposto por Alsina Júnior (2009). A ausência de atenção explícita ainda assim não impediu a construção prática de uma agenda, a exemplos do diálogo com a Guiné-Bissau e com a Namíbia, países onde se verifica a existência de protocolos de cooperação técnico-militar em amadurecimento e implantação.

É sob essa nova moldura que cresce de relevância o estudo do Atlântico Sul e da dinâmica relacional Brasil-África.

3. DIMENSÃO GEOPOLÍTICA DA ÁFRICA SUBSAARIANA

Atualmente, o continente africano contabiliza 55 estados soberanos, em universo ao qual recentemente se incluiu o Sudão do Sul, estado recém-estruturado e em fase de implementação. Este número, que não inclui os territórios estrangeiros ainda existentes no espaço africano, tende a aumentar, tendo em vista a existência de algumas regiões, sob diferenciados status político, a exemplo do Saara Ocidental (Marrocos) e de Cabinda. O cenário de fragmentação política torna-se mais factível teoricamente quando se observa que o número de

etnias é muito superior ao número de unidades políticas constituídas.

Dentro da amplitude e dos contrastes africanos inúmeros são os cenários de risco. Conflitos armados, migrações forçadas, proliferação de epidemias, insegurança hídrica, insegurança alimentar, tudo isso contribui para que a região acolha oito dentre os treze estados mais frágeis do ranking dos failed states.

3.1 África subsaariana: uma visão abrangente

A África é uma terra de contrastes (HUGON, 2009, p. 27). A frase do africanista Philippe Hugon busca sintetizar toda a complexidade do espaço africano abaixo do deserto do Saara. Antiga; é apontada como o berço da humanidade, justamente por abrigar as mais velhas evidências da presença do homem moderno no planeta. Jovem; tanto pela idade de sua população, quanto pela data de nascimento de seus Estados. Rica; por abrigar cerca de 10% das reservas mundiais de petróleo e tantos outros minerais estratégicos; pobre, por possuir cerca de metade de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza, estando à margem dos principais fluxos econômicos mundiais.

Ao norte tem como limite o deserto do Saara, maior massa desértica do planeta. A partir daí segue-se o Sahel, palavra que, em árabe, significa margem. Como o próprio nome indica, a região sofreu de maneira intensa o fenômeno da islamização. Abrange 13 países⁷. O Sahel se apresenta como intensa fonte de conflitos na atualidade. Pirataria reinante na costa da Somália⁸, disputas geopolíticas entre a Eritreia e a Etiópia, indefinições de fronteira e luta pelo petróleo em Abyei entre o Sudão e seu recente emancipado congêner meridional, crise humanitária em Darfour e, mais recentemente, instabilidade política no Mali. Tais contenciosos se devem, entre outros fatores, às diferentes idiosincrasias presentes na região: o universo muçulmano e franco fônico ao norte e oeste; o mundo animista e anglo fônico ao sul e leste, além da grande diversidade étnica.

O problema se agrava com a presença de estados falhados, ou em vias de falhar⁹, que não logram o mínimo de controle sobre seu território e suas populações, servindo de abrigo a ilícitos internacionais, terrorismo e proliferação de vetores infectantes como o vírus HIV. Ademais, tal situação tem como resultante intenso fluxo populacional, contribuindo para que a África seja o

7. Mauritània, Senegal, Mali, Burkina Faso, Níger, Nigéria, Chade, Sudão, Sudão do Sul, Eritreia, Etiópia, Djibuti e Somália.

8. Particularidades deste que é o maior exemplo de estado falhado da atualidade podem ser obtidas em Barreira (2011a e 2011b).

9. Uma referência analítica quanto ao conceito de estados falhados e quanto às "armadilhas" que levam os estados a tal situação de precariedade pode ser obtida em Souza (2011).

10. Quanto a aspectos específicos da conflitualidade em Uganda e nos Grandes Lagos, sugere-se a leitura de Paulino (2011).

11. Uma análise geopolítica que incide especificamente sobre este país, a qual conjuga elementos teóricos com experiência de campo obtida em visitas institucionais à região, foi disponibilizada recentemente por Carvalho (2011).

12. Aspectos específicos deste país, bem como do relacionamento com o Brasil, podem ser sumariamente obtidos em Migon (2011b) e Santos (N. A. R. M., 2011a, 2011b e 2011c).

13. Vide Gapo (2011).

segundo maior contingente de refugiados e deslocados humanitários, com cerca de 10 milhões de pessoas nesta situação (UNHCR, 2011). Em síntese, o Sahel se torna em um dos principais focos de instabilidade, projetando conflitos para a África Ocidental, a Nigéria e a região dos Grandes Lagos (Uganda¹⁰ e Quênia).

A África Ocidental se articula majoritariamente ao longo do Golfo da Guiné. Divide com o Sahel as águas do Rio Níger, fundamental para a manutenção das savanas e respectivas plantações, que predominam na região. Destaca-se a instabilidade dos países litorâneos de oeste, tais como Guiné-Bissau¹¹, Serra Leoa, Libéria e Costa do Marfim. Por outro lado, destaca-se Gana como uma das economias mais estáveis da África Negra, além da Nigéria¹², maior exportador de petróleo e segundo polo de poder da porção subsaariana do continente. Ademais, concentra imensa diversidade étnica e linguística, sendo o país africano mais populoso.

A África Central se organiza em torno do rio Congo e seus afluentes. Predomina a instabilidade crônica na República Democrática do Congo¹³, que projeta conflitos para a região dos Grandes Lagos. A presença de enormes jazidas de ouro, diamantes e metais raros (em especial columbita e tantalita) alimenta a dinâmica de conflitos na região, tendo envolvido cinco países e vários grupos guerrilheiros na guerra civil de 1998-2003, também conhecida como a “Guerra Mundial da África”. A África oriental se desenvolve em torno dos Grandes Lagos e bacias hidrográficas adjacentes, tendo ao norte o Sahel e à leste o Oceano Índico. Tem no Quênia e na etnia suaíli sua maior expressão. Atualmente, este país realiza incursões no território somali a fim de combater a milícia islâmica Al Shabaab, responsável por violência e sequestros na região, o que prejudica o turismo, setor vital para a economia queniana.

A África Austral é banhada pelos Oceanos Índico e Atlântico. Constitui-se em importante corredor de mobilidade, valorizado pela famosa rota do Cabo e sua peculiar importância econômica. Tal fato lhe confere grande importância estratégica. Embora contígua à zona de pressão conflituosa central, se apresenta como a região mais estável do continente. Tem na África do Sul¹⁴ o maior polo de poder do continente e maior promotor da estabilidade regional. Apresenta-se como importante espaço lusófono, com a presença de Angola e Moçambique, países que, ao superarem suas contradições políticas internas, revelam crescente pujança econômica.

3.2 Os blocos regionais

No contexto atual, a integração regional do

continente assume grau prioritário, haja vista a grande fragmentação e baixo nível de institucionalização de suas entidades políticas. Trata-se de um processo de construção política cujas metas são o fortalecimento das instituições e a criação de identidades. Portanto, somam-se mais de uma dezena de organismos internacionais na região, destacando-se a União Africana (UA), Sociedade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), dentre outros.

Dentro do contexto pós-guerra fria e do surgimento do fenômeno do regionalismo aberto, cada região do planeta passou a contabilizar vários blocos de concertação econômica. Assim, em 1992 houve a transformação da SADCC¹⁵ para a SADC, com sede em Gaborone, Botswana. O bloco atualmente engloba 14 países¹⁶, que somam uma população de aproximadamente 210 milhões de pessoas e um agregado econômico de cerca de 700 bilhões de dólares¹⁷. Esse tratado tem por objetivo melhorar as habilidades técnicas e administrativas dentro da região e estipula o estabelecimento de uma série de protocolos voltados para uma maior integração regional, através dos seguintes eixos: comércio, energia, educação e turismo (MURAPA, 2002).

Dentre seus principais objetivos, destacam-se: a promoção do crescimento e desenvolvimento econômico, alívio da pobreza, aumento da qualidade de vida do povo, desenvolvimento de valores políticos, sistemas e instituições comuns, promoção da paz, segurança e desenvolvimento sustentável, atingimento da complementaridade das cadeias produtivas regionais, utilização sustentável dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente. Entretanto, embora o projeto político implícito na construção do bloco contivesse ideais os mais nobres, a sua consecução esbarrou na dura realidade da África subsaariana. Disputas por recursos naturais, étnicas e religiosas, escassa maturidade política e instabilidade crônica minaram o êxito esperado.

Parece claro que não existe suficiente vontade política por parte da liderança da SADC para impor as obrigações de integração. Os níveis de cooperação não são suficientes. A construção nacional parece preceder a integração regional. Além disso, a instabilidade política, a falta de paz, a insegurança nacional e o colapso da lei e da ordem caracterizam um número significativo desses países, entre eles, Zimbábue, Angola e República Democrática do Congo. (MURAPA, 2002, p. 162).

14. Uma introdução à realidade sul-africana pode ser obtida em Serrano (2011).

15. Southern Africa Development Co-ordination Conference (Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral).

16. África do Sul, Angola, Botswana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurícia, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

17. Para estes e outros dados de econometria, vide International Monetary Fund (African Department and World Economic Outlook databases) e World Bank (World Development Indicators).

Como proposta de solução do impasse acima descrito, as elites africanas passaram a privilegiar a agenda de paz e segurança, partindo da premissa de que sem segurança não haverá desenvolvimento. Assim, parte considerável dos cerca de meia centena de Estados africanos encontra-se hodiernamente engajada em processos de integração regional, cujo espectro de atuação abrange desde as interações econômicas até as uniões políticas com transferência de parcela de soberania (HUGON, 2009). O modelo integracionista europeu se mostra como elemento inspirador dos processos correntes na África (SANTOS, L. I. V. G, 2011 e COSTA, 2011).

Em 25 de maio de 1963 foi estabelecida, em Adis Abeba, a Organização da Unidade Africana (OUA), com a assinatura, por representantes de 32 Governos, da Carta da Organização. Manifestamente, os objetivos dos jovens estados signatários era o de promover suas respectivas unidades, erradicar o colonialismo e proporcionar fundação sólida para a cooperação pacífica. Percebe-se, portanto, nítida preocupação em lutar para manter a recente independência. Todavia, divididos entre governos progressistas e conservadores, permeada de interesses de difícil conciliação, manteve-se como organismo essencialmente intergovernamental, através da inflexível observância das autonomias de seus Estados-Membros. Ademais, não logrou defender os princípios do Estado de Direito, recebendo a denominação de “Clube dos Ditadores” (SEITENFUS, 2006).

A decepção com a instituição fez com que, em julho de 2001, em Durban, na África do Sul, fosse realizada a Trigesima Sétima e última cúpula da OUA e a sessão inaugural da recém-formada UA, sendo o então Chefe de Estado sul-africano, Thabo Mbeki, eleito seu primeiro Presidente. Os princípios orientadores da atuação da União Africana são: a igualdade soberana e interdependência entre os Estados-Membros, a participação dos povos nas atividades da UA, o estabelecimento de uma política de defesa comum, a proibição da ameaça ou emprego da força entre países africanos¹⁸ e a não-interferência em assuntos internos. Logo, a transformação da Organização de Unidade Africana em União Africana não foi apenas uma simples mudança de rótulo. Reflete uma evolução significativa da antiga postura de aplicação do princípio de não-interferência para uma perspectiva de responsabilização dos Estados-Membros e engajamento construtivo para

promoção da paz, segurança e estabilidade dentro das fronteiras nacionais.

Cabe ressaltar que o Ato Constitutivo da UA atribui, a exemplo dos artigos 4(h) e 4(j), extensos poderes de intervenção aos Estados-Membros, sobretudo em casos de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio¹⁹. Do exposto, deduz-se a adesão da organização ao princípio jurídico da responsabilidade de proteger²⁰, sendo este uma prerrogativa da União. Isto reflete o consenso político de primeiro estabilizar para depois desenvolver. A União Africana tem na África do Sul sua principal liderança continental. Merece destaque o esforço deste país em promover a estabilidade regional em sinergia com a cooperação econômica, contribuindo para o estabelecimento da arquitetura de paz e segurança africana, cujos fundamentos são a integração entre a UA e os demais organismos regionais, entre a UA e a ONU, a constituição de uma a força africana de pronto emprego, o sistema de alerta antecipado e o “painel de sábios”.

Consequência do colonialismo português, a lusofonia encontra expressão na África subsaariana, sendo um dos idiomas da própria União Africana. Cinco são os países africanos cujo idioma oficial é a língua de Camões²¹. Nesse contexto, se faz natural a comunhão entre pragmatismo político e fraternidade linguística²², sobretudo diante da ameaça de modelos culturais concorrentes no espaço subsaariano como a franco fonia e a anglo fonia, que buscam hegemonia local, a saber:

Reunidos no Centro Cultural de Belém, em Lisboa, no dia 17 de julho de 1996, os Chefes de Estado e de Governo de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe decidiram conferir institucionalização à primeira organização internacional voltada para a construção da comunidade fraterna da língua portuguesa. Nasceu a CPLP para valorizar a identidade linguística, a cooperação entre os países e a dimensão da concertação diplomática e política. O Timor Leste viria a se tornar, mais tarde, observador convidado e hoje é membro pleno da CPLP” (SARAIVA, 2012, p. 114).

Nesse quadro competitivo, os países componentes da CPLP, todos não possuidores de excedentes de poder, buscam adensar capacidades de mobilização diplomática a fim de atingir maior inserção

18. Uma visão mais pormenorizada sobre a arquitetura de S&D da UA está disponível em Costa (2011).

19. O Ato se destaca como o primeiro tratado internacional a estatuir o direito de intervenção em um Estado por razões humanitárias em circunstâncias outras que a ocorrência de genocídio.

20. Mais detalhes sobre questões relativas à intervenção e soberania estatal, aos fundamentos do princípio da “responsabilidade de proteger” e da aplicabilidade deste a prevenção e oposição em face de delitos como genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a Humanidade, bem como do papel da ONU, do Conselho de Segurança e de organismos regionais de segurança em relação à operações de estabilização podem ser obtidos em Santos (L. I. V. G, 2011).

21. Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe.

22. A questão da língua como vetor de unidade não é pacífica, ainda mais num contexto onde proliferam origens étnicas distintas e múltiplos idiomas nativos, muitos dos quais com maior incidência de falantes do que a língua do colonizador. Talvez, portanto, mais uma questão de pragmatismo político e busca de certa “unidade na diversidade” do que uma questão centrada na cultura e na língua propriamente dita.

política internacional. Na África, sobretudo Angola e Moçambique têm utilizado a CPLP na tentativa de potencializar suas políticas externas, em especial em prol da atração de capitais. O objetivo primário é a busca de alavancar o desenvolvimento econômico experimentado por ambos os países, esgarçados por guerras fratricidas que duraram cerca de duas décadas.

Todavia, há pontos controversos na Comunidade Lusófona. A diferença entre os países do grupo, bem como a diversidade de interesses e objetivos para a CPLP, se constitui em um deles. Há certa desconfiança por parte de africanos e portugueses da instrumentalização da Comunidade pelo Brasil, sendo típica a abordagem defensiva que vê a presença brasileira na CPLP como mero espaço de atuação de globalização atlântica de seus agentes econômicos. Ademais, Portugal, antiga potência colonizadora, ainda é visto pela geração que combateu nas guerras de libertação como opressor. Este país, por sua vez, preocupa-se com a crescente influência brasileira na Comunidade, temeroso de que esta orbite em torno de outro centro de poder.

É possível visualizar-se um triângulo, com Brasil e Portugal ocupando vértices próprios, e os demais países da CPLP, em especial os africanos, posicionados do terceiro vértice. Tal leitura leva à caracterização de que o futuro da CPLP, em especial em termos de efetividade, perenidade e contribuições, passa pelo grau de harmonia que resultará das relações entre Brasil e Portugal no âmbito da comunidade, a permitir sinergias ao invés de polarizações entre os parceiros comunitários. É da resolução da “equação estratégica” que deriva das perspectivas e interesses portugueses e brasileiros que será possível construir uma efetiva agenda política e econômica, que é a efetiva demanda e interesse dos parceiros africanos.

Além disso, a identidade linguística por si própria sofre críticas por setores africanos. A língua portuguesa não é lastro de identidade nacional em muitos países. Angola possui maior proporção de falantes de idiomas de matiz local em relação aos luso fônicos. Cerca de 35% dos habitantes têm o português como língua materna, contra 37% que utilizam o umbundo para sua comunicação. A pluralidade cultural leva, inclusive, a atração de países africanos de língua portuguesa para outros ambientes culturais, como é o caso de Guiné-Bissau e Moçambique, atraídos respectivamente para a influência da França e da Commonwealth (SARAIVA, 2012).

3.3 Atores de destaque no espaço subsaariano: Nigéria e África do Sul

No quadro instável que caracteriza a África Subsaariana, despontam a África do Sul e a Nigéria como principais polos de poder. Tal enquadramento

é coerente com o proposto por Hurrell (2006), que, resumidamente, considera a existência de quatro critérios básicos de enquadramento analítico: capacidade de contribuir para a ordem internacional, coesão interna, poder econômico e capacidade militar.

Sob o aspecto da contribuição para a ordem regional e internacional, a Nigéria se apresenta como importante polo político, dinamizador, dentre outras iniciativas multilaterais, da CEDEAO. Sua economia, baseada na exportação de petróleo, não só abastece as grandes potências com este combustível fóssil, como contribui para o aquecimento do comércio no âmbito da África ocidental. Embora o continente africano seja sua prioridade em política externa, é membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio e Comunidade Britânica. Ademais, adensa suas relações com a China, que investe maciçamente no país nos setores de infraestrutura, especialmente rodovias e redes elétricas. No plano interno, o país tenta avançar seu nível de institucionalização democrática (VISENTINI, 2011).

Entretanto, quanto à coesão interna, a Nigéria atravessa momento difícil. A presença de fortes contradições entre o sul e o norte limita sua capacidade de poder. Este, pobre, muçulmano, com maioria hauçá, rivaliza com aquele, rico, de influência cristã e dominado pela etnia iorubá. O grupo rebelde Boko Haram tenta impor a sharia muçulmana através do uso sistematizado do terrorismo. Grupos rebeldes do delta do rio Níger exigem melhor distribuição das riquezas do petróleo. Todo esse quadro contribui para que a Nigéria seja considerada, paradoxalmente, um importante elemento para a estabilização regional, ao mesmo tempo em que considerada o 14º país no ranking dos Estados falhados, o que repercute negativamente na estabilidade de toda a região do Golfo da Guiné.

Por seu turno, a África do Sul apresenta maior grau de coesão interna e melhor perfil de atuação regional e internacional que o nigeriano. Participa dos fóruns BRICS e IBAS, assumindo importante papel na dinamização das relações Sul-Sul. Outrossim, a criação da UA refletiu nova orientação de sua política externa, cada vez mais engajada na liderança continental. Logo, houve o deslocamento²³ do polo de organização da segurança regional dos Estados Árabes da África do Norte para a região ao sul do Saara, demonstrando a capacidade de influência na ordem continental deste importante ator Estatal (MAGNOLI, 2004, p. 332).

Do ponto de vista econômico, a África do Sul dispõe de moderna atividade industrial e mineral – primeiro produtor mundial de ouro e grande exportador de diamantes -, conferindo ao país o posto de maior PIB do continente africano. Exerce papel proeminente

23. Em especial sob os efeitos recentes da Primavera Árabe.

24. No início da Segunda Guerra Mundial, a África apresentava apenas quatro Estados independentes: Egito, África do Sul, Etiópia e Libéria. (MAGNOLI, 2004, p.324)

na SADC, alavancando o bloco comercial através da tentativa de integração das cadeias produtivas.

Quanto à capacidade militar, a Nigéria contabiliza em suas forças armadas um efetivo total de 80 mil militares, investindo anualmente cerca de US\$ 1,5 bilhões de dólares em defesa. Por outro lado, a África do Sul conta com cerca de 54 mil militares e investimentos da ordem de US\$ 4,3 bilhões. Além disso, a base industrial de defesa sul-africana é bem desenvolvida, sendo o país polo exportador de material de defesa.

4. COOPERAÇÃO BRASIL-ÁFRICA

Com a descolonização na década de 1960, irromperam conflitos armados em prol da independência política das sociedades colonizadas do continente africano. Tais disputas provocaram profunda desestabilização na região. Como decorrência desse processo, surge um maior número de Estados Nacionais²⁴, ampliando a participação da África no sistema internacional das Nações Unidas.

A Política externa independente, cujo principal inspirador foi San Tiago Dantas, insere-se no esforço de internacionalização do Brasil e aproximação com estes novos atores, tendo sua gestação ocorrido nos governos Vargas e Kubitschek (GONÇALVES, 1995). A partir de 1967, a política africana do Brasil ganha consistência. Assim, os governos Costa e Silva e Médici formulam uma estratégia de inserção brasileira na África de forma independente através de parcerias econômicas, comerciais, políticas, culturais e históricas (CERVO, 2002, p. 420).

Ainda que nem se falasse em termos de “cooperação Sul-Sul”, o Brasil foi o primeiro país do mundo a reconhecer a independência de Angola, em 1975. Em relação ao processo político de projeção nacional na África, merece destaque o período Geisel, o qual logrou levar a política externa brasileira a elevado grau de universalismo, que permitiu integrar a África subsaariana aos interesses estratégicos nacionais. Foi o período do pragmatismo responsável, o qual inaugurou certa independência da política externa nacional (CERVO, 2008 e 2002), no que comparável com a dinâmica (re) introduzida na atualidade (AMORIM NETO, 2011).

Na década de 1980, as constantes crises econômicas que acometeram o Brasil arrefecem o ímpeto da aproximação com a África, a qual ocupou espaço residual na agenda nacional. No governo Cardoso, já nos anos 90, houve a constituição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), além da tentativa de aproximação entre o Mercosul e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral. Na administração Lula, a partir de 2003, nota-se profundo adensamento

das relações com a África, consequência da estratégia brasileira de compatibilizar o plano das negociações Norte-Sul com as perspectivas de cooperação Sul-Sul. (MOURÃO, CARDOSO e OLIVEIRA, 2006).

Do exposto, infere-se que a projeção brasileira em direção ao continente africano ocorre há quase cinco décadas, independente do grupo político que ocupa o poder, o que aproxima o tema mais dos grandes valores estratégicos nacionais do que de ações episódicas e/ou eventualmente oportunistas. Entretanto, é necessário destacar que, como não poderia deixar de ser, ainda que sendo ação estratégica de longo prazo, as abordagens apresentam nuances e particularidades em acordo com o projeto político do momento. Sob tal destaque, surge a ideia de que o momento atual espelha o paradigma do Estado Logístico²⁵, onde, sinteticamente, são privilegiados os aspectos econômicos do processo, tendo as questões de segurança menor relevância (CERVO, 2008).

4.1 Diálogo Multilateral

Nos anos 80, destaca-se a iniciativa da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Relevante na política internacional, o acordo visava não somente o desenvolvimento social e econômico, mas a promoção da paz e da democracia na porção sul do Atlântico, apresentando contraponto às tentativas veladas de militarização e nuclearização de tão importante espaço geográfico contíguo ao Brasil e à África.

Desde meados da década de 90, o Brasil adotou uma política que visava sustentar o desenvolvimento africano através da renúncia à cobrança de suas dívidas para com o país. Denominado de programa de alívio da dívida, tal medida veio a atuar de forma sinérgica com a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD). Assim, à guisa de exemplo, cita-se o perdão da dívida moçambicana, da ordem de US\$ 600 milhões. Em valores absolutos, o Brasil chegou a renunciar a quase US\$ 2 bilhões, contribuindo de certa forma para a recuperação desses países pobres altamente endividados (CERVO, 2011).

No presente, o diálogo multilateral ocorre com maior relevância no âmbito do relacionamento com a União Africana (UA) e com a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), entidades constituídas exclusivamente por países africanos. Também se dá no âmbito de associações internacionais que contenham países africanos, a exemplo da Comunidade dos Países Lusófonos (CPLP), ou de parcerias estratégicas brasileiras, como as relacionadas à África do Sul que de parceiro no âmbito da associação Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) também passou a integrar a parceria Brasil-Rússia-Índia-China (BRICS).

25. “O Estado Logístico imita o comportamento das nações avançadas, particularmente dos Estados Unidos, tido como protótipo do modelo. A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores; (...) dos empresários; (...) dos operários; (...) dos consumidores” (CERVO, 2008, p. 86).

A importância crescente da UA, em especial a Nigéria, fez com que a Embaixada em Adis Abeba, sede da UA, fosse reaberta, assim como contribuiu para o incremento da diplomacia presidencial na região e para a realização de importantes eventos conjuntos, a exemplo das Cúpulas África-América do Sul. A CPLP, por sua vez, é organismo de concertação de posições comuns, em especial na área política e cultural, mas com reflexos extensíveis a outras estruturas, inclusive no âmbito da Segurança, como se verifica com relação à questão da Guiné-Bissau. Os resultados alcançados por estas iniciativas são múltiplos, a exemplo do apoio político da CPLP e UA às posições brasileiras relacionadas com a reforma dos mecanismos de governança global, em especial o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

A importância da África do Sul, sob concertação quer no âmbito do IBAS quer do BRICS, é das mais estratégicas para o Brasil. Há, por exemplo, iniciativas comuns na área espacial, com proposta de pesquisa e desenvolvimento autônomo de satélites, e de Defesa, com exercícios combinados de Forças Navais, ambas com coparticipação indiana. A posição geográfica e a liderança sul-africana no contexto da SADC contribuem para maior relevância da aproximação Brasil-África do Sul, à qual também se associa o vetor econômico, com crescente comércio bilateral.

A ação diplomática brasileira afasta-se do paradigma assistencialista internacional, especialmente pelo fato da cooperação técnica nacional estar ligada à reconstrução da infraestrutura logística e produtiva da África. Também abrange uma dimensão de transmissão de conhecimentos, como se vê nos programas da Fiocruz nas áreas de combate à AIDS e às doenças tropicais. De modo similar, a expertise do SEBRAE²⁶ na área gerencial tem sido relevante para o empreendedorismo africano. Por intermédio do ensino de boas práticas administrativas e de gerência, contribui-se com a estruturação de pequenas e médias empresas.

A EMBRAPA²⁷, gigante brasileira no campo da pesquisa científica agropecuária, desenvolve profícuo programa de cooperação com países africanos²⁸. Por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), apresenta-se não como simples doadora, mas como parceira para trabalho conjunto. Uma das principais finalidades é a de melhorar técnicas de cultivo e pastoreio. Atua ainda nas áreas técnico ambiental, técnico econômica e social. Esta ajuda se mostra importante para o desenvolvimento econômico dos países africanos, que têm no modelo de geração de riquezas agroexportador grande expressão. Tais medidas contribuem para a melhoria dos padrões da agricultura familiar, sustentabilidade e proteção ambiental.

Servem, em última análise, para a melhoria das economias dos países ajudados, de forma a garantir a segurança alimentar e fixar as populações nos seus locais de origem no campo e evitar o inchaço populacional das grandes metrópoles africanas.

4.2 Iniciativas bilaterais

Os principais parceiros brasileiros na África são África do Sul, Nigéria, Moçambique e Angola, na porção centro-sul. Parte do relacionamento é estruturada em relação à cadeia do petróleo e mineração, sendo o Brasil importante comprador destes recursos naturais, ao mesmo tempo em que coopera com a capacitação técnica na parte industrial e tecnológica, em particular no que concerne à exploração em águas profundas.

A agenda bilateral se desenvolve ao redor de temática bastante diversificada. Há iniciativas na área agrícola, de saúde pública, ciência e tecnológica, comércio internacional, defesa, etc. As empresas brasileiras vêm evoluindo de uma postura de comércio e negócios de oportunidade para uma postura de efetiva integração às cadeias produtivas locais, através da aquisição e fusão de empresas africanas com estruturas transnacionais brasileiras, em especial no setor da construção civil e petrolífero. No âmbito de cooperações técnicas verifica-se a presença brasileira através agências estatais de desenvolvimento, como a Empresa Brasileira de Agropecuária e Fundação Oswaldo Cruz, respectivamente focadas em parcerias e transferências de tecnologia ligadas à Segurança Alimentar e Segurança Sanitária.

A crescente presença brasileira em África tem sido parcialmente sustentada com recursos financeiros próprios, quer públicos, através do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), quer privados, das próprias grandes empresas com negócios na região, como Vale do Rio Doce, Camargo Correia, Odebrecht, Petrobrás, Marcopolo, etc.

Aproveitando-se de ganhos nacionais consistentes junto às áreas sociais, setor sob atenção significativa da administração Lula, o Brasil vem exportando expertises na área educacional, com programas de intercâmbio de material didático e prática docente, bem como concessão de bolsas de estudo em instituições nacionais. Na área da saúde, de forma similar, são de destacar as iniciativas na contenção e mitigação dos efeitos da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS), que assumem contornos epidemiológicos extremados no continente africano.

4.3 Iniciativas específicas na área de Segurança & Defesa

No continente africano o Brasil participa de missões de paz, sob a égide da ONU, no Sudão, Libéria,

26. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Médias Empresas.

27. Informações disponíveis em: http://187.33.1.140/portalafrica/public_html/index.html. Acesso em 25/05/2012.

28. Destaque para os programas de cooperação com a África do Sul, Angola, Moçambique e Gana.

Chade, Saara Ocidental, Costa do Marfim e Senegal, assim como participou das atualmente extintas missões em Uganda, Ruanda, Moçambique e Angola. Verifica-se, portanto, maior presença na África Subsaariana, assim como o desdobramento preferencial de Observadores Militares, ao abrigo do capítulo VI da Carta da ONU.

No âmbito da cooperação técnica militar é ativa a parceria naval com Nigéria e África do Sul, bem como o intercâmbio acadêmico com Moçambique e Angola. Há acordos específicos de Defesa com estes países e também com Namíbia, Guiné Equatorial, Senegal, Cabo Verde e, conjuntamente com a CPLP, Guiné-Bissau. Formadores brasileiros cooperam com o Benim na área de desminagem e combate à poluição marítima, enquanto exercícios multilaterais vêm sendo conduzidos no âmbito da CPLP (Exercício FELINO). Em Cabo Verde, a Força Aérea participa no auxílio à vigilância do espaço aéreo e marítimo.

No cluster industrial de Defesa a presença brasileira se dá através da Embraer e da Engenpro, sendo predominante o enfoque comercial mas já emergindo projetos conjuntos, a exemplo do levantamento hidrográfico da plataforma continental da Namíbia.

Questões relacionadas ao Uso do Espaço e ao Uso do Mar vêm sendo vivamente debatidas com os países africanos. Esta última, de relevância mais pragmática, é desenvolvida tanto no contexto da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul quanto, mais alargadamente, da CPLP, no âmbito da qual foi lançada a “estratégia para os oceanos”.

Embora seja possível citar todas as iniciativas elencadas acima, às quais se agrega inclusive reuniões de nível ministerial – a exemplo da 13ª Reunião de Ministros da Defesa da CPLP, ocorrida em novembro de 2011, em Cabo Verde – a agenda brasileira de segurança em relação ao continente africano ainda é pouco expressiva. A política exterior nacional demonstra posicionamento cauteloso com relação ao adensamento de sua diplomacia militar e à participação mais ativa na mediação de conflitos na África.

5. CONCLUSÕES

Verifica-se que o relacionamento entre o Brasil e a África é bastante variado, ao mesmo tempo em que, se não é recente, com certeza apresenta dinâmica (re) emergente. Em boa parte tal se dá na medida em que o Brasil esteve focado em seus próprios problemas internos e em suas condicionantes de desenvolvimento, em especial até o final do século passado. Até este período tem-se a preponderância da aproximação com a América do Sul e a valorização da vertente terrestre. Como consequência tanto da estabilidade econômica e política quanto da visão de futuro do governo Lula, iniciou-se processo de retomada dos laços com a África, sob o eixo do “diálogo Sul-Sul”. Tal aproximação se estabeleceu sob incentivo da vertente política e da componente econômica, sendo

esta inicialmente mais voltada às trocas comerciais em si do que ao desenvolvimento econômico dos parceiros africanos.

Com a obtenção de êxitos iniciais e aumento do conhecimento recíproco verificou-se a extrapolação da dinâmica de aproximação para outros setores, a exemplo das parcerias nas áreas de saúde, educação, agricultura, etc. Ao mesmo tempo verifica-se a consolidação da experiência empresarial brasileira em África, com as empresas evoluindo da relação exportação-importação para a implantação de subsidiárias locais e aprofundamento dos investimentos, em especial os relacionados com a extração petrolífera e de recursos minerais. Pontualmente, e com países mais avançados do continente africano, emergiram iniciativas estratégicas, de maturação a mais longo prazo, como as relacionadas com as tecnologias espaciais.

A proximidade territorial, a convergência linguística, a maior semelhança cultural levaram a uma maior identificação brasileira com a África Subsaariana. De qualquer forma, importante referir que a densidade da presença brasileira é aparentemente associada à estabilidade política do país considerado, verificando-se que em áreas mais voláteis a mesma restringe-se à presença militar e, mesmo assim, sob a égide da ONU.

A “opção pela África” no âmbito das relações exteriores do Brasil é algo ainda não institucionalizado em sua totalidade. Em outras palavras, verifica-se significativo rol de ações governamentais, o que inclui ações da diplomacia presidencial, sem contudo ter sido tal realidade efetivamente integrada à Política e à Estratégia nacionais, em especial na área setorial de S&D, formalmente explicitadas. Assim sendo, há orientação política e alocação de verbas, como se depreende da presença em África do BNDES, Fiocruz, EMBRAPA e de empresas privadas sob influência do Estado (Embraer, Engenpro, Vale do Rio Doce), sem que contudo haja uma sinalização de longo prazo e/ou uma priorização de setores e/ou parceiros. Independente de haver ou não opções criteriosas, é certo que há quatro grandes parceiros brasileiros no continente africano, a saber: África do Sul, Nigéria, Angola e Moçambique. A estes se seguem associações menores quanto à dimensão econômica mas igualmente relevantes quanto à parceria política, em especial as que decorrem da CPLP, como Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, e as que alcançaram acordos formais de cooperação, como Namíbia, Senegal e Guiné Equatorial.

Talvez, e apresenta-se aqui a questão a título de incentivo a debates futuros, já seja chegada a hora do Brasil assumir papel mais ativo com relação à estabilidade, segurança e desenvolvimento do continente africano, envolvendo-se com cenários mais complexos e, obviamente, de maior risco.

REFERÊNCIAS

ÁFRICA E BRASIL: PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO

- ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- AMORIM NETO, Octavio. De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.
- BACKHEUSER, Everardo. Geopolítica geral e do Brasil. Rio de Janeiro: Gráfica Editora Laemmert S/A, 1952.
- BARREIRA, Helder Jorge Pinheiro. Somália: uma região de conflitualidade e instabilidade. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Investigação Individual – Geopolítica das Grandes Potências e Regiões Instáveis), 2011a.
- _____. Geopolítica da Somália. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Investigação Individual – Geopolítica), 2011b.
- BRASIL. Diretriz Geral do Comandante do Exército 2011-2014. Brasília: Gabinete do Comandante do Exército, 2011.
- _____. Balanço de Política Externa 2003/2010. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2008.
- _____. Política de Defesa Nacional. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2005.
- CAROLI, Luiz Henrique. A Importância Estratégica do Mar para o Brasil no Século XXI. In Cadernos de Estudos Estratégicos, Ano 2010, nº 9, p. 118-157.
- CARVALHO, Luís Salomão. Geopolítica da Guiné-Bissau. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Investigação Individual – Geopolítica), 2011.
- CASTRO, Therezinha de. Atlas-texto de geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: Capemi, 1981a.
- _____. África: Geo-história, geopolítica e relações internacionais. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1981b.
- CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
- _____. História da política exterior do Brasil. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- COSTA, Ricardo Dias da. Arquitectura de Paz e Segurança africanas. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Investigação Individual – Guerra e Paz nas Relações Internacionais), 2011.
- FREITAS, Jorge Manoel da Costa. A Escola Geopolítica Brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2004.
- GAPO, Gustavo Ferreira. A constante instabilidade na República Democrática do Congo. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Investigação Individual – Geopolítica das Grandes Potências e Regiões Instáveis), 2011.
- GONÇALVES, Williams da Silva. O realismo da fraternidade: as relações Brasil-Portugal no Governo Kubitschek. São Paulo: Universidade de São Paulo (Tese – Doutorado em Sociologia)
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. ALCA E MERCOSUL: riscos e oportunidades para o Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1999.
- HUGON, Philippe. Geopolítica da África. Tradução de Constância Morel. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: What space for would-be great powers? In International Affairs, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.
- LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- MAGNOLI, Demétrio. Relações internacionais: teoria e história. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MATTOS, Carlos de Meira. Geopolítica. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. Coedição com a Biblioteca do Exército. (3 volumes).
- _____. 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. *Brasil & África: parceria para o desenvolvimento*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de investigação individual – Geopolítica das Grandes Potências e Regiões Instáveis), 2011a.
- _____. *Análise Geopolítica e Geoestratégica: Nigéria*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Investigação Individual – Geopolítica), 2011b.
- MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; CARDOSO, Fernando Jorge; e OLIVEIRA, Henrique Altemani. *As Relações Brasil-África: de 1990 a 2005*. In OLIVEIRA, Henrique Altemani et LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. v.1. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MURAPA, Rukudzo. *A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC): rumo à integração política e econômica*. In *Impulso*, n. 31, p. 155-164, 2002.
- OLIC, Nelson Bacic et CANEPA, Beatriz. *Geopolítica da América Latina*. São Paulo: Moderna, 2004.
- PAULINO, Musa Gonçalves. *O Uganda e a instabilidade dos Grandes Lagos*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Investigação Individual – Geopolítica), 2011.
- PINHEIRO, Letícia de Abreu. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- RIBEIRO, Emílio Vanderlei. *Perspectiva Tridimensional do Brasil para o Atlântico Sul*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Conclusão de Curso – Curso de Estado-Maior Conjunto), 2012.
- SANTOS, Carlos Alexandre Geovanini dos. *Diplomacia Militar: uma contribuição do poder militar para o projeto de inserção do Brasil na África Subsaariana (título provisório)*. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Doutorado em Ciências Militares – Projeto de Pesquisa), 2012.
- SANTOS, Luís Ivaldo Villafañe Gomes. *A Arquitetura de Paz e Segurança Africana*. Brasília: FUNAG, 2011.
- SANTOS, Nuno Alexandre Rosa Morais. *A incerteza nigeriana*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Investigação Individual – Geopolítica das Grandes Potências e Regiões Instáveis), 2011a.
- _____. *O contributo nigeriano para a paz na Libéria*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Investigação Individual – Guerra e Paz nas Relações Internacionais), 2011b.
- _____. *A Nigéria enquanto factor incontornável para Portugal no campo energético e para alguns países da CPLP no campo político-militar*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Conclusão de Curso – Curso de Estado-Maior Conjunto), 2011.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Relações Internacionais*. 4 ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SERRANO, Paulo Jorge da Silva Gonçalves. *África do Sul: uma potência regional*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Investigação Individual – Geopolítica das Grandes Potências e Regiões Instáveis), 2011.
- SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.
- _____. *Pensamento Estratégico*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1955.
- SILVA, Lélío Gonçalves Rodrigues da. *Uma missão de paz na África*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2005.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; et GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2003.
- SOUZA, Fernando Augusto Barros de Castro e. *Quais as principais razões que contribuem para o falhanço dos estados? Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares (Trabalho de Investigação Individual – Estudos Estratégicos), 2011.*
- TOSTA, Octávio. *Teorias geopolíticas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. *Statiscal Yearbook 2010: Trends in Displacement, Protection and Solutions*. Genebra: UNHCR, 2011.
- VESENTINI, José William. *Novas geopolíticas*. São Paulo: Contexto, 2000.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. *Nigéria*. Brasília: FUNAG, 2011.

SOBRE O ARTIGO E O AUTOR

EDUARDO XAVIER FERREIRA MIGON - Tenente-Coronel do Exército Brasileiro
Doutor em Ciências Militares. Doutorando em Administração (FGV/EBAPE). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV).
eduardomigon@gmail.com

CARLOS ALEXANDRE GEOVANINI DOS SANTOS - Major do Exército Brasileiro
Doutorando em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).
capgeovanini@hotmail.com

Recebido para publicação em dezembro de 2012.

Aprovado para publicação em janeiro de 2013.

O ENSINO DE OPERAÇÕES CONJUNTAS NAS ESCOLAS DE ALTOS ESTUDOS DAS FORÇAS ARMADAS

THADEU LUIZ CRESPO ALVES NEGRÃO

RESUMO

Este trabalho foi desenvolvido a fim de mostrar como está estruturado o ensino das operações conjuntas nas escolas de altos estudos das Forças Armadas: Escola Superior de Guerra, Escola de Guerra Naval, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica. São apresentados os objetivos educacionais, cronogramas, cargas horárias e perfis dos concludentes para compreender as diferenças e semelhanças no ensino das quatro escolas. Assim foi possível concluir sobre possíveis aperfeiçoamentos no ensino das operações conjuntas, com intuito de alcançar uma uniformidade e complementaridade entre as diversas escolas.

Palavras-chave: Ensino de operações conjuntas. Escolas de Altos Estudos. Aperfeiçoamento no ensino.

I. INTRODUÇÃO

Este artigo busca apresentar como está estruturado o ensino das operações conjuntas no âmbito das escolas de altos estudos das Forças Armadas: Escola Superior de Guerra, Escola de Guerra Naval, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica.

As operações conjuntas são caracterizadas conceitualmente nos diversos regulamentos do Ministério da Defesa como aquelas que envolvem ponderáveis meios de duas ou mais Forças (Exército, Marinha e Força Aérea), sob um comando único. A essa definição, o recente manual Doutrina de Operações Conjuntas acrescenta a necessidade do estabelecimento de Estado-Maior Conjunto (formado por militares de duas ou mais Forças). O Ensino Militar na Marinha, Exército e Força Aérea apresenta uma divisão semelhante quanto aos seus cursos principais: nível formação, nível aperfeiçoamento e/ou especialização e nível de altos estudos. Este último é realizado pelos oficiais dos postos da carreira considerados superiores nas escolas citadas anteriormente. Realizados por majores, capitães-de-corveta, tenentes-coronéis, capitães-de-fragata, coronéis e capitães-de-mar-e-guerra, tais cursos qualificam seus concludentes no exercício das funções mais altas dentro do comando das três Forças e do Ministério da Defesa. Além disso, normalmente, suas conclusões são condições necessárias ao oficial atingir o generalato.

Para se apresentar a organização do ensino de operações conjuntas nesse nível o trabalho foi organizado em três fases. A primeira procurou fazer um pequeno histórico do ensino de operações conjuntas no Brasil e a influência do Ministério da Defesa nesse processo. A segunda fase buscou apresentar os objetivos educacionais,

cronogramas, cargas horárias e perfis dos concludentes nas diversas escolas. Na última fase foi realizada uma comparação entre os diversos currículos, para se apresentar semelhanças e diferenças entre o ensino. Assim, a conclusão permitiu identificar pontos para se alcançar uma melhor uniformidade e complementaridade no ensino das operações conjuntas no âmbito do Ministério da Defesa.

2. AS OPERAÇÕES CONJUNTAS E O MINISTÉRIO DA DEFESA

As operações conjuntas entre as forças armadas brasileiras remontam às campanhas vitoriosas nos conflitos do Rio da Prata, durante o século XIX. Naquela época, o Exército e Marinha Imperiais atuaram de forma sincronizada em diversas batalhas, tendo como episódios mais memoráveis a travessia do Rio Paraná, que marcou a invasão do Paraguai, em 1865, e a Manobra de Piquissiri em 1868. Além disso, as duas forças atuaram conjuntamente nos diversos conflitos internos daquele período, como a Cabanagem, a Balaiada e a Revolução Federalista.

No século XX, as operações conjuntas continuaram existindo na atuação das Forças Armadas brasileiras. Durante a Segunda Guerra Mundial, a Força Aérea atuou em conjunto com a Marinha no patrulhamento do litoral brasileiro, o maior conflito em que o país esteve envolvido. Além disso, o desbravamento da Amazônia foi resultado de uma forte integração entre o Exército e a Força Aérea.

Embora essa forma de operar envolvendo mais de uma força singular não seja recente para o Brasil, não houve uma sistematização, nem uniformização metodológica. As três forças continuaram a buscar suas doutrinas, adestramentos e empregos de maneira singular. Dessa forma, percebe-se que as atuações de duas ou mais forças conjuntamente, no último século, foram fruto de situações contingenciais ou conjunturais. Não houve uma forma planejada e uniformizada de pensar o emprego conjunto. Mesmo existindo o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) desde 1946, a atuação conjunta nunca foi prioridade na mentalidade de defesa do país. Este órgão, que tinha o status de Ministério, não tinha ingerência sobre as operações realizadas pelas forças. Isto por razões políticas e porque a autoridade dos antigos Ministros da Marinha, Exército e Aeronáutica estava no mesmo nível do EMFA.

Como advento do Ministério da Defesa, em 1999, as operações conjuntas começaram a tomar forma. As primeiras medidas nesse sentido surgiram por meio da reformulação dos antigos manuais do Estado-Maior das Forças Armadas, que eram relegados a um segundo plano no âmbito das forças singulares. Ao longo desses doze anos de existência, o MD elaborou 31 manuais que procuraram unificar as doutrinas das três forças, além de preencher vazios existentes.

Depois vieram as operações promovidas pelo próprio Ministério, sob a responsabilidade do Estado-Maior de Defesa. O ano de 2002 marcou o início dessas operações, quando ocorreram as três primeiras: Tapuru, Leão e Maracaju. Desde então ocorreram 32 operações até o ano de 2011.

Das primeiras operações dirigidas pelo MD, até as de 2011, houve o emprego do Processo de Planejamento Combinado (BRASIL, 2001), emitido em 2001. Essas operações apresentaram, inicialmente, grandes dificuldades de interoperabilidade entre as forças. Isto ocorria principalmente pelo pioneirismo das operações e pelo grande volume de exercícios executados anualmente.

A partir de 2008, esta situação começou a mudar, sendo o motivo desta melhora a redução do número de operações de quatro para duas ao ano, o que proporcionou o aumento do tempo para planejamento e aplicação das lições aprendidas nos exercícios anteriores. Além disso, os exercícios durante esses dez anos permitiram a modernização doutrinária, por meio da publicação de novos manuais do MD (ver tabela 1). O ápice dessa atualização doutrinária ocorreu no final de 2011. A aprovação da Doutrina de Operações Conjuntas passou a balizar o planejamento no nível operacional de decisão e orientar o ensino do assunto nas quatro escolas de altos estudos das Forças Armadas.

Ainda em 2008, pela primeira vez no país, a Defesa passou a ser tratada legalmente como uma política pública, com a aprovação da Estratégia Nacional de Defesa. É bom destacar que se tratou de uma pequena revolução, pois o documento definiu, na esfera política, as atribuições dos diversos setores governamentais e da própria sociedade. Além disso, e, principalmente, colocou de maneira clara o tema defesa como responsabilidade de todos brasileiros.

Para refletir nas Escolas Militares os objetivos do MD em relação às operações conjuntas, foi criada a Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas (CIDOC), pela Portaria nº 316/MD, de 07 de fevereiro de 2012 (BRASIL, 2012). Em seu artigo 1º, ficou como finalidade da comissão uniformizar o ensino da doutrina de operações conjuntas nos Estabelecimentos de Ensino (EE) de Altos Estudos Militares e da Escola Superior de Guerra. Sua constituição foi integrada por membros das escolas envolvidas (EGN, ECEME, ECEMAR e ESG) e do próprio MD, sob a presidência do General R/I João Cesar Zambão da Silva (ESG).

A portaria de criação do CIDOC impôs três ações a realizar para atender sua finalidade:

I – destinar, no primeiro semestre, um mínimo de sessenta horas de instrução para componentes do corpo docente das quatro Escolas de Altos Estudos (EGN, ECEME, ECEMAR e ESG) com a finalidade de lhes uniformizar o ensino de operações conjuntas;

II – garantir as condições necessárias para que o assunto “Doutrina de Operações Conjuntas” seja ministrado, conforme o planejamento de cada Escola, em observância da doutrina preconizada nos manuais do EMCFA; e

III – destinar um mínimo de quarenta horas de instrução nas grades curriculares dos EE, para que estes conduzam um trabalho em grupo, de modo, interescolar, com seus corpos discentes subdivididos e mesclados, sobre o “Processo de Planejamento para Operações Conjuntas”.

Da análise das ações do MD para implementar as operações conjuntas como ferramenta principal para o emprego das Forças Armadas podem-se fazer algumas inferências. No início o ministério atuou de forma normativa, estabelecendo a legislação que firmasse uma doutrina única para as três forças, a respeito desse assunto. Em seguida, com exercícios anuais a doutrina começou a ser testada. Com isso foi possível realizar as modificações que redundaram no manual MD30-M-01, documento no qual foram reunidos assuntos de operações conjuntas que se encontravam dispersos por vários outros manuais. Por fim, a criação da CIDOC deu um passo que poderá ser um salto no sentido de consolidar a doutrina, com reflexos diretos sobre as operações e exercícios conjuntos. Para que ocorra esse salto, há necessidade de mais ousadia por parte do MD, expandido a finalidade da comissão de apenas uniformizar o ensino, para padronizar aquilo que for necessário. Inclusive, é imperativa a padronização dos perfis profissionais dos concludentes dos Cursos de Estado-Maior no que se refere às operações conjuntas, já que as atribuições dos oficiais das três forças serão as mesmas.

3. O ENSINO DAS OPERAÇÕES CONJUNTAS

Em 1939, a Lei do Ensino Militar instituiu o Curso de Alto Comando com a finalidade de preparar coronéis e generais para nas questões referentes ao emprego das Grandes Unidades estratégicas e à conduta da guerra (BRASIL, 1939). Este curso foi o embrião do atual Curso de Estado-Maior Conjunto, pois suas disciplinas buscavam aprimorar os oficiais nos assuntos estratégicos e estratégico-operacionais (atualmente são chamados somente de operacionais). Somente a Escola de Estado-Maior do Exército ficou responsável pelo curso, o que evitou um alcance mais amplo desses assuntos, pois eles ficaram restritos ao militares do Exército.

Com a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949, pela Lei 785 (BRASIL, 1949), o país passou a ter uma instituição capaz de ministrar cursos que envolvessem militares das três Forças Armadas. Assim, em 1953, foi criado o Curso de Estado-Maior e Comando das Forças Armadas (CEMCFA), com a finalidade de habilitar oficiais das três Forças para as funções de comando, de chefia e de estado-maior de organizações e de forças combinadas¹ (conjuntas) e aliadas, além de cooperar na experimentação e desenvolvimento da doutrina brasileira de comando e estado-maior combinado¹ (conjunto) (BRASIL, 1953). Entre 1953 e 1959, o CEMCFA funcionou de maneira irregular, aumentando gradativamente seu período letivo. A partir de 1960, passou a ter uma duração semelhante ao Curso Superior de Guerra de um ano letivo. Em 1993, passou a denominar-se Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia Militares (CAEPM). Esta nova denominação buscava adequá-lo às denominações semelhantes adotadas nas escolas de altos estudos das três Forças.

Em 1999, foi criado um Grupo de Trabalho para estudar novos currículos para os cursos da ESG, já que esta passou a ser subordinada ao recém criado Ministério da Defesa. Os estudos realizados levaram, em 2000, ao relatório que propôs a criação do Curso de Estado-Maior de Defesa (CEMD), que veio a funcionar pioneiramente em 2002 com a duração de vinte semanas. Após novos estudos, o curso foi reduzido para dez semanas em 2007. No entanto, em 2007 foram acrescentadas mais três semanas, além da mudança da sua denominação para Curso de Estado-Maior Combinado (CEMC). Por fim, com a adoção da nomenclatura de Conjunta no lugar de Combinada pela nova Estratégia Nacional de Defesa em 2008, o curso substituiu a palavra Combinado por Conjunto, mantendo a mesma sigla de CEMC, em 2011. Além disso, foram fixadas 16 semanas como tempo de duração do curso.

a. AZUVER

No âmbito das forças singulares, o ensino das operações conjuntas de maneira integrada tem suas raízes modernas na criação do jogo de guerra AZUVER² em 1990 na ECEME. Em sua proposta inicial, o AZUVER era um exercício de dupla-ação no nível operacional. Naquela época, a doutrina brasileira classificava o teatro de operações em terrestre ou marítimo e não em ambiente conjunto.

As divisões de doutrina da ECEME e ECEMAR foram as idealizadoras do exercício, que tinha o nome

resultante da junção das primeiras letras das cores das fardas das duas forças singulares participantes: azul da Força Aérea e verde do Exército. Com a entrada da EGN em 1997, o nome passou a ser confundido com os dois partidos que se confrontavam no jogo de guerra, Partido Azul e Partido Vermelho. A participação da Marinha modificou as necessidades de planejamento, o que aumentou sobremaneira a envergadura do jogo.

Em 2003, foi criado um novo cenário denominado Topázio, a fim de atender às modificações doutrinárias provocadas pela criação do Ministério da Defesa. Assim, este ano pode ser considerado como o nascimento do atual ensino das operações conjuntas nas escolas de altos estudos das forças singulares. Em 2005, a doutrina da FAB passou a ser semelhante a utilizada pela OTAN nos teatros de operações marítimos e terrestres. Como consequência, deixou de existir Força Aérea do Teatro de Operações Marítimas (FATOM) e Força Aérea do Teatro de Operações Terrestre (FATOT), para existir a Força Aérea Componente (FAC).

A partir de 2006, o exercício passou ter uma fase de planejamento no nível operacional, com os alunos formando os comandos de Teatro de Operações de cada partido de maneira conjunta. A lição advinda daquele exercício demonstrou que era possível aumentar a integração das forças singulares e o aperfeiçoamento da coordenação e controle das operações militares.

O Ministério da Defesa passou a apoiar o exercício em 2005 com uma rede de fibra ótica para interligar as escolas. Além disso, a adoção pela FAB da doutrina da OTAN impactou os planejamentos do exercício, particularmente, no que tange as operações conjuntas. Consequentemente a esse apoio e a publicação de manuais específicos para o nível operacional, por parte do MD, o AZUVER passou a evoluir anualmente de forma mais acelerada do que vinha acontecendo anteriormente.

Atualmente, o AZUVER envolve cerca de 360 alunos oficiais superiores das três escolas com os seguintes objetivos: propiciar uma maior integração entre os oficiais das três forças; estimular a troca de conhecimento entre esses oficiais; produzir documentos que contribuam para o aperfeiçoamento da doutrina militar; e adestrar estados-maiores conjuntos. Para isso, o exercício é dividido em três fases:

1ª fase: planejamento no nível operacional conjunto com os alunos divididos em dez EM Cj, dos quais cinco ficam localizados na EGN, (Partido Azul) e os outros cinco na ECEME (Partido Vermelho), com carga horária de 72 horas para elaborarem os planos de campanha;

1. Até 2010, pela terminologia adotada nas forças armadas brasileiras, a expressão operação combinada representava operação militar empreendida por elementos ponderáveis de mais de uma força singular (Exército, Marinha e Força Aérea) sob um comando único. Já operação conjunta tinha o mesmo contexto de emprego de elementos ponderáveis de mais de uma força singular, sem, no entanto, estarem sob comando único. A partir de 2010, as expressões 'operação conjunta' e 'operação combinada' tiveram seus significados invertidos, a fim de seguir a mesma terminologia adotada na maioria dos países ocidentais e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

2. A respeito do AZUVER, as informações que se seguem foram extraídas de notas pessoais do Coronel R1 Carlos Alberto Pacheco de Moraes, instrutor e coordenador do AZUVER na ECEME.

O ENSINO DE OPERAÇÕES CONJUNTAS

2ª fase: planejamento no nível tático das forças componentes com os alunos redistribuídos nas novas funções, quando são elaborados os planos de operações, com carga horária de 32 horas; e

3ª fase: exercício de simulação, para exercitar o controle da operação planejada por parte dos estados-maiores nos diversos níveis operacionais e táticos, com carga horária de 48 horas.

Desta forma o AZUVER, com suas 152 horas de instrução,

coroa o ensino das operações conjuntas no âmbito das escolas de altos estudos das três forças singulares.

b. ECEME

Até 2010, a carga horária da ECEME destinada às operações conjuntas era ministrada de forma fragmentada pela Seção de Logística e Mobilização, nos aspectos teóricos, pela subseção de simulação da Divisão

Assunto	Carga Horária - tempos de aula
Emprego de Grandes Comandos	42
Logística e Mobilização no TO	89
Fundamentos e Plj Estratégico	20
Concepções Estrt Forças Singulares	8
Assuntos Cívicos e Cooperação Civil-Militar	8
Fundamentos e Sistemas OpCj	34
Planejamento OpCj	39
Jogos de Guerra (AZUVER)*	152
TOTAL	392

* no AZUVER existem mais 32 horas dedicadas ao nível tático, não incluídas neste quadro.

Fonte: Plano de Disciplinas (BRASIL, 2010)

de Doutrina com o AZUVER e pela Seção de Estratégia e Administração em pequenos pontos. No fim daquele ano, foi criada a Seção de Operações Conjuntas, centralizando o ensino daquele conteúdo. Com isso, o ensino do assunto passou a ter caráter prioritário. Neste aspecto, foram fundamentais as ações do Ministério da Defesa que passou a destinar recursos para auxiliar a execução do “jogo de guerra” AZUVER, atividade central no ensino das operações conjuntas no âmbito da escola.

Atualmente o ensino das operações conjuntas possui uma carga horária exclusiva conforme o quadro abaixo:

Essa carga horária refere-se aos cursos de dois anos da escola, ou seja, Curso de Comando e Estado-Maior (CCEM) e Curso de Chefia e Estado-Maior para oficiais de Intendência (CCEM/Int), que possuem um total de 3440 horas. Assim, os assuntos relativos às operações conjuntas representam 11 por cento do curso. Já os cursos de um ano para os oficiais médicos (CCEM/Med), engenheiros militares (CDEM) e das nações amigas (CCEM/ONA) tem apenas parte desses assuntos.

Com esse conteúdo, a escola busca atingir os seguintes objetivos:

a. Adestrar Estado-Maior Conjunto e Estado-Maior de GU da Força Terrestre.

b. Capacitar os Oficiais Alunos a participar dos exercícios de adestramento do Ministério da Defesa.

c. Praticar a elaboração de documentos utilizados nas operações conjuntas e singulares³.

d. Testar a doutrina militar conjunta e singular e colaborar para o aperfeiçoamento de ambas, por intermédio da simulação de combate.

e. Conhecer o “modus operandi” da Marinha e da Força Aérea Brasileira, de modo a aperfeiçoar a interoperabilidade.

f. Capacitar os oficiais alunos a integrar Comissões para elaboração e revisão de documentos doutrinários de interesse do MD e do EME.

Embora o ensino ministrado na ECEME capacite os concludentes dos CCCEM e CCCEM/Int a desempenhar funções em estados-maiores conjuntos, o Exército não os considera habilitados para tal exercício. Isto porque tal situação não é especificada no Perfil Profissiográfico que lista os cargos e funções habilitados por tais cursos. O oficial de estado-maior do Exército está habilitado para ocupar cargos e exercer funções privativas de oficiais do Quadro de Estado-Maior da Ativa (QEMA) nos grandes comandos e nas grandes unidades do Exército, bem como nos órgãos de direção geral e setorial e de apoio subordinados. Habilita, ainda, ao exercício de cargos e funções privativas de oficial-general combatente (BRASIL, 2003).

c. EGN

3. Cabe ressaltar que o processo de planejamento singular do Exército é bastante diferente do adotado nas operações conjuntas.

A EGN é uma escola diferente da ECEME e da ECEMAR por receber, além de oficiais superiores, os intermediários. Logo, cabe especificar que o ensino das operações conjuntas que trata este artigo refere-se ao ministrado aos oficiais superiores (Corpo da Armada, Fuzileiros Navais e Intendentes) do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS), equivalente aos ministrados para oficiais superiores nas escolas congêneres do Exército e Força Aérea.

O C-EMOS é um curso doutrinário ministrado no período de um ano letivo. Além de outros objetivos, o curso busca em relação às operações conjuntas enfatizar o planejamento no nível operacional (comandante de força naval e de teatro de operações navais) e as suas vinculações com o nível estratégico e político, empregando o método do planejamento militar⁴ (BRASIL, 2009). Consequentemente, os alunos deverão adquirir capacidade de planejar todas as operações de caráter naval e operações conjuntas, nos níveis de decisão operacional, estratégico-operacional e político-estratégico, utilizando-se da aplicação dos métodos vigentes, o entendimento de aspectos históricos, sociais e daqueles atinentes à liderança (BRASIL, 2009). Assim, a Marinha do Brasil considera o oficial com o curso C-EMOS capaz de operar

conjuntamente no nível planejamento e doutrinário.

O ensino das operações conjuntas é distribuído pelas disciplinas Planejamento Militar, Jogos de Guerra, Logística e Comunicação Social e tem os seguintes objetivos particulares relacionados ao assunto:

1) Aperfeiçoar o processo decisório dos oficiais alunos (OA) aplicado ao emprego de meios, no nível de condução operacional, em jogos de guerra didáticos bilaterais, tendo como ferramenta básica os métodos do Processo de Planejamento Militar (PPM) e do Processo de Planejamento de Comando para Operações Conjuntas (PPC).

2) Aplicar o método do Processo de Planejamento de Comando para Operações Conjuntas, nos níveis de Comando de Teatro.

3) Descrever a estrutura e atribuições do Ministério da Defesa (MD).

4) Determinar o papel das Forças Armadas, em especial o da Marinha, junto ao MD, no âmbito do sistema de defesa nacional.

5) Analisar as estruturas militar e naval de guerra. Examinar as doutrinas de emprego de cada Força Armada.

6) Detalhar o sistema de comando e controle adotado pelo MD e pelas Forças Armadas. Relacionar as

Assunto	Carga Horária - tempos de aula
Logística e Mobilização; Com Soc	16
Plj Militar (inclui MAHJID, AZUVER e JGFAMIGAS)	272
Jogos de Guerra (inclui MAHJID, AZUVER e JGFAMIGAS)	104
Estratégia Operacional	28
TOTAL	420

Fonte: Currículo do C-EMOS (BRASIL, 2012)

principais questões relativas às Operações Conjuntas.

7) Aplicar o Processo de Planejamento de Comando para Operações Conjuntas (PPC) e a Seqüência de Ações de Comando e Estado-Maior (SACEM) no planejamento de uma Força Naval do Teatro de Operações (FNTO) (atual FNC), que receberá como tarefa a projeção de poder sobre terra, levada a efeito por uma Força-Tarefa Anfíbia (ForTarAnf) e Força de Desembarque (ForDbq).

Quanto às operações conjuntas a EGN, o ensino é organizado conforme quadro abaixo:

Conforme o currículo do C-EMOS (BRASIL, 2012), a carga horária total do curso compreende 1614 tempos, distribuídos por 41 semanas. Assim, esses 382 tempos de assuntos de operações conjuntas representam 26 por cento do curso.

d. ECEMAR

A ECEMAR ministra o Curso de Comando e Estado-Maior no modo presencial (CCEM-P) e semi-presencial (CCEM-SP) para seus oficiais superiores. O primeiro tem a duração de um ano letivo e é frequentado pelos oficiais aviadores, engenheiros, de infantaria, intendentes e especialistas. Já o segundo tem a duração de um ano letivo, no entanto as primeiras 26 semanas são na modalidade à distância, enquanto que o restante é presencial, e é voltado para os oficiais médicos, dentistas e farmacêuticos. O CCEM-P tem por finalidade capacitar oficiais superiores dos Quadros de Aviadores, Engenheiros, Intendentes e Infantaria da Aeronáutica para o exercício das funções de Estado-Maior e para o desempenho de cargos de Comando, Direção e Chefia, com vistas ao preparo e ao emprego da Força Aérea, no âmbito estratégico e tático (BRASIL, 2009a).

A fim de manter o mesmo critério de comparação

4. Este método singular é muito semelhante ao atual Processo de Planejamento Conjunto (PPC).

O ENSINO DE OPERAÇÕES CONJUNTAS

com os cursos das escolas congêneres da Marinha e do Exército, o currículo analisado foi o CCEM-P. Para este, a FAB define as seguintes habilidades adquiridas no curso (BRASIL, 2009a):

1) administrar recursos humanos e materiais da Aeronáutica, de acordo com as modernas técnicas de gestão pública;

2) elaborar trabalho monográfico de interesse da Aeronáutica, fundamentado em técnicas de pesquisa científica;

3) conjugar os aspectos da Política de Defesa Nacional e das Doutrinas Militares das Forças Armadas indispensáveis ao preparo e ao emprego da Força Aérea;

4) compor as ações estratégicas necessárias

ao preparo da Força Aérea, como decorrência do Planejamento Militar de Defesa;

5) formular planos operacionais relacionadas ao emprego da Força Aérea em operações independentes e combinadas, decorrentes de hipóteses apresentadas; e

6) formular as ações para o preparo e para o emprego da Força Aérea em operações, de guerra, à luz das doutrinas, militares em vigor.

Do previsto acima, percebe-se que o curso não considera o oficial apto a participar de planejamentos conjuntos. Contudo, dentro da disciplina “Emprego da Força Aérea” existem vários conteúdos relativos às operações conjuntas. Pedagogicamente, estes conteúdos são nomeados ‘objetivos específicos’, que em relação ao

Assunto	Carga Horária - tempos de aula
Doutrina Militar de Defesa	4
Doutrina das Forças Singulares	17
Método de Plj Estratégico	27
Estado-Maior Conjunto	12
Logística Conjunta	8
Processo de Planejamento Comando (sic)	69
Jogos de Guerra (ATHENA e AZUVER)	297
EMCFA (conferência)	4
TOTAL	438

Fonte: Grade Curricular CCEM-P 2012.

tema deste artigo tem por finalidade selecionar métodos e técnicas de planejamento, visando o emprego da Força Aérea em operações independentes ou conjuntas. Quanto à metodologia empregada, os conteúdos sobre a operações conjuntas são ministrados de forma paralela ao conteúdo semelhante da Força Aérea. Exemplificando, quando é ministrado o processo de planejamento de estado-maior da FAB, a mesma instrução apresenta as peculiaridades do processo de planejamento conjunto, ressaltando as semelhanças e diferenças entre os dois⁵.

Quanto à carga horária de operações conjuntas, o CCEM-P a distribui da seguinte maneira:

Conforme o currículo, o CCEM-P tem carga horária total de 1636 tempos de aula. Desta forma, o ensino relativo às operações conjuntas representa 26 por cento desta carga horária.

e. ESG

Como já foi tratado anteriormente, a ESG possui um curso específico sobre operações conjuntas, o CEMC

Assunto	Carga Horária - tempos de aula
Conceitos Doutrinários Básicos	80
Operações Conjuntas	71
Manobra de Crise	29
Planejamento Conjunto	225
TOTAL	405

Fonte: Currículo do C-EMOS (BRASIL, 2012)

5. Cabe ressaltar que o atual processo de planejamento da Força Aérea é muito semelhante ao PPC do MD.

cujo objetivo geral é:

Preparar Oficiais Superiores das Forças Armadas para o exercício de funções nos Estados-Maiores Conjuntos e desempenho de atividades que envolvam o planejamento e o emprego estratégico-operacional de forças militares em operações conjuntas ou executadas sob orientação e supervisão do Ministério da Defesa. (BRASIL, 2011)

Atualmente, ele tem a duração de 16 semanas, no primeiro semestre do ano. A carga horária total do curso é de 405 tempos, distribuídos da seguinte maneira:

O conteúdo ministrado é voltado para os níveis estratégicos e operacionais de planejamento. Desta forma, o curso tem como 'core' habilitar o concludente para participação de estados-maiores conjuntos na formulação de planos estratégicos de emprego conjunto das Forças Armadas (PEECFA) (nível estratégico) e planos de campanha de teatro de operações (nível operacional). Para isso, a metodologia de planejamento adotada é o Processo de Planejamento Conjunto (PPC), constante do manual "Doutrina de Operações Conjuntas" (MD30-M-01) (BRASIL, 2011).

f. Considerações sobre o ensino nas escolas

Após verificar os mesmos aspectos relativos ao ensino das operações conjuntas nas quatro escolas de altos estudos das Forças Armadas é possível chegar a algumas conclusões parciais.

Primeiramente, existe uma similaridade de conteúdos nas quatro escolas. Este conteúdo se divide em fundamentos e sistemas, no qual são apresentados aspectos introdutórios, os sistemas de comando e controle e inteligência, além da logística das operações conjuntas; planejamento estratégico, no qual são apresentados metodologias e o processo de Planejamento Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA); planejamento operacional, focado no PPC do atual manual Doutrina de Operações Conjuntas, MD30-M-01 (BRASIL, 2011); e exercícios de aplicação. Quanto aos exercícios de aplicação dos conhecimentos ministrados existe diferença entre os aplicados nas três escolas singulares e a ESG, pois esta não participa do AZUVER. A ESG apresenta um tema envolvendo países fictícios, a partir do qual os alunos devem desenvolver o PEECFA, o PPC e o plano de campanha.

Em segundo lugar, a carga horária dedicada às operações conjuntas é semelhante nas quatro escolas, com uma pequena inferioridade para ECEME. Isto porque nesta, não chegam a quatrocentos tempos de aula, como ocorre nas outras três. Já a distribuição percentual dentro do conteúdo dos cursos, só é possível realizar a comparação nas escolas singulares, onde este conteúdo e parte de um todo. Na ESG, a carga horária sobre o assunto equivale a cem por cento. A ECEMAR e EGN, com cursos de um ano letivo, dedicam vinte e seis por cento de seus tempos para as operações conjuntas, enquanto a ECEME,

dedica apenas dez por cento do seu currículo de dois anos. Portanto, fica patente o maior esforço das escolas da Marinha e Força Aérea, em relação à do Exército.

Um terceiro ponto muito importante trata evolução dos currículos de operações conjuntas das escolas singulares. As três escolas (EGN, ECEME e ECEMAR) aplicam seus conteúdos com alguma coordenação que antecede inclusive a criação do MD. Isto ocorre, em razão da existência do AZUVER desde 1990, que tem servido como elo de integração. A evolução recente deste jogo de guerra, muito em razão dos relacionamentos interpessoais dos instrutores e vontade de se aperfeiçoar das escolas singulares, tem proporcionado uma melhoria no ensino do assunto nos cursos de estado-maior singular. Cabe ressaltar que esta melhora foi resultado, também, da publicação de manuais pelo MD, que proporcionou um conteúdo único sobre fundamentos, sistemas, planejamentos e empregos conjuntos no âmbito das Forças Armadas. Este trabalho realizado pelo MD refletiu diretamente sobre as discussões de doutrina a adotar no AZUVER e no ensino entre as escolas, que puderam ser pacificadas pela existência de publicações de nível hierárquico superior aos documentos das forças singulares.

O reflexo da evolução do ensino sobre operações conjuntas nas escolas singulares e no CEMC da ESG foi a sua redundância ante aqueles. Atualmente, a carga horária e conteúdo do CEMC estão muito semelhantes com os ministrados nos cursos de estado-maior singular, o que tornou uma repetição de instruções para os alunos. Isto decorre em razão do universo dos alunos do CEMC ser formado por oficiais já com curso de estado-maior singular.

4. CONCLUSÃO

O ensino das operações conjuntas tem tido papel fundamental na integração das Forças Armadas pretendida pelo MD. Com ele foi possível adiantar etapas, adequar ferramentas de planejamento e uniformizar conhecimentos, como ficou provado com a experiência de mais de vinte anos proporcionada pelo jogo de guerra AZUVER.

A criação do MD, em 1999, acelerou e centralizou as ações no ensino das operações conjuntas com a publicação de manuais sobre o assunto e o apoio financeiro ao AZUVER. Neste momento, a criação da CIDOC será importante para ocorrer o salto necessário no ensino comum de operações conjuntas nas Forças Armadas. Para isso, além de atender sua finalidade, ela deve atuar na padronização dos cursos de estado-maior no referente as operações conjuntas. Não é uma questão de uniformização de carga horária, mas sim de padronização dos objetivos educacionais dos cursos. O nível de excelência alcançado nas escolas militares das três forças deve ser aproveitado pelo MD.

É lícito destacar que o aprendizado do assunto Operações

O ENSINO DE OPERAÇÕES CONJUNTAS

Conjuntas é muito mais eficaz quando o corpo discente é integrado por oficiais oriundos das três Forças Armadas. A troca de conhecimentos, de experiências e o incremento das relações interpessoais proporcionada pela imersão destes oficiais-alunos, em um mesmo ambiente de estudo, produz uma sinergia e contribui para a interoperabilidade. Tais efeitos não são atingidos na mesma intensidade quando o assunto Operações Conjuntas é ministrado isoladamente em cada Escola. O Curso de EMC da ESG permite constatar esta afirmação.

Quanto ao CEMC, da ESG, há necessidade de uma completa reformulação de seu currículo, pois há uma redundância de conteúdo com as outras escolas. Portanto a excelência de seu corpo docente deve ser aproveitada em um currículo voltado para planejamento estratégico e questões teóricas dos níveis estratégicos e operacional, como os pensadores militares, arte operacional, lideranças, etc.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Curso de Estado Maior para Oficiais Superiores, Currículo 2012. Escola de Guerra Naval. Anexo B(91), do Ofício nº 520/2011, da EGN ao EMA.

BRASIL. Decreto 33.357, de 23 de julho de 1953. Aprova as Instruções para o Funcionamento do Curso de Estado-Maior e Comando das Forças Armadas

BRASIL. Lei do Ensino Militar, Lei nº 1.735, de 3 de novembro de 1939.

BRASIL. Lei 785, de 20 de agosto de 1949. Cria a Escola Superior de Guerra.

BRASIL. Perfil Profissiográfico do Concludente do Curso de Comando e Estado-Maior. Boletim Interno do Departamento de Ensino e Pesquisa (Exército Brasileiro) nº 086, de 11 de novembro de 2003.

BRASIL. Plano de Disciplinas do Curso de Comando e Estado-Maior. Boletim Interno da Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento (Exército Brasileiro) Nr 089, de 25 de novembro de 2010.

BRASIL. Plano Diretor Acadêmico da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2009.

BRASIL. Portaria DEPENS Nº 190/DE-I, de 6 de julho de 2009. Currículo Mínimo do Curso de Comando e Estado-Maior Presencial (CCEM-P). Publicada no Boletim do Comando da Aeronáutica nº 127, de 10 de julho de 2009a.

BRASIL. Portaria Normativa nº 3810/MD, de 8 de dezembro de 2011, Doutrina de Operações Conjuntas. Ministério da Defesa.

BRASIL. Portaria 2.757/MD, de 19 de setembro de 2011. Diretriz para o Planejamento e a Execução das Atividades de Estudo e para o Processamento Seletivo dos Cursos da Escola Superior de Guerra (ESG), atinente ao ano de 2012. Diário Oficial da União Nº 182, de 21 de setembro de 2011.

BRASIL. Portaria nº 316/MD, de 07 de fevereiro de 2012. Diário Oficial da União nº 28, de 8 de fevereiro de 2012.

BRASIL. Portaria nº 445/MD, de 27 de julho de 2001. Aprova o Manual de Processo de Planejamento de Comando para Operações Combinadas - MD33-M-05.

SOBRE O ARTIGO E O AUTOR

THADEU LUIZ CRESPO ALVES NEGRÃO

Atualmente comandante do 4º Batalhão de Engenharia de Construção – 4º BEC – Barreiras / BA, foi instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército no biênio 2010-2012.

majnegrao@yahoo.com.br

Recebido para publicação em novembro de 2012.

Aprovado para publicação em maio de 2013.

A LIDERANÇA DOS LÍDERES MILITARES ESTRATÉGICOS NA 2ª GUERRA MUNDIAL: A MOTIVAÇÃO POR MEIO DA VALORIZAÇÃO

ANDRÉ SÁ E BENAVIDES ARRUDA

RESUMO

A 2ª Guerra Mundial foi o último conflito em escala global que a humanidade assistiu, perdurando de 1939 até 1945 com a vitória dos Aliados sobre o Eixo. Apesar do tempo decorrido entre o conflito e os dias atuais, os ensinamentos de liderança apresentados pelos comandantes militares servem para aplicação na atualidade. Os líderes precisavam manter seus homens motivados para conseguir suplantar as dificuldades do combate, os modelos empregados por esses líderes podem ser replicados na superação dos problemas do dia a dia. As principais teorias motivacionais surgiram após a segunda grande guerra, portanto nenhum líder tinha conhecimento científico dessas teorias para motivar seus homens. Os comandantes militares fizeram uso de arquétipos anteriores e de suas próprias experiências para conseguir manter elevado o moral de seus homens. Manter a motivação nos momentos seguintes à vitória é uma tarefa relativamente simples, a dificuldade reside em manter o moral elevado nos momentos de adversidade. O líder deve ter a capacidade de influenciar o comportamento dos seus liderados, a fim de conseguir manter os mesmos focados no cumprimento da missão. O comportamento humano é impulsionado por estímulos, que muitas vezes são difíceis de ser compreendidos. O estudo foi realizado empregando o método histórico e a pesquisa bibliográfica, sendo que os dados obtidos foram analisados através da Análise de Conteúdo proposta por Laurence Bardin. Após o estudo das técnicas dos generais Eisenhower, Patton, Montgomery, Rommel e Mascarenhas de Moraes, verificou-se que todos esses líderes empregaram a valorização como forma de conseguir a motivação.

Palavras-chave: Liderança. Motivação. Valorização

I. INTRODUÇÃO

As guerras têm acompanhado a humanidade ao longo dos séculos, e os indivíduos precisam superar seus instintos de preservação e avançar contra os tiros do inimigo. A liderança atua nos conflitos de forma despercebida por muitas pessoas, porém, ela exerce um papel fundamental na motivação do homem para suplantar seus medos e na luta contra o extinto de sobrevivência.

O extinto de autopreservação ou sobrevivência ocupa elevada escala dentre as prioridades ou necessidades dos homens, portanto é necessário um estímulo forte para fazer com que as pessoas ajam na contramão do que seria o normal. Os líderes da II Guerra Mundial (II GM) tinham esse desafio pela frente.

As formas de estimular uma pessoa a agir ou se comportar são diversas, dentre elas pode-se citar as positivas e as negativas. Como conseguir um estímulo forte o suficiente para fazer com que o indivíduo mude a forma normal de se comportar?

Os líderes de mais alto nível na II GM, ou seja,

os líderes estratégicos, tinham essa preocupação, além de montar suas estratégias para vencer as batalhas. Na sua maioria, esses homens haviam lutado na I Guerra Mundial e tinham em suas mentes a consciência da importância da motivação para o combate.

O problema de manter os homens motivados para lutar suscitou uma pergunta. Qual a principal contribuição dos líderes militares estratégicos da II GM para a motivação dos subordinados nos dias atuais?

A necessidade de responder essa pergunta levou a escolha de militares destacados no mais alto nível durante a II GM e que tiveram a sua liderança reconhecida pela história.

- Gen Dwight David Eisenhower dos Estados Unidos da America (EUA);
- Gen George Smith Patton dos EUA;
- Gen Bernard Law Montgomery da Inglaterra;
- Gen Erwin Johannes Eugen Rommel da Alemanha;
- Gen João Baptista Mascarenhas de Moraes do Brasil.

O Gen Eisenhower foi o responsável pelo ataque à Normandia que tinha o codinome de Operação Overlord, o maior desembarque anfíbio ocorrido até os dias atuais com participação da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, além de coordenar o esforço de diversos países que compunham as Forças Aliadas. Essa operação permitiu aos Aliados introduzirem homens e suprimentos na Europa para derrotar os alemães.

O Gen Patton era reconhecido como um excelente general pelos alemães, obtendo o maior avanço terrestre de toda a guerra em território controlado pelo inimigo.

O Gen Montgomery ficou conhecido internacionalmente por ter sido o general que conseguiu derrotar Rommel nas areias do deserto africano. O general inglês participou de combates na África, na Itália e na Europa.

O Gen Rommel, da Alemanha, tornou-se uma lenda em combate, por sua atuação no norte da África, onde conseguiu iludir e retardar a vitória dos Aliados, mesmo com inferioridade numérica e deficiência logística. Ficou conhecido como a Raposa do Deserto, sendo suas façanhas apresentadas em filmes como Raposa do Deserto dirigido por Henry Hathaway em 1951.

O Gen Mascarenhas de Moraes comandou a

Força Expedicionária Brasileira (FEB), única tropa do Brasil que participou da II GM. A FEB teve destacada atuação de combate em território italiano, sendo alvo de elogios do Gen Mark Clark, comandante do V Exército, onde estava enquadrada as tropas brasileiras.

A escolha desses militares se deve ao fato dos mesmos terem participado da II GM como oficiais gerais de sucesso, tendo sido considerados líderes incontestes de suas nações durante o período do conflito. O destaque desses oficiais contou com a participação dos seus liderados, que combatendo de forma motivada foram capazes de superar as expectativas em prol do cumprimento da missão.

Os gerais acima citados conseguiram extrair dos seus subordinados um comportamento fora do normal. A busca da explicação para esse comportamento excepcional gerou o objetivo de estudar os exemplos práticos de liderança estratégica relacionados com a motivação que ocorreram na II GM.

A continuidade do estudo suscitou a montagem de uma hipótese baseada no estímulo positivo: os Líderes Estratégicos Militares buscaram valorizar as tropas sob seu comando para que elas ficassem motivadas.

2. MATERIAL E MÉTODOS

O trabalho empregou o método indutivo como forma de solucionar o problema estabelecido e comprovar a hipótese levantada. Esse método tem por característica o estudo de dados particulares, suficientemente constatados para se chegar a uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. (LAKATOS, 2010, p. 68).

O método indutivo foi utilizado para procurar as características comuns de liderança entre os gerais da II GM que ocuparam cargos de comando estratégicos na campanha de 1939 a 1945. Nesse estudo, pode-se verificar de forma prática o que os líderes estratégicos da II GM faziam para motivar suas tropas em combate.

A valorização das tropas foi encontrada com bastante incidência entre os gerais que se destacaram durante o conflito como grandes líderes. Essa valorização fazia com que os liderados se sentissem importantes em todas as tarefas que realizavam, contribuindo para o esforço de guerra pela maneira motivada que desempenhavam suas atribuições.

Dentre os métodos de procedimento existentes para explicar o fenômeno, foi escolhido o método histórico, por se encaixar de modo mais adequado ao estudo que estava sendo realizado.

O método histórico consiste em investigar os acontecimentos do passado para verificar sua influência nos dias de hoje, portanto ao se estudar os líderes estratégicos da II GM seremos capazes de entender a contribuição deles para os dias atuais.

O estudo foi realizado empregando-se a pesquisa exploratória para buscar o aprofundamento necessário no tema da liderança, importante para a classe militar, onde

a mesma é desenvolvida desde os tempos de paz para aplicação na guerra, se preciso for.

O procedimento técnico, para o desenvolvimento do trabalho, foi o da pesquisa bibliográfica, onde foram procurados os livros, os artigos periódicos e o material disponível na internet sobre o assunto em pauta.

Os seguintes passos foram seguidos para se buscar a solução do problema levantado:

- levantamento da bibliografia e de documentos sobre motivação e liderança;
- seleção da bibliografia e dos documentos pertinentes;
- leitura da bibliografia e dos documentos selecionados;
- pesquisa de levantamento de dados sobre as teorias de motivação que possuíam ligação prática com a liderança aplicada na II GM e seleção de fatos históricos que comprovassem o emprego da valorização para aumentar a motivação;
- Os dados obtidos com a pesquisa foram analisados pela ferramenta metodológica conhecida como Análise de Conteúdo, proposta por Laurence Bardin. Essa ferramenta permitiu a comprovação da existência de relação entre as variáveis dependente (motivação) e independente (valorização).

O estudo teve uma abordagem qualitativa, pois a motivação e a liderança estão ligadas às ciências humanas, onde persistem as características subjetivas no tratamento do comportamento do homem. O período de tempo estudado não permitiu a consecução de pesquisas de campo com os militares que participaram do conflito em funções mais elevadas ou de responsabilidade estratégica na sua maioria já falecida.

3. REVISÃO DE LITERATURA

A seguir serão apresentados alguns tópicos referentes ao estudo realizado, a fim de ambientar melhor o leitor no entendimento da liderança estratégica e da motivação, que são os cerne do trabalho.

A liderança estratégica pode ser definida como a capacidade do líder de alta hierarquia e experimentado que tenha sabedoria e visão para criar e executar planos e tomar decisões que trazem consequências no ambiente estratégico volátil, incerto, complexo e ambíguo. (GUILLLOT, 2004).

A sabedoria e a visão de futuro são importantes para quem busca a consecução de objetivos de longo prazo. O líder estratégico atua como um catalisador das mudanças e transformações necessárias para assegurar a competitividade e a eficiência das instituições e organizações.

A grande dificuldade do líder estratégico está relacionada com a tomada da decisão correta no momento oportuno. O ambiente estratégico é marcado pela incerteza e pela ambiguidade, portanto é difícil conhecer todas as variáveis na hora de se tomar uma decisão.

A aceitação da decisão estratégica possibilita que um número elevado de pessoas trabalhe de forma motivada em prol do cumprimento da missão. Esse tipo de decisão afeta todos os trabalhadores de uma instituição, portanto, a rejeição das ideias do líder pode gerar uma crise de ampla repercussão.

O líder estratégico deve saber lidar com a pressão do trabalho. As funções estratégicas estão sempre sujeitas a exigências de desempenho, pois erros causam enormes problemas e prejuízos de ordem pessoal e material. (TYCHY, 2009, p. 150).

A Operação Overlord estava revestida de grandes expectativas, pois do seu sucesso, ou não, dependia o destino da Europa e da II GM. O Gen Eisenhower sabia que caso fracassasse provavelmente seria aposentado e mandado de volta para os Estados Unidos da América. O texto abaixo demonstra o peso da responsabilidade sobre o Gen Eisenhower.

O General Dwight D. Eisenhower foi um líder de grande coragem moral, durante o período que esteve como Comandante Supremo das Forças Aliadas. Ele mostrou sua coragem moral através de um manuscrito que havia preparado em caso de insucesso no desembarque da Normandia. Nossos desembarques, em Cherbourg-Havre, falharam em ganhar o terreno necessário e eu tive que retrair as tropas. Minha decisão para atacar, nessa hora e nesse lugar, foi baseada nas melhores informações que tinha. As forças terrestres, aéreas e navais fizeram tudo que a bravura e a devoção ao dever permitiram. As falhas decorrentes do ataque são de minha responsabilidade -5 de junho. (FM 6-22, 2006, p. 4-9, tradução do autor).

A habilidade para escolher os demais líderes da instituição ou organização deverá ser uma das capacidades estratégicas, pois nos altos escalões a falta de tempo é constante, não havendo oportunidade para acompanhar todas as atividades críticas. Os líderes dos altos escalões necessitam exercer, na maior parte do tempo, a liderança indireta, portanto essa escolha cresce de importância.

A motivação pode ser definida como a energia emocional capaz de mobilizar o ser humano para atingir um determinado objetivo ou interesse. A sua importância reside no fato de a motivação ser capaz de contribuir para melhoria do desempenho. "As pessoas diferem não só pela sua capacidade, mas também por sua vontade de fazer as coisas, isto é motivação." (HERSEY, 1986, p. 18). O entusiasmo pode ser colocado como um sinônimo para motivação. O trabalho com dedicação e afinco é creditado normalmente à motivação: em função disso, pode-se perceber a interferência da motivação no comportamento das pessoas.

A motivação é composta por elementos básicos que são os motivos, os objetivos e a intensidade dos motivos. (HERSEY, 1986, p. 19). Os motivos são a razão

pela qual se executa uma determinada ação, podendo ser eles oriundos da necessidade, dos impulsos e dos desejos. Os objetivos orientam as atitudes e os comportamentos do ser humano. A intensidade dos motivos determina a vontade com que se quer atingir um determinado objetivo, ou seja, quanto maior for a nossa necessidade, impulso ou desejo maior será a motivação e a possibilidade de se atingir o objetivo.

A satisfação dos motivos ocasiona a acomodação e o conforto do indivíduo. O líder deve se tornar um mestre em manter o subordinado na região de "desconforto emocional" sem prejudicar o relacionamento. Pode-se considerar o Bernardinho, técnico da seleção brasileira de voleibol masculino, um desses mestres. Sua equipe venceu todas as competições importantes do mundo, mesmo assim os integrantes do time permanecem altamente motivados para enfrentar as dificuldades do treinamento exaustivo que leva à vitória.

A motivação é consequente de fatores extrínsecos ou intrínsecos. Os fatores extrínsecos são encontrados fora do ser humano ou da pessoa que está sendo motivada, enquanto o fator intrínseco ocorre no consciente ou subconsciente da pessoa.

A motivação extrínseca ocorre quando o indivíduo recebe recompensas ou punições para agir conforme a vontade de outras pessoas. Os estudiosos do assunto costumam criticar o uso dessa motivação, pois quando cessa o estímulo a pessoa tende a se comportar da forma anterior ao estímulo. A recompensa em dinheiro exemplifica bem o caso, pois ao cessar o benefício remuneratório a pessoa tende a se portar de forma desinteressada, sendo necessário cada vez mais dinheiro para se conseguir o impacto inicial.

As recompensas extrínsecas ocasionam, também, os seguintes problemas caso não sejam bem aplicadas: punem aqueles que se julgarem merecedores e não recebem o esperado, podem romper relacionamentos entre pessoas do mesmo ciclo hierárquico devido à competitividade, podem levar à adulação, desencoraja as pessoas a assumirem riscos (somente fazem o que é solicitado) e minam o interesse do subordinado. (BERGAMINE, 2008, p. 68).

A motivação intrínseca ocorre quando a atividade em si faz com que a pessoa se sinta estimulada. O soldado recruta ao ingressar no Exército está cheio de expectativas para com a sua nova vida, ou seja, está motivado com a atividade em si. Os oficiais e sargentos da Organização Militar têm o desafio de manter esse entusiasmo, conduzindo e orientando os soldados recrutados durante todo a sua permanência no quartel.

A forma intrínseca de motivação é reconhecida pelos estudiosos como a mais potente para gerar o entusiasmo no desempenho das atividades, porém a mesma é de difícil obtenção em função da elevada

participação do subconsciente individual.

As pesquisas de Freud convenceram-no de que se podia estabelecer uma analogia entre a motivação da maioria das pessoas a estrutura de um iceberg. Um segmento da motivação humana encontram-se de tal modo oculto que nem sempre é evidente para o próprio indivíduo. Conseqüentemente, muitas vezes uma pequena parte da motivação é claramente visível. (HERSEY, 1986, p. 18).

A motivação está ligada aos fatores e as necessidades individuais, porém, tanto nas empresas como nas Forças Armadas os líderes possuem tempo restrito para lidar com todos os seus subordinados de forma individualizada. Essa dificuldade, aliada à falta de conhecimento para aplicação da motivação, acaba privilegiando o uso da motivação extrínseca que é mais rápida e de fácil aplicação nos grandes efetivos.

A motivação no meio militar é revestida de um significado especial, pois permite ao soldado superar as dificuldades e as necessidades nos momentos difíceis. Aos líderes militares cabe a difícil tarefa de motivar homens para o combate, ou seja, fazer com que os indivíduos contrariem seus instintos de sobrevivência para defender a sua nação e os seus companheiros.

A motivação militar se distingue da motivação no meio civil pela importância dada aos aspectos abaixo:

- Moral;
- Disciplina; e
- Espírito de Corpo.

O moral elevado é um termo empregado pelos militares para destacar as tropas que estão motivadas para combater, sendo um dos elementos psíquicos que se procura descobrir para avaliar as condições de combate da nossa tropa e do inimigo.

Forças militares com moral elevado são capazes de subjugar um inimigo mais forte numericamente e melhor equipado. A Guerra do Vietnã exemplifica essa situação apresentada, onde as Forças Armadas dos EUA perderam para um inimigo muito inferior em meios militares.

O moral é um conceito abstrato, intangível, porém perfeitamente perceptível. O moral é decorrência do estado motivacional, uma atitude mental provocada pela satisfação ou não-satisfação das necessidades dos indivíduos. O moral elevado é acompanhado de uma atitude de interesse, identificação, aceitação fácil, entusiasmo e impulso positivo, auxiliando também o desejo de pertencer ao grupo. (CHIAVENETO, 1983, p. 123).

A disciplina assegura que o soldado cumpra as suas missões e delimita o comportamento [o destaque é nosso], aumentando a tendência de submissão. (KELLETT, 1987, p. 357).

A disciplina faz com que os soldados se sintam seguros nas batalhas, porém as mesmas não podem ser ganhas com tratamento tirânico. O tratamento incorreto tem mais a capacidade de destruir do que construir um Exército. É possível inspirar os soldados a obedecer ordens, de acordo com o modo e o tom de falar, mas se for feito de modo incorreto poderá ocasionar um forte ressentimento e o desejo da desobediência. De um modo ou de outro, a maneira de lidar com os subordinados dependerá do espírito no peito do comandante. Aquele que sente o respeito pelos outros não irá falhar em inspirar a si próprio, no entanto aquele que desrespeita os inferiores irá inspirar o ódio contra si mesmo. (FM 6-22, 2006, p. 4-5, tradução do autor).

A disciplina consiste num dos valores a serem inculcados na forma de agir do militar. Quanto maior for a sua disciplina, melhor será sua resposta diante das adversidades da vida militar. A capacidade de obedecer às ordens é desenvolvida pela disciplina, na qual os subordinados executam os trabalhos determinados, independente da presença do líder.

O espírito de corpo é um sentimento que distingue os elementos de diferentes frações ou grupos. O desenvolvimento do mesmo ocorre de forma paulatina quando o indivíduo se orgulha e passa a se identificar com o grupo a que pertence, sendo buscado desde os tempos de paz como forma de motivar os indivíduos de determinada fração ou grupo.

Há uma alma em um Exército, bem como no homem, e nenhum general poderá realizar seu trabalho no Exército, a menos que comande a alma dos seus homens, bem como seus corpos e pernas. (Carta do General William T. Sherman para o General Ulysses S. Grant).⁵ (FM 6-22, 2006, p. 7-8, tradução do autor).

4. RESULTADOS

Os líderes da II GM tinham pouco conhecimento científico das teorias motivacionais. A maioria dessas teorias surgiu no período posterior ao conflito estudado, portando os líderes empregaram as mesmas de forma empírica, usando o conhecimento adquirido de geração para geração dentro das lides castrenses. Em outras palavras, a aplicação da motivação seguia meramente o instinto, a experiência e o conhecimento adquirido dentro das lides militares.

Apesar de não estarem desenvolvidas essas teorias, os líderes da II GM tinham plena consciência da influência dos fatores psicológicos sobre o desempenho em combate. Esse fato ficou bem evidenciado na citação do Gen Mascarenhas de Moraes.

Preparação Psicológica_ Os engenhos de guerra são cada vez mais o resultado da tecnologia. Mas como o armamento e complexos aparelhos bélicos são manejados por homens, conclui-se que a arte militar depende de valores humanos. Não basta a preparação física do homem. Tão importante quanto esta é a preparação psicológica [o destaque é nosso], que lhe cria fortes estímulos morais, aumentando-lhe as forças nobres do espírito, tornando-o capaz de enfrentar todos os sacrifícios impostos pela guerra. (MORAES, 1969, p. 233).

A motivação foi um dos fatores psicológicos capazes de mudar a atitude das pessoas de forma positiva em prol do cumprimento de um objetivo estabelecido. A consecução de resultados excepcionais dependeu da capacidade do líder em atuar sobre o comportamento do ser humano.

Os grandes feitos da II GM estão circundados por exemplos de valorização, que podem ser encontrados antes ou depois dos mais importantes feitos da guerra, portanto não restam dúvidas da relação entre a motivação e a valorização do subordinado.

O estado motivacional, tendo em vista ser um sentimento, é um fenômeno complexo de difícil mensuração. No dia a dia, o líder utiliza de sua experiência e de mecanismos indiretos de percepção como a disciplina para inferir o estado motivacional dos seus liderados. A partir daí pensará na melhor maneira de atuar sobre o emocional dos seus homens.

A percepção desse estado irá depender, na maioria das vezes, da habilidade do líder em verificar como andam seus subordinados. Em função disso, os líderes devem procurar estar sempre em contato com os seus homens. Quanto maior a escala hierárquica do líder, menores são as oportunidades desse contato. A presença do líder deve ser um objetivo a ser cumprido em todos os níveis de liderança, inclusive no estratégico.

A seguir serão apresentadas as formas empregadas pelos líderes para valorizar os seus subordinados:

4.1 Gen Eisenhower

O General Eisenhower evidenciou elevada capacidade de motivar os seus subordinados apesar das dificuldades impostas pela liderança estratégica, que exerceu durante todo o período do conflito.

Esse general mantinha elevadas expectativas sobre os seus subordinados. Em nenhum momento, deixou de acreditar na disposição de seus homens em resolver os problemas atinentes ao combate. As teorias da Expectância de Victor Vroom e da Profecia Auto-Realizável de Dov Eden parecem ter guiado o comportamento de Eisenhower, apesar de terem surgido após o conflito em pauta. A confiança inabalável do Gen Eisenhower, na capacidade dos seus subordinados, valorizou e estimulou

os mesmos a darem o melhor de si no cumprimento das missões impostas, independentemente da nação a que pertenciam.

Os generais, subordinados ao Gen Eisenhower, tiveram liberdade de ação durante o desenrolar das operações. Essa liberdade permitia a máxima exploração da criatividade e do potencial dos homens ao seu dispor. Com isso, a Teoria ERG, de Alderfer, estava sendo empregada na medida em que todos tinham a oportunidade de demonstrar o seu denodo, sendo dessa maneira valorizados.

O Gen Patton esteve sob o comando de Eisenhower, durante toda a II GM. O comportamento de Patton foi alvo de diversas críticas. A capacidade do Gen Eisenhower de escolher as pessoas certas para as tarefas desafiadoras, fez com que a Teoria de Afiliação, Realização e Poder, de McClelland e Atkinson, e a Teoria das Características da Função, elaborada por Hackman e Oldham, estivessem sendo observadas. A substituição do Gen Fredendall no II Corpo de Exército por Patton é prova cabal dessa compreensão. (EISENHOWER, 1974, p. 185).

Todos os escritores são unânimes em destacar a capacidade do Gen Eisenhower em conseguir agregar os esforços Aliados, por ocasião da guerra. O trato equitativo, dispensado aos elementos de diferentes nacionalidades, foi fator decisivo para alcançar a coesão das Forças Aliadas. Esse trato encontra semelhança com a Teoria da Equidade onde o líder deve tratar seus subordinados com imparcialidade, pois o trato diferenciado gera desconfianças e abalos na valorização.

O senso de justiça está ligado com a valorização do indivíduo, pois quando ele percebe a existência de tratamento diferenciado em favor de outrem, esse indivíduo sente-se desvalorizado.

A presença do comandante foi praticamente fator de destaque durante o estudo de todos os líderes militares. A ausência do comandante, independentemente do nível hierárquico, pode ser considerada como uma grave desvalorização do homem. Segue abaixo a opinião do próprio Gen Eisenhower a respeito do assunto.

Os soldados gostam de ver os dirigentes das operações; ressentem-se com justiça de qualquer indicação de negligência ou indiferença para com eles, da parte de seus comandantes [o destaque é nosso], e invariavelmente interpretam uma visita, mesmo breve, como sinal de preocupação do comando com eles. (EISENHOWER, 1974, p. 298).

4.2 Gen Patton

O Gen Patton, assim como Eisenhower, empregava a liberdade de ação como forma de motivar os seus subordinados. A liberdade de ação não só valoriza os homens como instiga a responsabilidade. A ação de presença no campo de batalha foi uma das características marcantes desse General. Quando deixou

de visitar seus subordinados da 4ª e 6ª Divisões Blindadas, por ocasião das operações na Europa, os homens se sentiram desvalorizados. Patton reconheceu seu erro, indo posteriormente visitar as duas divisões. Segundo o próprio, “não queria ensinar o padre-nosso ao vigário”, pois as divisões eram excelentes e experientes em combate.

Ao substituir o Gen Fredendall na África, Patton visitou todos os batalhões para restabelecer os laços de confiança entre o comando e os subordinados, bem como para exercer a valorização dos homens através de sua presença. Os combatentes do II Corpo de Exército estavam com a confiança abalada em função das derrotas sofridas para os alemães.

Patton procurou evidenciar o exemplo para os seus homens como elemento motivador. O general fazia questão de ser visto se deslocando para as frentes de combate, desafiando o perigo para visitar e incitar seus homens para a luta. Essa atitude valorizava a importância dos combatentes no contexto da operação, sendo assim, todos se sentiam mais confiantes para lutar contra a Necessidade de Segurança elaborada por Maslow, onde as pessoas tendem a fugir do perigo para garantir sua preservação.

Assim como os demais generais, Patton visitava com frequência as frentes mais críticas de combate, portanto os combatentes acreditavam que estavam executando algo importante no contexto da operação quando eram visitados. Logo a visita do general valorizava os homens.

O reconhecimento foi amplamente empregado por Patton, pois costumava condecorar os seus subordinados ainda no campo de batalha, sem perder o princípio da oportunidade. O general chegou a condecorar o capelão, quando pediu uma oração para melhorar as condições meteorológicas.

O tempo ainda estava firme quando entramos no Gabinete do General Patton. O General levantou-se, saiu detrás da mesa com a mão e disse: “Capelão, o senhor é o homem mais popular deste QG. É claro que o senhor goza de prestígio diante de Deus e dos soldados”. E condecorou O’Neil com a Estrela de Prata. (PATTON, 1979, p.176).

Os discursos e textos lidos para a tropa, elaborados por Patton, auxiliaram nesse reconhecimento, pois exortavam os feitos dos homens. A valorização dos combatentes, empregando o reconhecimento, pode ser enquadrada, segundo a teoria motivacional de Herzberg, nos fatores que geram satisfação.

4.3 Gen Montgomery

O Gen Montgomery tinha vasta experiência de combate ao ingressar na II GM. Essa experiência fez com que dedicasse especial atenção ao bem estar e às condições de vida das tropas sob sua responsabilidade.

Além disso, o general realizava constantes visitas aos seus subordinados.

O leitor desavisado acreditaria que Montgomery tinha profundo conhecimento a respeito das teorias motivacionais de Maslow e Herzberg, pois aplicou ambas com maestria no campo de batalha para valorizar os seus homens. Ambas as teorias surgiram após a II GM.

O Gen Montgomery fazia visitas constantes aos seus subordinados, empregando a informalidade para conseguir se aproximar dos combatentes. Costumava subir numa viatura para falar com os soldados, dispensando alguns formalismos militares.

O general visitou todas as tropas terrestres sob sua responsabilidade antes da execução da Operação Overlord. Sua percepção da necessidade das visitas estava calcada em suas observações da I GM, onde o afastamento dos líderes causava a desmotivação da tropa. Essa presença do Gen Montgomery e sua atitude nessas visitas tinham a capacidade de empolgar os subordinados, valorizando-os no contexto da luta.

A habilidade do Gen Montgomery de motivar era tamanha, que chegou a ser requisitado para realizar discursos em fábricas para auxiliar no esforço de guerra, incentivando os funcionários civis.

4.4 Gen Rommel

O Gen Rommel, assim como Montgomery, tinha grande experiência de combate, podendo ser considerado um herói por seus feitos já na I GM. A semelhança com Patton, Rommel foi um dos grandes líderes de tropas blindadas que necessitavam de iniciativa para atuar com mobilidade sobre o inimigo.

A principal característica de Rommel era sua presença no campo de batalha, servindo de exemplo para os seus homens. Além disso, esse general mantinha elevadas expectativas para com os seus subordinados alemães, o que não ocorria em relação aos italianos.

A diferença de desempenho era creditada pelo próprio Rommel por duas razões relacionadas com a motivação e uma atrelada aos meios de combate deficientes. A primeira razão motivacional estava relacionada com a fraca liderança de alguns oficiais italianos e a segunda estava conectada à falta de alimentação adequada. O soldado italiano tinha de pedir comida ao seu camarada alemão, com isso acabava sentindo-se desvalorizado e inferiorizado.

4.5 Gen Mascarenhas de Moraes

O General Mascarenhas de Moraes adotou procedimentos semelhantes aos demais generais para manter a motivação dos seus subordinados: como a presença no campo de batalha, os discursos e a preocupação com as condições de vida dos homens.

A grande contribuição desse general reside na descrição de como a valorização dos subordinados foi capaz de mudar o estado motivacional dos pracinhas na II GM. Essa valorização foi realizada através da “preparação

psicológica”.

Outro fator interessante relacionado com o estudo da motivação, apesar de ocorrido fora do período de estudo, está ligado à forma de emprego da disciplina como elemento motivador. O Coronel Mascarenhas de Moraes, comandante da Escola Militar de Realengo, aplicou a disciplina consciente como forma de motivar os cadetes. Esse tipo de disciplina valorizou-os com a responsabilidade adquirida, conseguindo reverter a situação vigente de agitação política e militar na Escola Militar de Realengo.

5. DISCUSSÃO

A leitura sobre o Gen Eisenhower deveria ser de caráter obrigatório para quem pretende entender a II GM num contexto mais amplo e estratégico. Esse general planejou e participou das batalhas decisivas.

O Gen Patton pode ser considerado o líder mais controverso desse estudo. Apesar dos dilemas causados pelo próprio, como o episódio da bofetada na Sicília, sua liderança foi incontestável nos campos de batalha.

O General Montgomery é bastante criticado por escritores americanos por seu conservadorismo no combate, porém a leitura de sua biografia permitiu compreender melhor suas atitudes, bem como os fatores que influenciaram nas suas decisões.

A verificação sobre os diários de Rommel descortinou um novo ponto de vista sobre a percepção do conflito, na sua maior parte descrita pelos vencedores da II GM. As Forças Aliadas na Europa e na África passaram boa parte da guerra combatendo as forças do Eixo lideradas ou treinadas pelo Gen Rommel.

O General Mascarenhas de Moraes foi o militar brasileiro que ocupou a função mais elevada no conflito como comandante da 1ª Divisão de Infantaria Expedicionária. A participação desse general extrapolou as “simples” obrigações de um comandante de Divisão.

O estudo das teorias motivacionais e da liderança possibilitou o embasamento científico para a pesquisa em pauta, bem como esclareceu as nuances do comportamento humano quando se deseja atingir um objetivo.

Os líderes apresentados tiveram importância estratégica no conflito, porém a atuação deles em combate, e fora, oscilou entre os níveis estratégicos e táticos da liderança. Todos eles foram expostos às características da liderança estratégica, variando de grau conforme a fase do conflito e o ambiente no qual estavam inseridos.

A forma de liderança direta foi empregada pelos líderes estratégicos quando desejavam obter resultados expressivos. Essa forma também foi utilizada pelos líderes políticos como Winston Churchill, que visitou diversas vezes os combatentes.

6. CONCLUSÃO

A atuação dos líderes da II GM nos mostra como a valorização pode ser empregada de forma prática nos dias atuais. As teorias de motivação são de fácil entendimento, porém sua aplicação não é tão óbvia e depende da experiência de quem as aplica.

A contribuição do trabalho reside no fato de estabelecer a ligação entre a teoria e a prática no trato entre o líder e liderado nos mais altos níveis. A pesquisa de William James ilustra como os empregados conseguem manter seus empregos trabalhando com apenas 20 a 30% de suas capacidades. Durante o seu estudo, observou que o mesmo empregado poderia empregar até 80 ou 90% de sua capacidade caso fossem altamente motivados. O potencial da motivação para aumentar a capacidade de trabalho ou desempenho está em torno de 60%.

Os líderes devem estar constantemente preocupados com as condições de trabalho e de combate dos seus homens. A exposição continuada às condições degradantes e o não atendimento das necessidades básicas possuem efeito devastador sobre a vontade de lutar e trabalhar do homem. Sendo isso multiplicado quando o militar ou trabalhador percebe a inépcia do seu comandante ou chefe em tentar melhorar suas condições.

As pessoas precisam de atenção para se sentirem valorizadas. A presença do líder, mesmo que curta, é um elemento fundamental no relacionamento com o seu grupo. A valorização pelo exemplo é difícil de ser obtida, principalmente nos níveis mais elevados de liderança. Os subordinados estão sempre interessados em saber sobre o comportamento do seu comandante.

Os líderes da II GM costumavam manter elevadas expectativas sobre seus homens, mesmo quando os acontecimentos não ocorriam conforme o esperado. Não basta demonstrar confiança na capacidade das pessoas é preciso acreditar nas mesmas.

A autonomia (liberdade de ação) possibilita ao subordinado trabalhar com iniciativa e criatividade diante dos problemas que surgem. Os líderes estratégicos dificilmente conseguem manter o controle cerrado sobre todos os fatores adversos a sua volta, por isso irá depender da iniciativa dos seus subordinados.

O trato equitativo faz com que todos se sintam importantes, independente da função ou cargo que ocupam dentro das estruturas de trabalho.

O reconhecimento deve ser realizado o mais rapidamente possível e de forma criteriosa, a fim de valorizar os esforços dos subordinados. O feedback é importante para o subordinado entender como anda seu desempenho, podendo fazer correções de rumo caso haja necessidade.

As recompensas devem ser proporcionais aos esforços despendidos, pois quando não são bem administradas podem causar efeitos colaterais, aniquilando os esforços anteriores para conseguir a valorização.

Todos os homens envolvidos numa tarefa devem compreender a relevância do seu esforço individual para consecução do objetivo final. O esforço de todos irá colaborar com a sinergia necessária dos grandes resultados.

Os indivíduos de modo geral tem a necessidade de expor suas ideias, pois se sentem parte importante no processo decisório, ficando mais comprometidos com o resultado final quando percebem que suas opiniões estão sendo aproveitadas.

O desejo de crescimento ocupa o topo da hierarquia das necessidades de Alderfer. Esse crescimento não necessariamente precisa estar representado pela ascensão via promoção ou melhoria salarial, no entanto, o indivíduo gosta de sentir-se importante, bem como respeitado dentro da sua instituição.

O crescimento resulta da melhoria do desempenho individual e coletivo, o que na maioria das vezes é de difícil mensuração. O líder militar deve ressaltar essa melhoria pelo feedback, aumentando o sentimento de importância do subordinado dentro da instituição.

Os subordinados não devem ser tratados como crianças, pois precisam de responsabilidade para poder crescer. A atribuição de responsabilidade auxilia no crescimento do indivíduo. O principal exemplo encontrado nessa forma de valorização foi demonstrado pelo Gen Mascarenhas de Moraes ao impor a disciplina consciente aos cadetes. Apesar de não ter sido evidenciada no período da II GM, a mesma tem plena utilização nos dias atuais.

Os líderes de hoje podem empregar os exemplos apresentados para conseguir resultados acima das expectativas. A valorização se mostrou um estímulo potente capaz de mudar o comportamento humano nas situações adversas.

REFERÊNCIAS

ANGELO, Evandro Shimming Smith. Fatores de Motivação de Trabalhadores das Classes Sociais C, D e E. .2010. Dissertação (Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial)- Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

Army, História do General Eisenhower dos EUA. Disponível em < <http://www.history.army.mil/brochures/lke/ike.htm>>. Acesso em: 24 de mar.2012.

BARNETT, Corelli. OS GENERAIS DE HITLER. Jorge Zahar Editor Ltda. Rio de Janeiro 1990.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. Motivação nas Organizações, São Paulo, Atlas, 2008.

BLUMENSON, Martin. Eisenhower. História Ilustrada da

2ª Guerra Mundial. Editora Renes Ltda, Rio de Janeiro, 1976.

Brasil. Lei nº 6880 de 09 de dezembro de 1980, Estatuto dos Militares.

Brasil. Portaria nº 816 de 19 de dezembro de 2003, Regulamento Interno e dos Serviços Gerais (RISG).

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

COUTO, Adolfo João de Paula. EISENHOWER BRADLEY PATTON ROMMEL QUATRO PERFIS DE CHEFIA. Biblioteca do Exército. Rio de Janeiro 1974.

GUILLOT, W. Michael. Liderança Estratégica o desafio a definir. Disponível em < <http://www.airpower.au.af.mil> >. Acesso em: 20 de jan.2012.

HACKMAN, J. R.; OLDHAM, G. R. The job diagnostic survey: an instrument for the diagnosis of jobs and the evaluation of job redesign projects. Technical Exército, 1987.report n. 4, Department of Administrative Sciences of Yale University, may, 1974.

HART, Basil Henry Liddel. THE ROMMEL PAPERS. Harcourt, Brace and Company New York 1953.

HERSEY, Paul e BLANCHARD, Kenneth H. Psicologia para Administradores. São Paulo: EPU, 1986.

HUNTER, James C. O monge e o executivo, Rio de Janeiro, Sextante, 2004.

KELLETT, Anthony. Motivação para o combate. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1987.

KOUZES, James M. e POSNER, Barry Z, O desafio da liderança, Rio de Janeiro, Campus, 1991.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de Metodologia Científica. São Paulo: Atlas, 2010

MAGALHÃES, João Baptista Osório: Síntese do seu perfil histórico, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1978.

MATTOS, Carlos Meira. MARECHAL MASCARENHAS DE MORAES E SUA ÉPOCA. Biblioteca do Exército. Rio de Janeiro 1983.

MONTGOMERY, BERNARD LAW. MEMÓRIAS DO MARECHAL MONTGOMERY. VOLUMES I (a) E 2 (b). Biblioteca do Exército. Rio de Janeiro 1976.

MORAES, Marechal Mascarenhas de. Marechal

- Mascarenhas de Moraes MEMÓRIAS. Biblioteca do Exército. Rio de Janeiro 1969.
- PATTERSON, Kerry, As Leis da Influência: descubra o poder de mudar tudo, Rio de Janeiro, Elsevier, 2008.
- PATTON JR, George S. A GUERRA QUE EU VI. Biblioteca do Exército. Rio de Janeiro 1979.
- PEDROSO, Bruno; PILATTI, Luiz Alberto; SANTOS, Celso Bilynkiewicz; JUNIOR, Guataçara dos Santos. POTENCIAL MOTIVADOR DO TRABALHO: TRADUÇÃO E ADAPTAÇÃO CULTURAL DO INSTRUMENTO DE HACKMAN E OLDHAM. Revista Produção Online, v.10, n.3, set. 2010.
- PROVINCE, Charles M. George S. Patton, Jr. U.S. Army, 02605 1885 — 1945. Disponível em: <<http://www.pattonnhq.com.pattonbio.pdf.htm>>. Acesso em: 4 de abr. 2012).
- RAMOS, Pérez Juan. MOTIVAÇÃO NO TRABALHO: ABORDAGENS TEÓRICAS. 1990. Psicologia- Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.
- Rowwe, Glenn W. Liderança estratégica e criação de valor, Revista Administração de Empresas, 2002.
- SHATTUCK, Tenente Coronel Lawrence G., Intenção do comandante doutrina e prática, Março-Abril 2000, Military Review.
- SILVEIRA, Joaquim Xavier. A FEB por um soldado. Biblioteca do Exército. Rio de Janeiro 2001.
- SOUZA, Leandro G. da Silva, Alinhamento entre as práticas de liderança e a cultura organizacional, dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, 2006.
- SPEIDEL, Hans. ROMMEL E A CAMPANHA DA NORMANDIA- INVASÃO 1944. Biblioteca do Exército. Rio de Janeiro 1967.
- TICHY, Noel M., Decisão!: como líderes vencedores fazem escolhas certas, Porto Alegre, Bookman, 2009.
- TZU, Sun. A Arte da Guerra. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- VITÓRIO, Elias Ely Gomes. TRABALHO FINAL DA DISCIPLINA DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA. 2011. Curso de Doutorado em Administração- Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.
- WHITING, Charles. Patton. História Ilustrada da 2ª Guerra Mundial. Editora Renes Ltda 1975.
- ZIMMERMAN, David E. Fundamentos Psicanalíticos: teoria, técnica e clínica - uma abordagem didática. Porto Alegre: Artmed, 1999.
- _____. Department of the Army. FM 6-22: Army Leadership. Washington, DC, 2006.

SOBRE O ARTIGO E O AUTOR

ANDRÉ SÁ E BENAVIDES ARRUDA – Major do Exército Brasileiro.
Aluno da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército no biênio 2010-2012.
arrudasba@hotmail.com

Recebido para publicação em dezembro de 2012.

Aprovado para publicação em janeiro de 2013.



A GUERRA É FILHA ÚNICA

MARCELO OLIVEIRA LOPES SERRANO

RESUMO

Este artigo, de modo geral, contrapõe-se à corrente de pensamento que advoga que a guerra moderna teria adquirido uma nova natureza, distinta das tradicionalmente conhecidas. Esta corrente de pensamento apresenta novas teorias para explicar a guerra atual. Negam a validade atual do pensamento de Clausewitz. Mas, especificamente, o artigo foca a teoria da guerra de quarta geração. A teoria defende a ideia de que a guerra moderna evoluiu em gerações, sendo a última, os conflitos insurrecionais da atualidade. O texto sustenta que a guerra é uma só, imutável em sua natureza fundamental. Inicialmente, é feito um resumo das ideias de Clausewitz acerca da natureza da guerra. A seguir, são apresentados os principais aspectos da teoria da guerra de quarta geração em suas várias versões. A partir daí, o artigo faz a crítica da teoria, primeiramente focando as três primeiras gerações, lançando luz sobre o equivocado embasamento histórico da teoria. Por último é analisada a quarta geração, cujas ideias são as mais prejudiciais ao desenvolvimento do pensamento militar brasileiro, caso sejam aceitas sem a necessária avaliação crítica. O artigo busca demonstrar o caráter meramente opinativo e carente fundamentação adequada daquilo que seus autores pretendem transformar numa doutrina de guerra de quarta geração.

Palavras-chave: Guerra de quarta geração. Doutrina. História militar.

I. INTRODUÇÃO

Cabe, de imediato, explicar esse título curioso. Ele encerra em si a ideia deste artigo que, de modo geral, contrapõe-se à corrente de pensamento que advoga que a guerra moderna teria adquirido uma nova natureza, distinta das tradicionalmente conhecidas. Esta corrente de pensamento, proposta por alguns estudiosos¹, apresenta, segundo cada um deles, novas teorias para explicar a guerra atual. Negam a validade atual do pensamento de Clausewitz, que teria caducado diante do advento da nova natureza da guerra.

Mas, especificamente, este artigo foca a teoria da guerra de quarta geração. Essa teoria surgiu em 1989 e foi renovada frequentemente desde então. Defende a ideia de que a guerra moderna evoluiu em gerações, sendo a última, os conflitos insurrecionais da atualidade. Esta teoria ganhou prestígio entre oficiais do Exército Brasileiro e vem, já há algum tempo, moldando mentes e formando algumas convicções, o que não é conveniente, em razão de suas evidentes falhas.

Para defender a ideia de que a guerra é uma só, imutável em sua natureza fundamental, far-se-á inicialmente um resumo das ideias de Clausewitz acerca da natureza da guerra. A seguir, serão apresentados os

principais aspectos da teoria da guerra de quarta geração em suas várias versões. A partir daí, o artigo fará a crítica da teoria. Primeiramente serão focadas as três primeiras gerações e por último a quarta, cujas ideias são as mais prejudiciais ao desenvolvimento do pensamento militar brasileiro, caso sejam aceitas sem a necessária avaliação crítica.

2. A GUERRA SEGUNDO CLAUSEWITZ

Clausewitz é o mais renomado dos teóricos da guerra. O seu livro “Da Guerra”, mais citado do que realmente lido ou estudado, resultou de reflexões conduzidas nos doze anos finais de sua vida. Estas reflexões frutificaram a partir do seu sólido conhecimento da história militar, mas também de sua experiência prática, adquirida ao longo das guerras napoleônicas, embora jamais tenha exercido um comando operacional.

Sua obra máxima ficou inacabada, tendo sido publicada postumamente por sua esposa em 1832. Dos oito livros que a compõem, somente o primeiro foi revisado pelo autor e, mesmo assim, só o primeiro capítulo foi considerado completo². Em virtude disso, “Da Guerra” apresenta algumas contradições, que podem confundir um leitor menos atento. Para lançar luz sobre essas contradições, é necessário reconhecer os aspectos essenciais da guerra, expostos no primeiro livro e que traduzem o espírito mais amplo da obra.

Além de historiador e general, outra característica de Clausewitz era a sua inclinação à reflexão filosófica, que deixou impressão marcante em sua obra. Clausewitz explora os limites filosóficos da guerra como fenômeno em si mesmo, isolado de qualquer outra influência além de suas forças intrínsecas, ou seja, busca vislumbrar, em sentido platônico, a noção da guerra ideal, que ele denomina absoluta. A partir desta argumentação abstrata, Clausewitz analisa como as forças da realidade intervêm, neutralizando os mecanismos de ascensão aos extremos e impedindo as guerras reais de tornarem-se absolutas.

Este método dialético de análise é outra possível causa de confusão entre os leitores de “Da Guerra”. De acordo com Bart Schuurman, a falha em distinguir as guerras reais da abstração da guerra absoluta levou Liddell Hart a acusar Clausewitz de advogar a guerra ilimitada e

1. Van Creveld, Mary Kaldor, Rupert Smith e outros

2. FULLER, J.F.C. – A Conduta da Guerra, p. 62.

3. SCHUURMAN, Bart – Clausewitz and the “New Wars” Scholars. As próximas alusões a Schuurman referem-se a esta mesma obra.

4. CLAUSEWITZ, op cit, p. 33 (Livro I Cap 1.6)

a responsabilizá-lo pela carnificina da I Guerra Mundial. Crítica semelhante foi dirigida a John Keegan³.

Feitas essas observações iniciais, cabe apresentar os aspectos essenciais do pensamento de Clausewitz, sobre a natureza da guerra. A guerra é comparada essencialmente a um duelo em larga escala. A partir daí, Clausewitz a define como um ato de violência destinado a forçar o oponente a cumprir a nossa vontade. O emprego violento do poder físico constitui os meios da guerra, ao passo que a submissão compulsória do adversário, o seu objetivo último. Para tanto, há a necessidade, ao menos em teoria, de desarmar o inimigo, e o desarmamento torna-se o objetivo imediato das hostilidades.

Em termos puramente filosóficos, Clausewitz afirma que seria absurdo introduzir um princípio de moderação na guerra, já que, “raciocinando assim no abstrato, a mente não pode parar aquém de um extremo, pois tem de contender com forças entregues a si próprias que não obedecem a outra lei que não a sua”⁴. A partir deste raciocínio, ele elabora as três regras de ação recíproca que levam a guerra a ascender aos extremos. Sendo um ato de violência, o lado que limitar o emprego da violência terá desvantagem diante de outro que a exerça ilimitadamente, o que leva o primeiro a agir da mesma maneira, criando-se assim a primeira ação recíproca. Enquanto um lado não estiver vencido, ele pode derrotar e impor sua vontade ao outro, risco que faz ambos intensificarem a busca pela vitória, o que leva a outra ação recíproca e à segunda ascensão ao extremo. Para derrotar o inimigo, é necessário o emprego de poder, a soma dos meios físicos e da vontade, superior à resistência, mas o adversário busca a mesma coisa, o que gera a terceira ação recíproca e outra ascensão ao extremo⁵.

“Mas tudo toma forma diferente quando passamos das abstrações para a realidade”⁶. Clausewitz chega a essa conclusão após estabelecer as condições necessárias para que as três ações recíprocas ocorram. Após verificar que tais condições são incompatíveis com a realidade, ele afirma que as probabilidades da vida real substituem as noções do extremo e do absoluto⁷. Christopher Bassford interpreta essa afirmação ao dizer que a guerra real é limitada pelos contextos político e

social, pela natureza humana e pelas restrições impostas pelo espaço e pelo tempo⁸.

O mais conhecido aforismo de Clausewitz – a guerra como continuação da política por outros meios – advém do reconhecimento de que as guerras reais distinguem-se da guerra absoluta. O conceito de guerra absoluta e a guerra como instrumento da política não se interconectam, pelo contrário, devem ser vistos como opostos⁹.

É conhecida a ideia de Clausewitz de que a vitória deve ser alcançada por meio da destruição do inimigo em uma batalha decisiva. Essa posição lhe atraiu, após os dois conflitos mundiais, a crítica de ser proponente da escalada sangüinária e destrutiva na condução da guerra.

Essa crítica é injustificada. Apesar de julgar que “a destruição da força armada do inimigo parece sempre ser o meio superior e mais efetivo, ao qual todos os outros têm de ceder”¹⁰, ele de modo algum considera esta opção como a única maneira de conduzir a guerra. Após afirmar que a guerra varia de acordo com suas motivações e circunstâncias, Clausewitz adverte que avaliar adequadamente o tipo de guerra em que estão se metendo é o maior e o mais decisivo ato de julgamento do estadista e do general, a fim de “não tomá-la por algo, ou desejar torná-la em algo que, pela natureza de suas relações, lhe é impossível ser”¹¹. Ele considera que a destruição do inimigo, inevitável na visão abstrata da guerra, nem sempre se faz necessária na realidade¹². Os métodos usados para atingir um determinado objetivo político dependem da própria natureza do objetivo, o que faz a guerra variar amplamente em escala, intensidade e duração. “A guerra não é um ato de paixão cega, pois é dominada pelo objetivo político, portanto o valor deste objetivo determina a medida dos sacrifícios pelos quais ele será alcançado”¹³, em consequência, “a guerra pode ser uma coisa que umas vezes é guerra em maior grau, outras em menor”¹⁴.

“Todas as guerras são coisas da mesma natureza”¹⁵, mas, em aparente contradição, Clausewitz afirma que as guerras possuem uma natureza objetiva e uma natureza subjetiva. Colin Gray percebe essa distinção entre as naturezas como sendo a primeira permanente

5. *Ibidem*, p. 31 a 33 (Livro I Cap 1.3,4,5)

6. *Ibidem*, p. 33 (Livro I Cap 1.6)

7. *Ibidem*, p. 36 (Livro I Cap 1.10)

8. BASSFORD, Christopher. *Clausewitz and the Nature of War*. As próximas alusões a Bassford referem-se a esta mesma obra.

9. Andreas Herberg-Rothe, citado em Schuurman

10. CLAUSEWITZ, op cit, p. 59 (Livro I Cap 2)

11. *Ibidem*, p. 48 (Livro I Cap 1.27)

12. *Ibidem*, p. 51 (Livro I Cap 2)

13. *Ibidem*, p. 51 (Livro I Cap 2)

14. *Ibidem*, p. 271 (Livro VIII Cap 2)

15. *Ibidem*, p. 301 (Livro VIII Cap 6B)

16. GRAY, Colin. *How War Changed Since The End Of The Cold War?*

17. CLAUSEWITZ, op cit, p. 43 (Livro I Cap 1.21)

18. *Ibidem*, p. 48 (Livro I Cap 1.28)

19. *Ibidem*, p. 49 (Livro I Cap 1.28)

e a segunda sujeita a frequentes mudanças¹⁶. A natureza subjetiva caracteriza-se pelas condições sob as quais a guerra é conduzida¹⁷, ou seja, seu contexto geral, seus objetivos, as forças, os meios e os métodos nela empregados.

A relação entre as duas naturezas é explicitada em outro famoso trecho, no qual Clausewitz afirma que a guerra é mais do que um camaleão que adapta superficialmente suas características a cada caso. Como fenômeno total, suas tendências dominantes sempre tornam a guerra uma paradoxal trindade composta pela violência primordial, ódio e animosidade; pelo jogo das probabilidades e pelo acaso; e por um propósito racional, como instrumento da política¹⁸.

Clausewitz compara essas tendências a diferentes códigos de lei, intrinsecamente ligados à natureza fundamental da guerra, mas variáveis em sua relação uns com os outros. Segundo ele, uma teoria que ignore qualquer um deles, ou busque fixar uma relação arbitrária para eles seria contrária à realidade¹⁹.

Esta trindade constitui o cerne da natureza objetiva e imutável da guerra, válida no presente, no passado, no futuro e em guerras de qualquer tipo. Por outro lado, conforme Bassford, Clausewitz quer dizer que a guerra, em sua natureza subjetiva, não está apenas sujeita a mudanças superficiais, mas, ao contrário de um camaleão, assume formas muito diferentes sob o influxo dessas três forças.

Fica claro que a guerra nunca é determinada por uma destas tendências apenas – a violência, a probabilidade do acaso ou o propósito racional – mas pela interação delas. Esta interação sofre inevitável mudança em virtude da variação imprevisível da preponderância relativa das tendências entre si. Como se a guerra fosse um objeto que flutuasse entre três imãs, cujas forças de atração variam de intensidade, sem jamais serem nulas. Isso explica as diferentes formas assumidas pela guerra, bem como a imprevisibilidade dessas transformações.

Para Schuurman, é improcedente a crítica de John Keegan de que muitas guerras atuais seriam manifestações irracionais de emoção violenta, alimentadas por paixões e rancor. Essas manifestações não ocorrem fora da concepção de guerra de Clausewitz, mas simplesmente refletem um “alinhamento da trindade que enfatiza o seu aspecto violento”.

Clausewitz explica que as tendências da trindade correspondem genericamente a três instituições: a primeira tendência corresponde mais ao povo; a segunda, mais ao general e seu exército e a terceira, mais ao governo²⁰. Essa correspondência, ou essa segunda trindade como se costuma dizer, acarretou críticas recentes da parte

de alguns estudiosos. Ao considerarem que exército e governo são instituições do Estado, eles concluíram que a teoria de Clausewitz aplicava-se exclusivamente a guerras entre Estados, portanto não seria mais relevante, já que as guerras da atualidade não têm envolvido o confronto interestatal. As guerras atuais seriam não trinitárias.

Ignorando as tendências originais, as únicas que Clausewitz chamou de trindade, bem como o advérbio “mais”, estes críticos interpretaram de forma restrita a ideia, reduzindo-lhe equivocadamente o escopo. Antulio Echevarria adverte que o próprio Clausewitz notou que cada uma destas instituições adotou várias formas ao longo do tempo, sendo errado, portanto, interpretá-las apenas em termos das três formas explicitadas. Echevarria prossegue dizendo que “o termo governo, conforme Clausewitz o utiliza, significa qualquer grupo dirigente, qualquer aglomeração de forças frouxamente associadas, ou qualquer inteligência personificada”²¹. Do mesmo modo, exército significa qualquer força ou grupo armado dirigido pelo citado “governo”, ao passo que povo, qualquer base populacional que sustente, mesmo que parcialmente, o “governo” e o “exército”.

“Tudo é muito simples na guerra, mas a mais simples das coisas é difícil”²². Com essa frase, Clausewitz caracteriza de modo geral mais um de seus conceitos básicos, a fricção, que é o resultado do acúmulo de todas essas dificuldades. Na guerra, sob a influência de uma infinidade de circunstâncias, às vezes insignificantes, os resultados revelam-se desapontadores e fazem com que o desempenho das forças fique aquém do esperado.

A fricção, segundo seu autor, é o único conceito cuja aplicação, de modo geral, faz a guerra real diferenciar-se da guerra no papel. O perigo inerente à guerra, o esforço físico que ela requer e as ocorrências imponderáveis do acaso aumentam a fricção, que ocorre imprevisivelmente em qualquer lugar e situação.

Devido aos efeitos da fricção, Clausewitz compara a atividade na guerra com o movimento em um meio denso. “Como um homem dentro d’água é incapaz de realizar com facilidade o mais natural e simples dos movimentos – o andar – na guerra, com forças normais, não se pode mesmo manter o nível da mediocridade”²³. Finalizando, para Clausewitz a guerra é o domínio do perigo, do esforço físico, do sofrimento, da incerteza e do acaso. Estes elementos, a trindade paradoxal, a fricção e a prevalência das forças morais compõem a natureza imutável da guerra.

3. A TEORIA DA GUERRA DE QUARTA GERAÇÃO

A Teoria da Guerra de 4ª Geração (TG4G)

20. CLAUSEWITZ. op cit p. 48 (Livro I Cap I.28)

21. ECHEVARRIA, Antulio. Fourth-Generation War and Other Myths. As próximas alusões a Echevarria referem-se a esta mesma obra.

22. CLAUSEWITZ. Op cit, p. 86 (Livro I Cap 7)

23. ibidem, p. 87 (Livro I Cap 7)

24. Cel Keith Nightengale, Cap John F. Schmitt, Cel Joseph W. Sutton e Ten Cel Gary I. Wilson

surgiu primeiramente em 1989 num artigo intitulado “The Changing Face of War: Into the Fourth Generation” de autoria de William Lind, secundado por quatro militares²⁴. Neste artigo, eminentemente opinativo, os autores especularam livremente sobre as características que uma futura 4ª geração da guerra viria a ter e lançaram as bases da teoria que, por intermédio de outros artigos, foi sendo modificada, moldada e adaptada aos eventos à medida que estes ocorriam.

De modo geral, os autores destes artigos, particularmente William Lind, demonstram ser pouco criteriosos na elaboração de suas ideias. Eles as lançam ao leitor sem explicá-las convenientemente e, muitas vezes, sem dar às suas afirmações qualquer fundamentação. Leitores pouco atentos, ou ávidos por novidades, os têm considerado como arautos da guerra moderna e futura. Outros, mais meticolosos e exigentes quanto ao rigor das ideias, desconfiam da teoria ou a rejeitam inteiramente.

Apesar disso, a TG4G angariou considerável popularidade entre os oficiais do Exército Brasileiro. Talvez por lhe atribuírem erroneamente a chancela de pensamento desenvolvido pelas forças armadas ou pelo meio acadêmico dos EUA. Embora tenha tido alguma repercussão lá após a expansão do terrorismo mundial e da guerra no Iraque, a teoria foi logo analisada por pensadores civis e militares que lhe apontaram os defeitos e a fizeram ser rejeitada pelas forças armadas dos EUA. Segundo Echevarria, “a teoria possui vários defeitos fundamentais que precisam ser expostos antes que possam causar danos ao pensamento estratégico e operacional dos EUA”.

Embora essa teoria já tenha sido analisada e criticada em tese de doutorado da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, esta tese não teve a divulgação necessária para difundir as falhas da teoria²⁵.

A TG4G advoga que a guerra moderna surgiu após o Tratado de Westphalia, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos em 1648. Após este Tratado, os Estados teriam assumido o monopólio da guerra, que antes seria feita por uma série de entidades não estatais, como famílias, tribos, religiões, cidades, etc. A teoria prega, de modo geral, que as mudanças de geração seriam motivadas por novas tecnologias ou por novas ideias. Sustenta também que haveria, de geração em geração, o crescimento constante da desordem no campo de batalha, o que entraria em contraposição com a cultura da ordem dos exércitos tradicionais.

A guerra de 1ª geração (G1G) refletiria as táticas do mosquete de alma lisa e basear-se-ia no emprego tático de linhas e colunas e do poder humano dos efetivos emassados. Haveria coerência entre a cultura militar da ordem e o aspecto ordenado do campo de batalha.

A G2G teria sido a resposta aos exércitos de massa, ao fuzil raiado, ao carregamento pela culatra, às metralhadoras e ao fogo indireto. As táticas teriam base no fogo e movimento, mas permaneceriam eminentemente lineares, embora com maior dispersão. O poder de fogo teria substituído o poder humano. O principal motivador da evolução da nova geração teria sido a tecnologia, embora as ideias tivessem algum efeito. Numa definição posterior, a G2G teria sido desenvolvida pelos franceses durante a I Guerra Mundial e pregaria a guerra de atrito e a sincronização das ações, nas quais a cultura da ordem teria sido preservada.

A G3G teria sido desenvolvida pelos alemães também na I Guerra Mundial e teria o foco na manobra. Seu modelo seria a blitzkrieg. Basear-se-ia não mais no poder de fogo e no atrito, mas na velocidade, na surpresa e no desequilíbrio físico e mental do inimigo. O ataque privilegiaria a infiltração, a fim de ultrapassar e desorganizar o inimigo, em vez de cerrar sobre ele para destruí-lo. A G3G seria não linear e visaria atingir a retaguarda do inimigo a fim de provocar seu colapso. Teria ocorrido o rompimento da cultura da ordem, particularmente por parte das forças armadas alemãs. A G3G teria sido motivada por ideias, basicamente a não linearidade.

A G4G é mais complicada de resumir em poucas linhas. Não é um conceito porque não possui uma definição minimamente precisa. É apresentada na forma de uma série de características que se modificaram na medida em que a teoria foi reinterpretada à luz de fatos novos. Em virtude disso, convém apresentar suas principais características cronologicamente, conforme os quatro artigos principais que conformaram a teoria.

1ª Versão – “The Changing Face of War: Into the Fourth Generation” (1989)

Segundo o artigo, meramente especulativo, a condução da G4G seria largamente dispersa e indefinida. A distinção entre guerra e paz seria reduzida a ponto de praticamente desaparecer. Haveria não linearidade e a inexistência de campos de batalha e frentes definidas.

O objetivo seria provocar o colapso interno do inimigo mais do que destruí-lo fisicamente. As ações seriam conduzidas por grupos pequenos e ágeis de combatentes, cujo emprego seria flexível, baseado nas intenções do comandante.

Haveria maior ênfase na manobra. Grandes efetivos e poder de fogo não constituiriam mais o fator preponderante.

A G4G seria motivada tanto por tecnologia quanto por ideias. Em termos de tecnologia, foi imaginado o uso de armas de energia direta e do poder da supercondutividade. A motivação por ideias adviria da adoção de nova sistemática de ação, que se assemelharia

25. Maj Marcelo Lorenzini Zucco. A Guerra de 4ª Geração, Conceito Válido Ou Somente Uma Nova Roupagem Para Guerras Que Já Conhecemos? ECEME. Rio de Janeiro 2010.

26. HAMMES, Thomas X.

27. LIND, William; Maj John F. Schmitt e Cel Gary I. Wilson

28. Van Creveld. The Transformation of War, 1991

às características das ações terroristas, mas o terrorismo não seria a G4G.

A G4G era imaginada num contexto geral de guerra entre Estados.

2ª Versão – “The Evolution of War: the Fourth Generation” (1994)²⁶

A G4G é vista como uma forma aprimorada de insurgência que se valeria das múltiplas redes de comunicação global para atingir seus objetivos. A derrota do inimigo seria obtida por intermédio de ações políticas e não pela superioridade militar.

As gerações precedentes permanecem, mas a origem da G4G é creditada a Mao Tse Tung e à revolução comunista na China. Na G4G a luta seria travada em amplo espectro, nas expressões política, econômica, social e militar.

3ª Versão – “Fourth Generation Warfare: Another Look” (1994)²⁷

Influenciados por Van Creveld²⁸, Lind e seus co-autores afirmaram que “continuam a acreditar que o conflito não trinitário e cultural, exterior à estrutura do estado-nação, será a forma dominante de guerra”, embora não tenham afirmado nada disso no artigo anterior. Os estados teriam perdido o monopólio da guerra.

Foi abandonada a noção de G4G motivada por tecnologia em proveito exclusivo da motivação por ideias, ligando esta diretamente ao terrorismo, ao contrário do dito antes.

A G4G, não trinitária, semelhante às travadas antes do Tratado de Westphalia, seriam travadas por atores não estatais.

Os conflitos de baixa intensidade substituiriam as guerras interestatais.

4ª Versão – “Understanding Fourth Generation War” (2004)

William Lind, sem co-autoria, faz nova releitura da TG4G em virtude dos então recentes conflitos no Afeganistão e no Iraque. As características das três primeiras gerações são reenfáticas, mas as da G4G são novamente modificadas.

Aspectos-chave para o sucesso na G4G seria a integração, máxima possível, das tropas com o público local e a ideia de “perder para vencer”. De acordo com Lind, os EUA seriam o lado fraco na G4G e a insurgência, o forte. Outro aspecto-chave, relacionado com o “perder para vencer”, seria o “não querer lutar”.

Em contradição às suas ideias anteriormente veiculadas, muitas das táticas utilizadas pela G4G seriam táticas-padrão de guerrilha.

Numa 5ª versão, de 2009, abordada adiante, Lind, surdo às várias e pertinentes críticas à sua teoria e à frente do que ele chamou de seminário da G4G, propõe oficialmente um manual da G4G ao Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA.

4. CRÍTICA ÀS TRÊS PRIMEIRAS GERAÇÕES

Pode-se iniciar esta análise crítica enfatizando que a TG4G negligencia mais de dois mil anos de história militar e interpreta mal os quatrocentos por ela abordados. O testemunho da História revela que o Estado nunca teve o monopólio da guerra, nem após o Tratado de Westphalia, nem antes, a despeito do que julga Van Creveld e seu discípulo William Lind. Depois de abordar o teor do tratado, Echevarria afirma que o que ele certamente “não fez foi atribuir aos estados o monopólio, legal ou de qualquer outro tipo, da realização da guerra”.

Como conciliar a nossa nativista Insurreição Pernambucana contra as tropas de uma empresa comercial, a Companhia das Índias Ocidentais, com o monopólio estatal das guerras? Como explicar as insurreições coloniais que redundaram na independência dos Estados Unidos e das colônias espanholas na América? E a rebelião de escravos que levou à independência do Haiti em 1804? Sem falar das diversas guerras índias, das quais podemos destacar a nossa Guerra Guarânica, e de vários outros exemplos.

Um simples passar de olhos no índice do volumoso trabalho de Robert Aspree, “War in the Shadows: The Guerrilla in History”, basta para nos mostrar que as guerrilhas, ou a luta irregular, por sua própria característica exterior à ação estatal, têm sido uma constante histórica desde a Antiguidade.

Por outro lado, como considerar que a Guerra dos Cem Anos, travada entre dois estados feudais, possa ser entendida simplesmente como uma guerra entre duas famílias reinantes, como faz crer Van Creveld? E a quase milenar luta de vida e morte entre o Império Otomano em ascensão e o Bizantino em decadência como meramente um conflito entre religiões?

Pode-se concluir com convicção que os Estados, em suas diversas conformações através dos tempos, nunca deixaram de sofrer e de praticar a guerra, mas, tampouco, tiveram o monopólio delas.

Antes de iniciar propriamente a análise das três gerações, convém analisar as afirmações de que a mudança de geração seria acompanhada pelo aumento da desordem no campo de batalha, o que entraria em choque com a cultura da ordem, cultivada pelos exércitos tradicionais.

Lind não explica exatamente o que ele entende por aumento da desordem no campo de batalha. No artigo de 1989, ele sustenta que a cultura da ordem seria um produto da G1G e que seria materializada em postos, uniformes, continências, manobras, exercícios etc. Suas afirmações são confusas e contraditórias. No artigo de 2004, ele alega, sem explicar, que as forças armadas alemãs da G3G teriam rompido com a cultura da ordem,

29. LIND. The Changing Face of War

no entanto, elas possuíam postos, vistosos uniformes e todo o resto. Ele afirma também que os terroristas teriam eliminado a cultura da ordem, acrescentando logo a seguir: “terroristas não têm uniforme, exercícios, continência ou, de modo geral, postos”²⁹.

Essa visão acerca da “cultura da ordem” é tosca e simplória. Os aspectos citados por Lind são simplesmente reflexos periféricos da ordem, não a ordem em si. A verdadeira contradição, ao contrário do que ele imagina, não se traduz por uma suposta desordem crescente que se choca com uma passiva, esclerosada e renitente cultura da ordem. A contradição se dá pela interação de duas tendências perenes da guerra: a busca da ordem pelas forças combatentes e a desordem inerente ao campo da batalha.

A busca da ordem entende-se pela necessidade de os exércitos planejarem, coordenarem e sincronizarem suas ações em direção a um objetivo a ser alcançado. Sua origem remonta à Antiguidade, aos primeiros exércitos organizados que criaram as regras da hierarquia e da disciplina militares. A Bíblia já nos fala de comandantes de cem e comandantes de mil. Posteriormente, a busca da ordem contou com o apoio do desenvolvimento de doutrinas militares que, já na época da Roma antiga, havia alcançado significativa sofisticação³⁰.

A busca da ordem é uma ação reciprocamente destrutiva. As “ordens” buscadas simultaneamente por dois exércitos confrontantes se chocam e se enfraquecem até que, pelo menos, uma delas se desordene. A fricção da guerra soma-se ao desordenamento provocado por “ordens” conflitantes, o que torna a desordem uma tendência inerente ao campo de batalha.

Contrariamente ao que Lind acredita, uma ação terrorista, como o ataque às Torres Gêmeas, não prescinde da ordem. O ataque certamente foi precedido de meticoloso planejamento, intenso treinamento do pessoal, precisa sincronização de ações e efetivo comando e controle, tudo resultado de evidente busca da ordem. A despeito disso, a desordem não deixou de apresentar-se, na forma do quarto avião que caiu em virtude da reação inesperada dos passageiros.

Criticando a cultura da ordem, Lind afirma que “um punhado de bôeres derrotou dois batalhões ingleses que lutavam como se estivessem numa parada”³¹. Este exemplo não tem nada a ver com ordem, e sim com

tática, ou doutrina, inadequada. No entanto, por meio dele, podemos ter ideia do que Lind julga ser a cultura da ordem. Ele parece ligá-la aos efetivos emassados ou que apresentem um dispositivo que denote uma formação.

Faz-se então necessário salientar outra tendência permanente dos campos de batalha, percebida por Ardant du Picq. Apesar de a arte da guerra sofrer transformações ao longo do tempo, ele afirma que o ser humano não muda e que “combater de longe é natural para o homem”³².

Pode-se reconhecer esta tendência desde os tempos antigos, por meio das longas lanças macedônicas, pelas armas de arremesso e pelo arco inglês que aniquilou a cavalaria pesada francesa no período medieval. Mas foi somente com o advento das armas de fogo que esta tendência provocou mudanças sensíveis na batalha. Somente com o aperfeiçoamento do mosquete é que o engajamento entre duas tropas pôde se dar à distância, pelo fogo, tornando inicialmente raro o choque físico e depois praticamente erradicando-o dos campos de batalha. Na realidade, pode-se admitir que o aprimoramento tecnológico das armas de fogo visa tão somente a engajar eficazmente e a manter o inimigo o mais longe possível. “O homem no combate moderno, que mantém a grande distância os combatentes, chega a ter horror dos homens”, afirmou du Picq³³.

O maior poder, alcance e cadência de tiro das armas de fogo tornou impraticável o combate em ordem cerrada, eficaz nos tempos dos mosquetes de alma lisa, de baixa cadência e reduzida precisão. Ardant du Picq dá uma explicação objetiva para o fato de os homens dos séculos XVII e XVIII serem capazes de manter-se mais tempo sob o fogo: “o homem só pode suportar uma certa quantidade de terror. Hoje, é preciso engolir em cinco minutos o que sob Turenne³⁴ demandava uma hora”³⁵. Essa nova realidade forçou as tropas a combater em ordem crescentemente dispersa, mas, ainda assim, em ordem. Ao focar-se exclusivamente no adjetivo, Lind se esquece do substantivo, vendo desordem na dispersão, quando na realidade há ordem dispersa.

Conforme a TG4G, as três primeiras gerações podem ser sintetizadas respectivamente em geração do poder da massa humana, geração do poder de fogo e geração da manobra.

O poder da massa humana só tem sentido

30. As tropas romanas já possuíam uniformização e rígida hierarquia e eram pródigas no uso de símbolos e insígnias.

31. LIND. op cit

32. DU PICQ, Ardant. Estudos Sobre o Combate, p. 113.

33. Ibidem, pag 124

34. Henri de la Tour d’Auvergne, Visconde de Turenne, general francês (1611 - 1675)

35. DU PICQ, Ardant. op cit, p 115

36. Ibidem, p. 114

37. Ibidem, p. 140. O fato de as batalhas antigas basearem-se no choque físico não significa que os soldados da época fossem mais corajosos. A arma de fogo exige o emprego dos dois braços, o que impede o uso de armamento defensivo, como os escudos. Este fato gerava nos soldados da idade moderna a expectativa do engajamento à distância, daí o desequilíbrio emocional face à eminência de um choque físico.

38. O emassamento humano era necessário para dar ao fogo maior densidade e constância na cadência de tiro.

se concretizar-se pelo choque físico. Ardant du Picq, experimentado em três guerras, morto numa quarta e vivendo numa época em que as lembranças das campanhas napoleônicas ainda estavam bem vivas, caracteriza o choque físico como algo infinitamente raro. Sabedor de que “a guerra, sempre, enquanto for guerra e nela se arriscar a pele, será essencialmente questão de instinto”³⁶, ele nos atesta que “nenhum inimigo o espera chegar se você for resoluto; e jamais, jamais duas resoluções iguais se encontram face a face [...] vá adiante, e você os apavorará tanto que eles fugirão [...] que a baioneta esteja calada, ou na bainha, não importa”³⁷. Diante deste fato, é equivocado considerar o poder das massas humanas como característica da G1G, pelo menos a partir do último quartel do século XVII, quando as infantarias passaram a ser armadas exclusivamente com mosquetes. O poder de fogo é que realmente caracterizou o período da G1G,³⁸ bem como todos os que se seguiram até hoje. Sendo ainda mais abrangente, o poder das armas é que caracteriza a conduta da guerra.

Quanto à manobra, restringi-la como característica da G3G é um desatado erro. Lind não explica o que o levou a desprezar as manobras de Frederico II, de Napoleão e de todos os bons generais, em todas as épocas, que manobraram com competência mesmo que sem brilhantismo.

Segundo a teoria, na G3G, buscava-se manobrar contra a retaguarda do inimigo, a fim de provocar-lhe o colapso. Esta forma de manobra, envolvimento na terminologia militar, nunca deixou de ser praticada ao longo da história. Como, por exemplo, em 1805, quando Napoleão, ao realizar a concentração estratégica do seu exército, simultaneamente, envolveu completamente o exército austríaco em Ulm, o qual, impotente, rendeu-se sem combater. E por que não destacar a Marcha de Flanco e a Travessia do Chaco de Caxias como excelentes exemplos de envolvimento ou de manobra contra a retaguarda?

Lind destaca também a defesa móvel como característica da G3G: “a defesa, em profundidade, frequentemente incitava à penetração, o que colocava o inimigo vulnerável a contra-ataques”³⁹. Também nesse caso, nada específico da citada G3G. Há até um exemplo lendário disso, na estória romana da luta dos irmãos Horácios contra os Curiácios. Na famosa batalha de Canas, Aníbal massacróu o exército romano em uma implacável defesa móvel. E em 1812, em manobra de muito maior envergadura, o exército russo aceitou a penetração de Napoleão na Rússia, transformando em terra arrasada o território cedido, até que as enormes distâncias e o inverno tornassem o grande curso vulnerável ao contra-ataque. Caracterizar a G3G por estas formas de manobra é uma imprecisão histórica.

Dar destaque à G3G por ela ter sido motivada

por ideias também não é muito apropriado. Embora não se negue as ideias por trás da blitzkrieg, esta não seria possível sem o aprimoramento das tecnologias dos carros de combate, dos aviões e do rádio, idealizadas, aliás, por não germânicos. Lind, porém, despreza inteiramente, entre outras, uma modificação puramente ideológica da G1G, sem nenhum concurso da tecnologia: a mobilização nacional e o recrutamento em massa, frutos das transformações sociais da Revolução Francesa, que produziram os exércitos e as guerras nacionais, de enorme impacto nos conflitos posteriores.

A manobra de infiltração dos batalhões de assalto alemães, precursora da G3G, é destacada como superior ao fogo emassado e cronometrado e ao avanço metódico da infantaria francesa, desdenhosamente vinculados à G2G. Lind, porém, não leva em conta que “os franceses e os alemães chegaram independentemente e ao mesmo tempo a duas soluções diferentes para o mesmo problema. Não há relacionamento de geração válido entre as duas”⁴⁰.

Deve-se ainda reconhecer que, nas guerras convencionais entre exércitos regulares, continua-se a lutar em linhas e colunas. O que é um limite lateral, senão uma medida de coordenação entre tropas que combatem lado-a-lado, ou seja, em linha? A única diferença é a ordem, que é dispersa em vez de cerrada. E uma ação ofensiva realizada em dois escalões não seria uma forma de coluna? Não há como não responder afirmativamente a estas perguntas. A não linearidade nas guerras regulares, pelo menos no nível tático, ainda não existe. É verdade que as linhas ondulam, se estendem ou encolhem, são desbordadas ou envolvidas e eventualmente se rompem.

Mas isso, sempre se deu. Não é típico de nenhum período específico.

Para finalizar este item, convém salientar que fenômenos que divergem em suas particularidades, mas assemelham-se no que lhes é essencial, não podem ser fenômenos de naturezas distintas. Schuurman adverte que “os pensadores da TG4G têm a tendência de confundir as variações externamente visíveis da guerra com transformações fundamentais de sua natureza”.

Não há gerações, o que há é a manifestação da natureza subjetiva da guerra.

5. CRÍTICA À QUARTA GERAÇÃO

Lind escreveu em seu artigo de 2004: “lendo-se a Diretriz de Planejamento para a Transformação (Transformation Planning Guidance) expedida pelo Departamento de Defesa, não se encontra nada sobre a G4G”. Esta constatação induz à pergunta: se as Forças Armadas dos EUA, para as quais a teoria foi dirigida, não acatarem a G4G, por que deveríamos fazê-lo?

É verdade que nem tudo que é bom ou ruim

39. LIND. The Changing Face of War.

40. CURTIS, Vincent J.. The Theory of Fourth Generation Warfare. As próximas alusões a Curtis referem-se a esta mesma obra.

para os EUA, necessariamente será bom ou ruim para nós. No entanto, se, ao contrário dos EUA, acatarmos a G4G, teremos de ter motivos fortes, além de comprovar a coerência e validade dela.

O que esta crítica pretende demonstrar é que, além de não haver tal motivação, as ideias a respeito da G4G são irremediavelmente equivocadas.

Vincent J. Curtis considera “patética” a definição de que a G4G seria provavelmente dispersa, amplamente indefinida e que a distinção entre paz e guerra se embaçaria até o ponto de desaparecer. Para Curtis, o desaparecimento da distinção entre guerra e paz demanda uma explicação, o que o leva a indagar: “Como seria esta condição? O dever do teórico é estabelecer definições e traçar distinções. A conhecida descrição de Lind assemelha-se a um vaso vazio que pode ser preenchido com praticamente tudo, e é”. Exemplificam esta falta de critério, entre muitas outras, as afirmações de que e a desobediência civil praticada por Gandhi na Índia⁴¹ e as migrações, como as de cubanos e haitianos em direção aos EUA,⁴² seriam formas de G4G.

Echevarria, por sua vez, constata que “ao longo de, mais ou menos, uma década e meia de existência da teoria, a G4G reinventou-se várias vezes, tirando vantagem dos últimos desenvolvimentos tecnológicos ou táticos e de qualquer ideia ou teoria que estivesse em voga” e que os propositores da G4G “a partir da especulação sobre o futuro, um exercício produtivo se feito objetivamente, passaram a tentar provar que o haviam previsto”.

Echevarria afirma que não faz sentido categorizar uma guerra como trinitária, já que as tendências descritas por Clausewitz – violência, acaso e propósito racional – estão presentes em todas as guerras e não apenas nas guerras entre estados. O que ele quer dizer é que falar de guerra trinitária é como falar de cachorro canino. O termo trinitário não serve, portanto, como discriminador para as guerras. E como inexistente cachorro não canino, não há guerra não trinitária.

Ainda segundo Echevarria, a própria ideia de evolução da guerra por meio de gerações é “arbitrária e indefensável” e implica, necessariamente, que cada geração evolua diretamente de sua antecessora e que finalmente a substitua. Ele pondera que “mesmo que fosse válido retratar as principais mudanças na guerra como uma evolucionária progressão da G1G à G3G, o próximo passo lógico nesta progressão não seria algum tipo de superinsurgência”, afirmação que encontra eco em Vincent J. Curtis: “não se pode dizer que a guerra de manobra gerou a guerra de guerrilha ou o terrorismo”.

Como Robert Asprey demonstra, a guerrilha como forma de guerra data da Antiguidade e, portanto, antecede as supostas gerações. Como se vê, a G4G desautoriza a própria teoria que lhe dá o nome.

Echevarria, ainda mais uma vez, contesta Lind e seus seguidores por escamotear os fatos ao comparar

coisas distintas e incomparáveis em sua teoria. As três primeiras gerações referem-se essencialmente a meios e técnicas militares – massa humana, poder de fogo e manobra – descritos em claro contexto de guerra regular; ao passo que a G4G caracteriza-se por uma forma de guerra – a guerra irregular ou guerrilha, na qual aqueles meios e técnicas têm aplicação muito diferenciada.

Ainda segundo Echevarria, os proponentes da TG4G querem que se conclua que a maior parte das guerras modernas envolveu apenas o poder militar e, contrariamente às insurgências da era da informação, raramente envolveu a integração dos poderes político, econômico e social. Uma visão mais apropriada da história demonstra a falsidade desta suposição. Toda guerra é politicamente motivada, e a economia sempre esteve imbricada com a guerra, quer como suporte das ações, quer como objetivo para debilitar o inimigo. O bloqueio continental de Napoleão, o bloqueio naval ao Sul na Guerra da Secessão e a guerra de corso são exemplos indiscutíveis do fator econômico na guerra. Ao passo que a espontânea rebelião do povo espanhol contra a dominação francesa, bem como a conscrição, a mobilização nacional no esforço de guerra e as ações psicológicas e de propaganda demonstram o envolvimento e a importância da expressão social.

Até aqui, as críticas apresentadas, todas importantes para desvelar as inconsistências da TG4G, referem-se a questões de cunho mais acadêmico, como inconformidades históricas e falta de fundamentação e de lógica. A partir daqui, com enfoque mais pragmático, passar-se-á à crítica da implicação da G4G como proposta doutrinária, capaz de afetar direta e perniciosamente o modo como o Exército vê e se prepara para os conflitos em que eventualmente venha a se envolver.

Serão analisadas principalmente as ideias veiculadas no “manual” da G4G, de autoria de Lind e seus seguidores. O texto dirige-se diretamente ao Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, mas em sua página de abertura, estranhamente, alude a um suposto Corpo de Fuzileiros Navais do Império Austro-Húngaro. Capciosamente, porém, lhe é dada a designação oficial dos manuais dos marines norte-americanos: FMFM (Fleet Marine Field Manual).

Lind, dando mostra de pouco rigor intelectual, baseou-se apenas em suas opiniões, a maioria sem fundamentação adequada. Algumas são relevantes e úteis, mas, não constituem, de modo nenhum, novidades. O fato de suas opiniões não terem sido submetidas a qualquer experimentação prática que as validasse, faz sua proposta doutrinária soar inconsequente ou, por outro lado, irresponsável, considerando o fato de seu país encontrar-se seriamente envolvido em duas guerras.

As ideias propaladas no texto partem de um princípio consagrado de contraguerrilha, a necessidade de

41. LIND. FMFM 1A, p. 44

42. LIND. Understanding Fourth Generation War

43. LIND. FMFM 1A, p. 7

se obter o apoio da população. Algumas são pertinentes e interessantes, embora não apresentem novidade, como já dito. O problema é que, a partir destas ideias corretas, Lind especula sobre como ele imagina que seria o emprego eficaz delas na G4G e, sem apresentar fundamentação adequada, dá o caráter de certeza a tais especulações.

No “manual”, um caso hipotético apresenta a maneira considerada adequada de enfrentar a G4G, tendo a guerra no Iraque como pano de fundo. Neste caso, criado sob medida, todas as opiniões de Lind a respeito deste assunto são justificadas. É evidente que tal método de justificar ideias é insatisfatório e não convincente.

O “manual” inicia-se com uma constatação supostamente inovadora e específica da G4G: “o fato de a raiz da G4G ser um fenômeno político, social e moral, o declínio do Estado, significa que não pode haver solução puramente militar para ela”⁴⁴. Esta é uma verdade salientada por todos que, desde os fins do século XIX, civis ou militares, pensaram seriamente em como enfrentar uma guerra irregular ou insurgência. Entre outros que comungaram desta ideia, o General Lyautey, diante das insurreições no Marrocos francês no início do século XX, estava convencido da impossibilidade de controlar o país apenas pela força: “o método racional, o único, o apropriado [...] é a constante interação da força com a política”⁴⁴. Já o coronel Roger Trinquier, veterano da guerra da Indochina e escrevendo sobre a guerra em desenvolvimento na Argélia, caracterizou a guerra moderna como um conjunto de ações de todas as naturezas e advertiu que “as forças armadas clássicas não representam mais o papel decisivo como no passado. A vitória não depende mais de uma batalha no terreno”⁴⁵.

Uma ideia principal permeia todo o “manual” – a necessidade de desescalar o conflito, de reduzir unilateralmente a intensidade das ações militares, como forma de se obter o apoio da população.⁴⁶ Não há nada de errado nesta ideia, desde que ela esteja alinhada com o objetivo político a ser perseguido. Lind não reconhece esta necessidade, ou negligencia sua importância. Ele enfatiza frequentemente a necessidade de se adotar ações para a desescalada, mas as exemplifica unicamente no nível tático. Ele não trata da imprescindível necessidade de que elas estejam em sintonia com os níveis superiores de planejamento.

Se desescalar um conflito for compatível com o objetivo político a ser buscado, é de se esperar que os planejadores político-estratégicos adotem, ou

passem a adotar, o que o general Beuffre chamou de estratégia indireta. Nesta, o poder militar é empregado subsidiariamente aos poderes político, econômico e social. Por outro lado, se for julgado necessário atribuir a primazia ao poder militar, está-se diante da estratégia direta, na qual o choque militar é necessário, mesmo que necessite da cooperação subsidiária dos demais poderes. No caso do Iraque, acertada ou erradamente, esta foi a estratégia adotada em razão do objetivo político⁴⁷.

No enfrentamento de uma insurgência, na qual a população está dividida em facções rivais, desescalar unilateralmente as ações militares diante de um inimigo agressivo facilitará as ações violentas deste sobre a parcela oponente da população. Esta, à mercê de seus inimigos, certamente, questionará a segurança fornecida pela força contrainsurgente, o que a fará mais relutante em creditar-lhe seu apoio.

David Galula, também um teórico-militar experimentado na guerra insurrecional na Argélia, atesta que o apoio da população é condicional e que a parcela hostil aos insurgentes não se manifestará até que a ameaça tenha sido afastada de modo razoável. Ele complementa afirmando que “efetiva ação política junto à população deve ser precedida por operações militares e policiais contra as unidades de guerrilha e as organizações políticas da insurgência [...] reformas políticas, sociais e econômicas são inoperantes quando oferecidas enquanto os insurgentes ainda controlam a população”⁴⁸.

Roger Trinquier reforça essa opinião ao defender que a conquista da população se reveste tanto do aspecto militar, a luta contra as forças insurgentes, como do político, a ação direta sobre a população, por meio de ações policiais, psicológicas e sociais. Ao tratar destas últimas, ele alerta que “toda ajuda material beneficiará unicamente a nossos adversários, se a organização que lhes permite o controle e manipulação da população não tiver sido desorganizada antes [...] uma ajuda não controlada e prematura não será de nenhuma utilidade para os habitantes”⁴⁹.

É certo que condições militares podem recomendar a modificação do objetivo político, eventualidade admitida por Clausewitz, e levá-lo, neste caso, a compatibilizar-se com a desescalada. Mas, decidir desescalar o conflito exclusivamente no nível tático, sem considerar as injunções políticas e estratégicas, é um erro descomunal. Desescalar um conflito é opção adequada em certas situações, mas não pode tornar-se regra geral a

44. Citado por Robert Asprey. “War in the Shadows”, p. 156

45. TRINQUIER, Roger. *La Guerre Moderne*. p. 5

46. LIND. *FMFM IA*, p. 45

47. BEUFFRE, André. *Introdução à Estratégia*.

48. GALULA, David. *Counter-Insurgency Warfare*, p. 58

49. TRINQUIER, Roger. *Op cit*, p. 46

50. LIND. *Understanding Fourth Generation War*

51. LIND. *FMFM IA*, p. 10

52. *Ibidem*, p. 78

ser seguida, como Lind faz crer.

O raciocínio acima serve também como suporte à crítica da bizarra ideia de que um aspecto-chave para o sucesso na G4G seria a conveniência de “perder para vencer”⁵⁰. O “manual” estabelece que “um sucesso no nível tático pode facilmente ser contraprodutivo nos níveis operacional e, especialmente, no estratégico”⁵¹. Em outro trecho, lê-se que os fuzileiros navais não devem projetar uma imagem de fraqueza. Esta imagem “seria fatal, já que na maioria das outras culturas, as pessoas não se identificam com os fracos”⁵². Contraditoriamente, não há preocupação com a imagem de fraqueza que a força contrainsurgente projetará ao decidir perder. O que supostamente seria ganho em apoio popular, com a redução de baixas civis, seria provavelmente perdido pela imagem de força e de sucesso dos insurgentes e o consequente apelo que isso teria sobre a população, principalmente entre os indecisos.

Perder para vencer é uma afirmação absurda, assemelha-se a adoecer para ter saúde. Esta bizarra ideia apenas ressalta o desconhecimento sobre o necessário e adequado relacionamento entre os níveis de planejamento. Só pode ser compreendida se houver completo desalinhamento entre os níveis político, estratégico, operacional e tático, ou seja, se a condução da guerra for incompetente no mais alto grau. Uma vitória tática, se provocar muitos danos colaterais ou excessivas baixas entre civis, pode apresentar aspectos negativos. Mesmo que sérios, isto, no entanto, não significa que os aspectos positivos da vitória serão anulados. Diante disso, a cadeia de comando pode até julgar conveniente evitar ou interromper um combate nessas circunstâncias, mas decidir perder para vencer é um disparate.

Em outra estranha afirmação, o “manual” pontifica que “talvez a mais importante chave para a desescalada é não querer lutar”⁵³. No seu artigo de 2004, Lind afirma que, durante a ocupação dos Bálcãs na II Guerra Mundial, os italianos foram mais eficazes que os alemães porque não queriam lutar. Como é do seu estilo, ele não fundamenta com dados históricos essa sua afirmação.

De acordo com essa ideia, os marines deveriam adestrar-se para desenvolver um “interruptor mental”, que seria ligado quando fossem lutar guerras convencionais e desligado quando envolvidos em G4G⁵⁴. “Não querer lutar é tão importante para a vitória na G4G, quanto querer lutar era na G3G”⁵⁵. Entenda-se, mais uma vez, que Lind não explica esta afirmação. Ele ignora os efeitos das emoções humanas e quer transformar os fuzileiros navais em robôs que ligam e desligam e que deveriam

submeter-se à assustadora ideia de “sofrer mais baixas do que infligem”⁵⁶. Ele deveria se perguntar: por que, afinal, lutar uma G4G, se o aspecto-chave para a vitória é não querer lutar? Pergunta que remete, mais uma vez, ao necessário alinhamento entre o objetivo político e as ações estratégicas e táticas. Não querer lutar não pode ser um atributo desejável em um soldado, para isso existem as agências civis. Por outro lado, é evidente que o ardor combativo do soldado não pode deixar de ser contido pela disciplina e pelo acatamento das conveniências do planejamento tático e das condições socioeconômicas da população.

Outro aspecto considerado chave para a vitória, a integração das tropas com o público local, exemplifica como uma ideia, em princípio boa, torna-se perigosa ao ser exacerbada. No caso hipotético citado, o comandante de batalhão que personifica todas as virtudes do combatente da G4G diz:

“Não ao Forte Apache. Nós vivemos na cidade. Nós nos alojamos com o povo, pagando-o bem pelos locais que ocupamos. Nós compramos no comércio local, bebemos café nos bares locais. Meu posto de comando situa-se sobre um conjunto de lojas. Nós os protegemos e eles nos protegem. Eles não querem ter suas lojas explodidas. Meu pessoal vive desta maneira por toda a cidade”⁵⁷.

É claro que uma atitude exagerada como essa, diante de um inimigo violento e agressivo, que vê no terror um modo de promover seus objetivos, apenas tornaria a tropa extremamente vulnerável e sob enorme risco físico. O inimigo, provavelmente de facção oposta à que “hospeda” a tropa, teria muito mais capacidade de misturar-se ao povo do que a tropa contrainsurgente e de beneficiar-se desta condição para atacá-la, causar-lhe baixas e dificultar-lhe a missão. A população local vendo a tropa como alvo fácil para os insurgentes e sentindo-se vítima colateral destes ataques, muito provavelmente não gostaria de tê-la vivendo em seu meio.

Outro exemplo de exacerbção prejudicial é dado pela ideia de que na G4G não há necessidade de controlar as ações. “Eu acredito em comando, não em controle”, disse o “exemplar”, mas hipotético, comandante de batalhão⁵⁸. A emissão exclusiva de missões pela finalidade e a concessão de ampla iniciativa no cumprimento delas, sem nenhum controle por parte do comando, é uma receita certa para a desordem e o fracasso. Lind parece desconhecer que a competência, a inteligência, a liderança, a energia, as fraquezas e

53. Ibidem, p. 65

54. Ibidem, p. 65

55. Ibidem, p. 65

56. Ibidem, p. 65

57. Ibidem, p. 31

58. Ibidem, p. 31

59. Ibidem, p. 60

vícios e demais atributos humanos não são igualmente repartidos entre todos. Sem o necessário controle, os menos aquinhoados em virtudes fatalmente se desviarão do rumo desejado, caso não se beneficiem também da liberdade de ação para fins escusos ou menos dignos. Ademais, o controle é essencial para coordenar as ações de elementos subordinados, a fim de gerar a sinergia necessária para atingir o objetivo comum.

Lind inverte uma verdade milenar ao afirmar que, na G4G, os insurgentes são o lado forte e as forças regulares, o fraco. A reconhecida dificuldade de se derrotar uma guerra irregular é interpretada deste modo enviesado.

Esta visão o leva a crer que a insurgência deva ser enfrentada simetricamente, ou seja, a força contrainsurgente deve adotar as mesmas táticas de guerrilha da insurgência, deve superá-la em seu próprio modo de combater⁵⁹. Essa ideia não é nova e embora possa parecer interessante à primeira vista, a experiência histórica recomenda, no mínimo, duvidar de sua praticabilidade.

Lind afirma simploriamente que ninguém se identifica com Golias. Evidentemente, ele compara Golias com as forças regulares e, em consequência, julga que estas devem, contrariamente a suas características, lutar como Davi. Vincent J. Curtis considera que esta opção significaria que

“as modernas forças militares deveriam abrir mão de logística centralizada, sobreviver com recursos locais, improvisar a maioria de suas poderosas armas a partir de materiais obtidos localmente, operar grandemente dispersas por todo o teatro de operações e conduzir atrocidades terroristas contra a população a fim de quebrar a vontade do inimigo de resistir”.

Clausewitz ensina que o uso da força não exclui o concurso da inteligência. Logo, as forças regulares, para serem eficazes, não precisam se desfalar de seu poder, já que podem usá-lo inteligentemente para combater os insurgentes. Golias não precisa representar unicamente a força bruta e, além disso, talvez ele seja um mau fundibulário.

Deixemos David Galula expressar por que uma força regular não deve tentar se comportar como irregular:

“A guerra insurrecional é propícia especificamente para que o lado afligido por fraqueza congênita adquira poder progressivamente enquanto

luta. A contrainsurgência é dotada de congênito poder. Para ela, adotar o modo de luta dos insurgentes, seria como um gigante tentar vestir roupa de anão. Como e contra quem poderia ela usar as táticas inimigas? Apenas ela oferece alvos para as ações de guerrilha. Se operasse como guerrilha, ela teria de contar com o efetivo apoio da população, garantido por sua própria organização política entre as massas. Neste caso, os insurgentes seriam desprovidos disto e conseqüentemente não existiriam e não haveria necessidade de operações de contrainsurgência. Isso não quer dizer que não haja espaço para pequenas ações típicas de comandos. Estas, no entanto, não representam a forma principal de ação da contrainsurgência. [...] Como pode a contrainsurgência, cuja força deriva precisamente de seus meios visíveis, organizar uma força clandestina, exceto em caráter de reforço restrito e secundário? [...] Poderia ela recorrer ao terrorismo também? Isto seria autodestrutivo, já que terrorismo é uma fonte de desordem, que é exatamente o que a contrainsurgência necessita evitar. Se a guerra convencional não funciona, se a guerra irregular não funciona, a conclusão inescapável é que a contrainsurgência tem de aplicar uma guerra apropriada a si mesma, que leve em consideração, não apenas a natureza e as características da guerra irregular, mas também as leis que são peculiares à contrainsurgência e os princípios que delas derivam”⁶⁰.

Roger Trinquier expressa a mesma opinião: “tentar empregar os meios da guerrilha, que nós não possuímos, ou que nós não temos a possibilidade de desenvolver, é nos condenar a negligenciar o emprego daqueles que possuímos e que podem certamente ser eficazes”⁶¹.

Pode-se em consequência indagar: por que então, de acordo com o “manual”, a insurgência deve ser combatida apenas com infantaria leve?⁶² Por que abrir mão do poder de fogo, da blindagem e de outros meios, eficazes no combate e que reduzem baixas amigas, em nome de uma proporcionalidade unilateralmente adotada e de duvidoso benefício?

Como resultado da modificação que a G4G produziria nos três níveis de planejamento, lê-se no “manual” que “uma importante mudança é que, nas três primeiras gerações, a estratégia era a província dos generais; a quarta geração nos trouxe o ‘cabo estratégico’. Especialmente quando filmada, a ação de um simples fuzileiro pode ter consequências estratégicas”⁶³

A noção de cabo estratégico surgiu em 1999, em artigo do general Charles C. Krulak, do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA. Neste artigo, o general

60. Galula, David. Op cit, pag 54/55

61. Trinquier. Op cit pag 52

62. LIND. FMFM IA, p. 58

63. LIND. FMFM IA, p.9

64. KRULAK, Charles C. The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War”. A ideia de Guerra em Três Quarteirões não teve desenvolvimento nos EUA e foi esquecida após a transferência do seu autor para a reserva.

destaca a ação de um cabo comandante de esquadra em uma situação inspirada na intervenção humanitária na Somália em 1992. O general defende a ideia de que, naquilo que ele chamou de Guerra em Três Quarteirões, ações executadas pelos mais baixos escalões poderiam ter impacto estratégico, devido ao entrelaçamento tático e estratégico que ocorreria nessas circunstâncias⁶⁴.

O que o general Krulak deixou de perceber é que o real impacto estratégico na situação por ele descrita não foi a ação do cabo, mas, sim, a decisão dos chefes de guerra locais de atacar as tropas norte-americanas. Com esta ação, eles provocaram a alteração e o agravamento do contexto estratégico, que, de uma consentida ação humanitária, transformou-se em real conflito armado. Por mais complicada e perigosa que fosse a situação enfrentada, a ação do cabo deu-se simplesmente como reação tática a essa escalada da violência, além de estar perfeitamente definida em suas regras de engajamento, descritas pelo próprio general. Em suma, a ação do cabo deu-se no nível tático das pequenas frações, como era de se esperar.

Estratégia é um conceito que vem sendo ampliado ao longo do tempo e que atualmente serve para quase tudo. É importante saber de que estratégia estamos tratando. Se a questão é guerra, trata-se da articulação entre o objetivo político e as operações militares; o nível no qual a conquista, ou não, daquele objetivo é definida. É neste sentido que se deve analisar a credibilidade da ideia de “cabo estratégico”. Um cabo só seria estratégico se sua única e exclusiva ação afetasse diretamente o objetivo político, conquistando-o, perdendo-o ou modificando-o. Os conflitos recentes têm demonstrado que, mesmo com a ação imediata e intensa da mídia junto à opinião pública, tanto amiga como adversa, isso não tem acontecido. O fato de a repercussão midiática de uma ação individual, ou de um grupo de indivíduos, poder provocar muita polêmica e mesmo acarretar mudanças de rotinas ou de processos na condução das operações táticas, não significa que o objetivo político possa ser afetado. Mesmo o grave caso de abusos na prisão de Abu Graib com sua intensa repercussão mundial não foi capaz de modificar o objetivo dos EUA na guerra. Deixemos o cabo em paz, sua mochila já é bastante pesada para ser sobrecarregada com mais esta responsabilidade despropositada. Não há cabo estratégico, assim como não há vereador federal.

Na elaboração de seu “manual”, Lind seguiu as ideias do coronel da Força Aérea norte-americana John Boyd, que sustentava que, particularmente nas operações contraguerrilhas, os níveis clássicos de planejamento seriam complementados paralelamente por outros três – o moral, o mental e o físico.⁶⁵ Não cabe discutir aqui se estes níveis adicionais são necessários, ou se apenas complicam o planejamento. A importância do fator moral, no entanto, é inquestionável, mas convém não esquecer

que ele pode perfeitamente ser considerado por meio da influência que exerce nos níveis tático, operacional e estratégico, como sempre se fez.

Lind fixa-se no nível moral e atribui-lhe prioridade quase absoluta. Mas, o vê apenas do ponto de vista dos efeitos que as operações de contrainsurgência podem causar na população cujo apoio se busca. No seu exclusivismo, ele desconsidera qualquer outro fator e pautava sua “doutrina” na rejeição ou na adoção de tudo que, no ponto de vista dele, possa, respectivamente, repercutir de forma negativa ou positiva na predisposição da população de dar o seu apoio.

Este modo restrito e míope de avaliar a complexidade do contexto geral de uma guerrilha ou insurgência compõe o pano de fundo de todas as falhas da visão de Lind sobre os conflitos atuais.

6. CONCLUSÃO

Há outros aspectos da TG4G que poderiam ainda ser analisados, mas é possível abster-se deste trabalho adicional, uma vez que os principais pontos críticos, responsáveis pelas maiores falhas da teoria, foram abordados.

Estudos a respeito das guerras na atualidade são úteis e necessários. Caso focalizem a análise de suas especificidades, esclarecerão como a natureza subjetiva da guerra se manifesta nas circunstâncias vigentes e constituir-se-ão em importantes construções sobre os alicerces sólidos do pensamento de Clausewitz. Mas, quando pretendem se constituir em novas teorias, que substituam a do grande pensador prussiano, normalmente se transviam e perdem a consistência lógica, histórica e factual.

A guerra continua a apresentar diferentes feições, mas não há gerações. O que há é a manifestação de sua natureza subjetiva, moldada pelos inumeráveis e variáveis contextos políticos, econômicos, militares, sociais e tecnológicos nos quais ela é travada.

Muitos oficiais do Exército têm se inclinado a utilizar irrefletidamente a noção de G4G, em desconexão com a teoria que pretensamente lhe sustenta. Vista desse modo, a G4G não passa de um desnecessário nome novo para uma realidade antiga – o recurso à guerra irregular por parte das insurreições. Esta visão irrefletida é inadequada, por não reconhecer que a noção de G4G só teria relevância se a própria ideia de evolução da guerra em gerações fosse comprovada. No entanto, a divisão da guerra em gerações é uma escolha arbitrária e indefensável⁶⁶. Arbitrária porque, dependendo dos critérios discricionariamente escolhidos por quem a elabora, pode apresentar inúmeras e diferentes soluções. Indefensável porque requereria que cada geração evoluísse de sua antecessora e eventualmente a substituísse, o que

65. LIND. FMFM IA, p. 12

66. Echevarria, op. cit.

não corresponde à realidade, conforme visto. Em virtude disso e das demais inconsistências da teoria, a ideia de G4G revela-se desprovida de qualquer sentido útil.

Esta conclusão poderia resumir-se à constatação de que a TG4G, por sua interpretação histórica equivocada, pelas opiniões infundadas apresentadas como certezas comprovadas e por sua argumentação tendenciosa, deve ser definitivamente esquecida, a fim de não prejudicar o desenvolvimento do pensamento doutrinário do Exército. Concordando com Echevarria, “não precisamos de mais um rótulo, nem do apoio de uma lógica incoerente para obscurecer o que tantos já esclareceram”.

REFERÊNCIAS

- ASPREY, Robert. War in the Shadows: Guerrilla Warfare in History. Nova York: William Morrow and Company, 1994
- BASSFORD, Christopher. Clausewitz and the Nature of War. Clausewitz Homepage
Disponível em: www.clausewitz.com/readings/Bassford/Cworks/Works.htm#Nature
- BEUFFRE, André. Introdução à Estratégia. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 1998.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. Da Guerra. Portugal: Publicações Europa- América, 1997
- CURTIS, Vincent J. The Theory of Fourth Generation Warfare
Disponível em: www.army.forces.gc.ca/caj/documents/vol_08/iss_4/CAJ_vol8.4_07_e.pdf
- DU PICQ, Ardant. Estudos Sobre o Combate. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 2000
- ECHEVARRIA, Antulio. Fourth Generation War and Other Myths. Strategic Studies Institute / US Army. Disponível em: www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub632.pdf
- FULLER, J.F.C. A Conduta da Guerra. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 2002
- HAMMES, Thomas X. The Evolution of War: the Fourth Generation
Disponível em: www.zoklet.net/totse/en/politics/us_military/162582.html
- GALULA, David. Counter-Insurgency Warfare: Theory and Practice. Nova York, Londres: Frederick A. Praeger, Publisher, 1964. Disponível em: <http://armyrotc.missouri.edu/pdfsdocs/Galula%20David%20%20Counterinsurgency%20Warfar.pdf>
- GRAY, Colin. How War Changed Since the End of the Cold War? Parameters, Spring, 2005. Disponível em: www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/05spring/gray.pdf
- LIND, William et. al. The Changing Face of War: Into the Fourth Generation. Marine Corps Gazette, Outubro 1989. Disponível em: [www.mca-marines.org/files/The Changing Face of War - Into the Fourth Generation.pdf](http://www.mca-marines.org/files/The%20Changing%20Face%20of%20War%20-%20Into%20the%20Fourth%20Generation.pdf)
- _____ et. al. Fourth Generation Warfare: Another Look. Marine Corps Gazette, Dezembro 1994. Disponível em: www.dnipogo.org/fcs/4GW_another_look.htm
- _____ Understanding Fourth Generation War. Military Review, Setembro/Outubro 2004
Disponível em: www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/lind.pdf
- _____ et. al. Fourth Generation War (FMFM IA)
Disponível em: <http://globalguerrillas.typepad.com/files/4gwmanuals/FMFM-IA%20%20.pdf>
- KRULAK, Charles C. The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War. Marines Corps Gazette, Janeiro 1999
Disponível em: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm
- SCHUURMAN, Bart. Clausewitz and the “New Wars” Scholars. Parameters, Spring 2010,
Disponível em: www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/Articles/2010spring/40-1-2010_schuurman.pdf
- TRINQUIER, Roger. La Guerre Moderne. Paris: Economica, 2008

SOBRE O ARTIGO E O AUTOR

MARCELO OLIVEIRA LOPES SERRANO – Coronel RI do Exército Brasileiro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e Integrante do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando
e Estado-Maior do Exército (ECEME/IMM)
serrano572@hotmail.com

Recebido para publicação em 16 de maio de 2013.

Aprovado para publicação em 10 de junho de 2013.





СРБИЈА

Foco e Escopo

Revista quadrimestral da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Com foco nas Ciências Militares publica artigos e trabalhos científicos especializados em Defesa, principalmente em estratégia, história militar, liderança, gestão, direito internacional humanitário, relações internacionais e as tendências da guerra. A publicação é coordenada pelo Centro de Estudos Estratégicos - Instituto Meira Mattos da ECEME, responsável pela condução dos cursos de pós-graduação nos níveis de especialização, mestrado e doutorado.

General de Brigada WALTER NILTON PINA STOFFEL

Comandante da ECEME

Diretrizes para autores

Os manuscritos devem ser enviados por intermédio da página da Revista. Para tanto, é necessário cadastrar-se no link cadastro de usuários (<http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/>)

Para ser publicado o artigo deve conter: entre 4.500 e 7.000 palavras; título (com ou sem subtítulo); resumo entre 150 e 200 palavras; 5 (cinco) palavras-chave; alguma versão do padrão sequencial de: I Introdução, II Desenvolvimento (1 fundamentação teórica, 2 metodologia, 3 resultados, 4 discussão), III Conclusões ou considerações finais, IV Referências e V Notas; até 6 (seis) ilustrações (entre figuras, mapas, imagens, desenhos, fotografias, gravuras, tabelas e gráficos) referidas o mais próximo possível da localização no texto e acompanhadas das respectivas legendas; notas depois das referências.

Todos os manuscritos devem ser enviados em formato Word for Windows, Open Office ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, margens de 2 cm, espaço 1,5 linha.

As normas para Referências Bibliográficas deverão seguir as recomendações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) - 6023.

Cabe aos autores a responsabilidade pelos dados referenciais da obra. Para que o trabalho do autor não seja comprometido no processo de análise com o envio de um texto incoerente ou com erros gramaticais, a Coleção Meira Mattos recomenda que seja feita, antes do envio, uma revisão gramatical na língua escolhida. A não observância das normas gramaticais e ortográficas pode comprometer tanto a compreensão do texto pelos pareceristas quanto a credibilidade do autor.

Para assegurar o anonimato da autoria do manuscrito no processo de revisão pelos pares, ele não deve conter nenhum elemento que permita a identificação da sua autoria.

O autor e / ou co-autores devem indicar no corpo do texto: se a pesquisa é financiada, o período de realização, quem financiou e o número do processo e declarar que não há conflitos de interesse.

Periodicidade

Revista quadrimestral com fascículos nos meses de abril, agosto e dezembro. São publicados nas versões impressa e eletrônica.

Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

Sumário

Artigos:

A INTERAÇÃO MILITAR AO MEIO AMBIENTE INTERORGANIZAÇÃO DE UMA MISSÃO DE PAZ

- O ESTUDO DA MINUSTAH

Fábio Cordeiro Pacheco

André Sá e Benevides Arruda

Mauro Benedito de Santana Filho

André Luiz Viera Cassiano

Rogério Arriaga Muxfeldt

Erick vaz de Castro

Daniel Muniz Gonçalves

Luiz Alexandre Vieira da Costa

O PRINCÍPIO DA DISTINÇÃO NOS CONFLITOS ARMADOS

NÃO-INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEOS: SÍRIA, UM ESTUDO DE CASO

Priscila Liane Fett

WHAT ARE THE MAIN SECURITY CHALLENGES CONFRONTING CHINESE FOREIGN POLICY TODAY?

HOW EFFECTIVELY IS CHINA MANAGING THEM

Sérgio Luiz Tratz

ÁFRICA & BRASIL: PARCERIA PARA O DESENVOLVIMENTO

Eduardo Xavier Ferreira Migon

Carlos Alexandre Geovanini dos Santos

O ENSINO DE OPERAÇÕES CONJUNTAS NAS ESCOLAS DE ALTOS ESTUDOS DAS FORÇAS ARMADAS

Thadeu Luiz Crespo Alves Negrão

A LIDERANÇA DOS LÍDERES MILITARES ESTRATÉGICOS NA 2ª GUERRA MUNDIAL:

A MOTIVAÇÃO POR MEIO DA VALORIZAÇÃO

André Sá e Benevides Arruda

A GUERRA É FILHA ÚNICA

Marcelo Oliveira Lopes Serrano

Publicação:

Edição:



ACESSE A REVISTA ON-LINE:

www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos