

O Papel da Integração Civil-Militar para a Segurança & Defesa

Um breve estudo que caracteriza o papel da integração civil-militar para a Segurança & Defesa e reflete sobre a sua aplicação no cenário brasileiro do século XXI.

Neste esforço, o artigo ilumina esforços que contribuam com a Segurança & Defesa, facilitando a integração das instâncias estatais na prevenção/gerenciamento de crises, conforme demanda contida na Política Nacional de Defesa (2012).¹



Daniel Mendes Aguiar Santos

INTRODUÇÃO

O cenário mundial hodierno tem sido caracterizado por uma instantaneidade das comunicações e pela recorrência do surgimento de tecnologias disruptivas, que tem ampliado os desafios ao gerenciamento da Segurança & Defesa no âmbito dos Estados Nacionais. Neste cenário, cabe evidenciar: a expansão exponencial da *Internet of Things (IoT)*²; o emprego crescente da Inteligência Artificial (AI); a utilização de criptomoedas, apoiadas pela tecnologia *Block Chain*³; a polarização na disputa mundial pela liderança na prospecção da tecnologia 5G, opondo China e EUA; a criação de *Space Forces*⁴ no âmbito das Forças Armadas das grandes potências militares; o em-

prego de drones para o uso da força letal em quadros conflitivos; a nova corrida nuclear promovida pelo Irã; o desenvolvimento de mísseis nucleares de longo alcance pela Coreia do Norte; a permeabilidade do crime organizado internacional nas fronteiras estatais etc. Mais do que nunca intensifica-se a disputa pelo poder - mundial, regional e dentro dos próprios Estados Nacionais.

Dentre os inúmeros entendimentos possíveis, o “poder” pode ser percebido como a capacidade de obter resultados materiais ou comportamentais desejados. No âmbito do Estado, a política é o instrumento que dirige o Poder Estatal, tanto no

que tange ao poder como recursos, quanto ao poder como comportamento, visando à consecução dos interesses nacionais. Na visão de Nye (2012), a concreção de tal poder é dada pela reunião de capacidades ligadas aos recursos humanos, aos recursos naturais, à infraestrutura e às armas. Inevitavelmente, é essencial a configuração de uma dinâmica própria à gestão do Poder Estatal, capaz de mobilizar todo o seu potencial nacional (BOBBIO, 1987).

Neste sentido, ao longo do século XX, em todo mundo, observou-se a ascensão de instrumentos próprios à gestão do Poder Estatal, com destaque à consolidação do modelo denominado *New Public Management*⁵, delineado para fazer a administração pública atuar como uma empresa privada, obtendo mais eficiência na concreção dos objetivos nacionais (MOTTA, 2013). Consequentemente, a evolução do referido modelo instigou o debate acerca das Políticas Públicas, definidas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1975, p.02).

No campo da Segurança & Defesa, ao pensar a gestão dos objetivos nacionais, observa-se que “países que mantêm um quadro adequadamente equilibrado de relação entre civis e militares desfrutam de grande vantagem na busca de segurança” (HUNTINGTON, 1957, p.19). Portanto, as relações civis-militares tornam-se um instrumento essencial à concepção de políticas públicas relacionadas à Segurança & Defesa, demandando um equilíbrio na sua condução.

Sob este prisma, este artigo tem como objetivo caracterizar o papel da integração civil-militar para a Segurança & Defesa e refletir sobre a sua aplicação no cenário brasileiro do século XXI. Para tanto, o texto é iniciado com esta breve introdução e, a seguir, desenvolvido ao longo das seguin-

tes seções: apontamentos teóricos e conceituais; considerações acerca do cenário brasileiro; e, por fim, uma breve conclusão.

APONTAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

No campo da Segurança & Defesa, ao pensar as relações civis-militares, Samuel Huntington (1957), cientista político americano, observa que o soldado adquire uma responsabilidade tripla perante o Estado: “representativa” (agente estatal encarregado da segurança militar do Estado); “consultiva” (assessor das linhas de ação referentes ao poder militar) e “executiva” (executor da decisão estatal). Logo, “a relação entre civis e militares constitui um dos aspectos da política de segurança nacional. O objetivo da política de segurança nacional é fortalecer a segurança das instituições econômicas, sociais e políticas contra ameaças [...]” (HUNTINGTON, 1957, p.19).

Por seu turno, Janowitz (1967), sociólogo americano, entende que a instituição militar é a principal fonte da filosofia ou política que salienta o uso da força na resolução de conflitos, nacionais ou internacionais. Neste contexto, o autor evidencia o caráter ímpar da capacitação do soldado profissional, o qual deve dominar, tanto os aspectos técnicos da operação dos meios de guerra (crescentemente complexos e tecnológicos), mas também os inúmeros desafios à Segurança & Defesa que combinam complexidade e tirocínio. Assim, tal processo de capacitação torna o soldado profissional um valioso assessor do poder político.

Neste diapasão, Migon (2013; 2014) evidencia duas abordagens contemporâneas, que caracterizam a evolução dos pensamentos acima descritos em face da dinâmica do século XXI.

Primeiramente, a perspectiva da administração dos EUA, onde o modelo intitulado *Whole of Government (WoG)*⁶ é o instrumento de gestão que passou a ser empregado para avaliar a eficiência da administração pública no enfrentamento dos desafios à Segurança & Defesa, medindo: a eficácia da ação diplomática; a eficácia das equipes civis-militares atuantes no terreno; as respostas às ameaças ligadas aos *Failed States*⁷ etc (FRANKE; DORFF, 2012). Em segundo lugar, a perspectiva da administração do Reino Unido, que se baseia na premissa de que o grau de interação entre civis e militares tem se aprofundado em face das demandas específicas, advindas do modelo de operações que ascendeu com o término da Guerra Fria, em especial por meio das ações desenvolvidas pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e pelas Nações Unidas (KORSKI, 2009).

Neste contexto, por ocasião da Guerra do Golfo (1991) e da consequente mobilização de uma coalizão entre as referidas organizações para a liberação do Kuwait (então ocupado por forças iraquianas), observou-se a ocorrência das então chamadas *Effects Based Operations (EBO)*⁸, que prefiguraram um modelo de integração civil-militar para situações de crise. Na sequência, com o curso das campanhas do Afeganistão (2001) e do Iraque (2003), somadas à transformação militar ocorrida nos EUA e ao debate acadêmico internacional, o modelo de integração evoluiu para o que se denominou de *Comprehensive Approach*⁹, baseado no emprego integrado do potencial nacional em prol da gestão civil-militar de crises e/ou conflitos (CÓLON, 2011).

O *Comprehensive Approach* é caracterizado pela interdisciplinaridade (ações militares, civis e policiais) e pela multidimensionalidade (integração de todo po-

tencial nacional), implicando um esforço interagências para a condução das operações. Tal abordagem avançou: no âmbito das *Full Spectrum Operations*¹⁰ e *Unified Operations*¹¹ configuradas pelos EUA (Afeganistão e Iraque); nas operações contemporâneas ativadas pela OTAN; e nas missões multidimensionais ativadas pelas Nações Unidas - no Haiti, no Congo, no Sudão do Sul etc (SCHNAUBELT, 2009).

No curso das operações em si, a qualidade da interação entre agências civis e militares pode ser graduada nos graus de: coexistência (mais fraca); consciência; mitigação de conflito; cooperação; coerência; e integração (mais intensa) e, portanto, experimentar resultados distintos, de acordo com o grau de interação alcançado (OTAN, 2013). Sob este prisma, a OTAN desenvolveu a capacidade denominada *Civil-Military Cooperation*¹² (CIMIC), com o intuito de solucionar os desafios advindos da relação entre civis e militares na condução de operações, ferramenta militar para integrar o vetor civil à luz de um esforço unificado (KASSELMAN, 2010). De forma similar, em 2010, a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a desenvolver a capacidade denominada *Civil-Military Coordination*¹³ (UN-CIMIC), no intuito de integrar os seus componentes (civil, militar e policial), em especial na proteção de civis (MACDERMOTT; HANSSEN, 2010).

Observados os apontamentos teóricos e conceituais, em uma síntese apertada, verifica-se que tanto a administração dos EUA, quanto a administração do Reino Unido absorveram a importância de pensar e avançar na integração de estruturas civis e militares, desde o nível da política nacional, até as ações *on the field*¹⁴, evidenciando a busca de ações sinérgicas, sob o escopo de uma gestão integral, para a Segurança & Defesa (MIGON, 2013; 2014).

CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CENÁRIO BRASILEIRO

Ao contemplar o contexto brasileiro, observa-se que a visão contemporânea de planejamento governamental, baseada na *New Public Management*, foi implementada a partir dos anos 1990, conduzindo a administração pública para uma gestão orientada para resultados, incluindo a área da Segurança & Defesa (MIGON, 2013; 2014). Neste sentido, em 1996, o Brasil promoveu a edição de uma Política de Defesa Nacional (PDN), seguida da criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999, incorporando a Segurança & Defesa na agenda nacional (NUNES, 2012).

Dando sequência a este processo, em 1999, a Lei Complementar nº 97 normatizou a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Ademais, especificou as condições para atuação das Forças Armadas em Garantia da Lei e da Ordem (GLO) pontuando que “[...] ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública [...]” (BRASIL, 1999).

Na sequência, em 2004 e em 2010, as Leis Complementares nº 117 e 136, respectivamente, estabeleceram novas atribuições para as Forças Armadas, dentre elas: atuação na faixa de fronteira terrestre e marítima; atuação no espaço aéreo de forma permanente; cooperação com os órgãos federais na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional; e cooperação com órgãos públicos em obras e serviços de engenharia (BRASIL, 2004; 2010).

Tais atribuições alavancaram a demanda por uma ‘**atuação interagências**’, definida como a “[...] sinergia de esforços envolvendo órgãos governamentais e não governamentais, podendo ser nacionais e/

ou internacionais, estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta a problemas complexos [...]” (BRASIL, 2017, prefácio).

Neste contexto, em 2005, a então Política de Defesa Nacional (PDN) foi renovada e, em 2008, avançou na forma de uma Política Nacional de Defesa (PND) e de uma Estratégia Nacional de Defesa (END), cujo ciclo de atualização se tornou mais um marco para a integração civil-militar em prol da Segurança & Defesa (OLIVEIRA, 2009). Em especial, a PND-END (2012) apontaram, dentre as capacidades primordiais a serem obtidas - a ‘**interoperabilidade**’, entre as Forças Armadas; e a ‘**complementaridade**’, das Forças Armadas com outros órgãos/agências, civis e militares (BRASIL, 2012b).

Neste ínterim, em 2007, foi consolidada a Doutrina Militar de Defesa (DMD), reafirmando o modelo do Poder Nacional (PN)¹⁵. Tal modelo prima pela ativação sinérgica dos meios da nação, no intuito de alcançar os objetivos nacionais, integrando as expressões política, militar, econômica, psicossocial e científico-tecnológica (BRASIL, 2007). Neste modelo, a Expressão Política se destaca, uma vez que fixa os objetivos nacionais, enquanto a Expressão Militar enfatiza o emprego da força, ou a possibilidade de usá-la, como o seu instrumento ímpar (ESG, 2009).

Sob este prisma, o emprego das Forças Armadas pode ocorrer nas situações de “guerra” e “não guerra”. No caso das situações de “guerra”, a Expressão Militar avança na gestão da violência máxima, sob a égide da missão constitucional de defesa da Pátria. Por outro lado, nas situações de “não guerra” a Expressão Militar (no âmbito interno e externo) não contempla o uso cabal da força, mas fica circunscrita por epi-

sódios e dispositivos específicos, tais como: a garantia dos poderes constitucionais; a garantia da lei e da ordem; as atribuições subsidiárias; a prevenção e combate ao terrorismo; e as ações sob a égide de organismos internacionais (BRASIL, 2007).

Em que pesem os progressos obtidos na elaboração e na gestão dos documentos de Defesa, bem como no fomento da integração civil-militar, quando se observa o cenário desafiador do século XXI, vislumbra-se a janela de oportunidade para avançar em uma maior integração civil-militar na gestão dos desafios que incidem sobre o espectro da Segurança & Defesa.

Em um primeiro plano, há espaço para uma maior integração civil-militar em prol da perspectiva da ‘**unidade de esforços**’. Sob o prisma da atuação interagên-

cias, trata-se do princípio de emprego caracterizado como “empreendimento cooperativo mais relevante da atualidade, [...] envolve, além das Forças Armadas, grande número de órgãos e entidades da administração pública. Em algumas situações, organizações não governamentais, empresas privadas e organismos internacionais” [...] (BRASIL, 2017, prefácio). Em um segundo plano, observa-se o potencial para imprimir mais sinergia à perspectiva da ‘**ação unificada**’. No bojo da atuação interagências, trata-se da: “sincronização, coordenação e/ou integração de ações de agências com as operações militares para alcançar a unidade de esforços (BRASIL, 2017, p. 47).

Em suma, avançando nestes aspectos, sob o prisma da integração civil-militar, estima-se a obtenção de uma maior

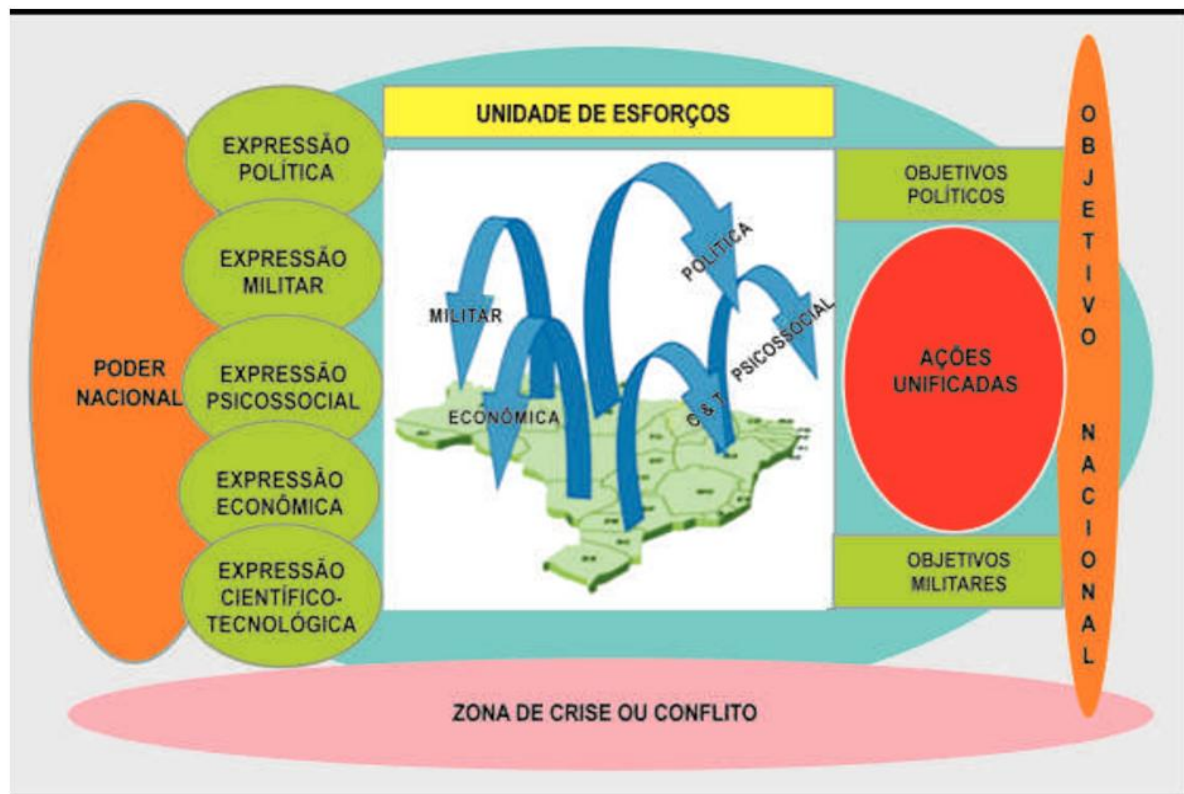


Figura 1 - Modelo Explicativo 'Unidade de Esforços' e 'Ações Unificadas'
Santos, Maltez, Gomes, Freitas e Sanders (2019)

eficiência das ações em prol da Segurança & Defesa (Figura 1). Assim, a maximização da 'unidade de esforços' tende a facilitar o entendimento comum do problema gerador da crise/conflito, estimulando uma interpretação integral do desafio a ser respondido e, assim, tende a ampliar o fluxo de inteligência necessário ao processo decisório estatal. Como consequência, estima-se a obtenção de condições mais favoráveis para a implementação de uma 'ação unificada', colimando as cinco expressões do Poder Nacional e, portanto, gerando uma resposta sistêmica e sustentável aos desafios que orbitam a esfera da Segurança & Defesa, conforme ilustrado.

CONCLUSÃO

Este breve estudo buscou caracterizar o papel da integração civil-militar para a Segurança & Defesa e refletir sobre a sua aplicação no cenário brasileiro do século XXI.

Em síntese, verifica-se a oportunidade de o Estado Brasileiro avançar na modelagem de uma abordagem sistêmica para a gestão de crises/conflitos relacionados à Segurança & Defesa, aproveitando as experiências advindas das concepções do *Whole of Government* (EUA) e do *Comprehensive Approach* (OTAN), para assim maximizar a integração civil-militar e sistematizar o esforço interagências. Como

resultado, estima-se que a administração estatal tenha melhores condições para avançar na construção de um modelo próprio, capaz de colimar o potencial nacional brasileiro em prol da resposta aos desafios hodiernos à Segurança & Defesa.

À guisa de conclusão, observa-se um momento potencial para que o Estado Brasileiro avance na concreção de uma política pública permanente, que consolide o potencial do Poder Nacional, sob a égide de uma 'unidade de esforços' das suas cinco expressões, observando a integração civil-militar como ferramenta crucial. Desta maneira, o poder estatal tende a ser mais eficaz na condução de 'ações unificadas', tanto na prevenção, quanto na gestão de crises/conflitos.

Finalmente, verifica-se que a ampliação da integração civil-militar, estribada em políticas de estado, é um aspecto primordial para o planejamento e para a gestão da Segurança & Defesa. Neste sentido, o estudo buscou contribuir com a demanda contida na PND (2012), iluminando uma direção para a integração das instâncias estatais na prevenção/gerenciamento de crises. A seguir, estudos que avancem nesta temática poderão tornar mais fluido o diálogo entre a Ciência Política e as Ciências Militares, otimizando o esforço em prol da Segurança & Defesa do país.

Referências

- BOBBIO, Norberto (1987). *Estado, Governo, Sociedade: para uma Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- BRASIL (1999). *Lei Complementar nº 97*. Normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF.
- BRASIL (2004). *Lei Complementar nº 117*. Altera a Lei Complementar nº 97, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF.
- BRASIL. Ministério da Defesa (2007). *Doutrina Militar de Defesa (MD51-M-04)*. Brasília, DF.
- BRASIL. Ministério da Defesa (2012 a). *Política Nacional de Defesa (PND)*. Brasília, DF.
- BRASIL. Ministério da Defesa (2012 b). *Estratégia Nacional de Defesa (END)*. Brasília, DF.
- BRASIL. Ministério da Defesa (2017). *Operações Interagências (MD33-M-12)*. Brasília, DF.
- COLÓN, G. (2011). Das Operações Baseadas em Efeitos à *Comprehensive Approach*. *Nação e Defesa*, v.129, n.5, pp. 221-235.
- DYE, Thomas (1975). *Understanding Public Policy*. NJ, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (2009). *Manual Básico: elementos fundamentais*. Rio de Janeiro: ESG.
- FRANKE, V. C.; DORFF, R. H. (2012). *Conflict management and Whole of Government: useful tools for US National Security Strategy?* USA, Carlisle Barracks, US Army War College Press.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. USA, Harvard University Press.
- JANOWITZ, Morris (1967). *O Soldado Profissional: Estudo Social e Político*. GRD.
- KASSELMAN, Hans-Jürgen (2012). Civil-Military Cooperation: A way to resolve Complex Crisis Situations". *Prismv*. 4, n.1, pp.17-29.

- KORSKI, D. (2009). British Civil-Military Integration. *The RUSI Journal*, v. 154, n.6, pp.14-24.
- MACDERMOTT, Justin; HANSSEN, Måns (2010). *Protection of Civilians: Delivering on the Mandate through Civil-Military Coordination*. FOI Swedish Defense Research Agency, Defense Analysis, User Report.
- MIGON, E. X. F. G. (2013). Segurança, Defesa e as Relações Civis-Militares: (Re) leituras em apoio à construção de uma nova agenda brasileira. *Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares*, v. 1, n.1, pp.101-121.
- MIGON, E. X. F. G. (2014). Planning the defense: some reflections. *Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares*, v. 2, n.1, pp.41-63.
- MORGENTHAU, Hans J. (1968). *Politics among Nations: the struggle for Power and Peace*. USA, New York, Ed. Knopf.
- MOTTA, P. R. D. M. (2013). O estado da arte da gestão pública introdução. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n.1, pp.82-90.
- NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (2013). *Allied Joint Doctrine for Civil Military Cooperation* (NATO Standard AJP-3.4.9). NATO Standardization Agency.
- NUNES, R. F. (2012). O Instituto Meira Mattos da ECEME e o processo de transformação do Exército Brasileiro. *Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares*, v. 2, n.26.
- NYE, Joseph S. (2012). *O futuro do Poder*. São Paulo, Ed. Benvirá.
- OLIVEIRA, E. Rizzo(2009). A Estratégia Nacional de Defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas. *Interesse Nacional*, v. 2, n.5, pp.71-83.
- SANTOS, Daniel Mendes Aguiar; MALTEZ, Marcelo Monteiro Maltez; GOMES, Túlio Endres da Silva; FREITAS, Gerson de Moura; SANDERS, Andrew (2019). A Arte da Guerra no Século XXI. *Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 46, pp. 83-105.
- SCHNAUBELT, C. M. (2009). Complex operations and interagency operational art. *Prism*, Washington, DC, v. 1, n. 1, pp. 37-50.

Notas

- ¹ Inicialmente, esta temática foi discutida no XVI Ciclo de Estudos Estratégicos organizado pela ECEME, de 05 a 07 Jul de 2017, RJ. Neste contexto, o presente artigo é um dos dividendos do Projeto Interdisciplinar desenvolvido pelo Curso de Comando e Estado-Maior (2016-2017), que versou sobre a Segurança Integrada.
- ² Trata-se da interconexão digital de objetos cotidianos com a internet, evidenciando uma rede de objetos físicos com capacidade de conexão (veículos, instalações, sensores, infraestrutura etc), aptos a reunir e transmitir dados.
- ³ Trata-se de tecnologia de registro distribuído que visa à descentralização como medida de segurança, cuja função é criar um índice global para todas as transações que ocorrem em um determinado mercado.
- ⁴ Trata-se de uma força militar que se prepara ou conduz a guerra espacial. Como exemplo, os Estados Unidos estabeleceram a sua Força Espacial em dezembro de 2019.
- ⁵ Tradução do autor: Nova Gestão Pública.
- ⁶ Tradução do autor: Governança Integral. Trata-se de atividades conjuntas realizadas por diversos ministérios, administrações públicas e órgãos públicos em prol da resposta de um problema ou questão específica.
- ⁷ Tradução do autor: Estados Falidos. Trata-se de um Estado que se fragilizou e deteriorou de tal forma que as condições e responsabilidades básicas do governo não funcionam mais adequadamente, levando à situação de colapso.
- ⁸ Tradução do autor: Operações Baseadas em Efeitos. Trata-se de uma fase preliminar da integração civil-militar, inicialmente concebida como processo integrado de seleção de alvos, em prol da atuação da Força Aérea dos EUA.
- ⁹ Tradução do autor: Abordagem Integral. Trata-se do conceito estratégico da OTAN (2010), que prima pela gestão de crises/conflitos por meio de uma abordagem integral, envolvendo instrumentos políticos, civis e militares.
- ¹⁰ Tradução do autor: Operações no Amplo Espectro. Trata-se do conceito do Exército dos EUA referente à combinação de operações ofensivas, defensivas e de estabilidade (no exterior) ou operações de apoio civil (no âmbito doméstico).
- ¹¹ Tradução do autor: Operações Unificadas. Trata-se da doutrina do Exército dos EUA que integra a manobra combinada de armas e a segurança em áreas extensas, propiciando a harmonização dos meios para a condução de ações e tarefas táticas inerentes às operações ofensivas, defensivas e de estabilidade.
- ¹² Tradução do autor: Cooperação Civil-Militar.
- ¹³ Tradução do autor: Coordenação Civil-Militar.
- ¹⁴ Tradução do autor: À campo. Trata-se do nível de execução das ações durante o curso das operações.
- ¹⁵ Trata-se do conceito de perspectiva realista configurado por Hans Morgenthau, cujas ideias estão compiladas na obra *Politics among Nations: the struggle for Power and Peace* (1948).

Daniel Mendes Aguiar Santos

Tenente-Coronel do Exército Brasileiro. Doutor em Ciências Militares pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos (IMM), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Atualmente é aluno no *Joint Forces Military University (JFMU)*, Coreia do Sul. E-mail: danielaguiar.mendes@eb.mil.br. Tel: (+82) 10-5708-9062 e (+55) (21) 96737-1978.