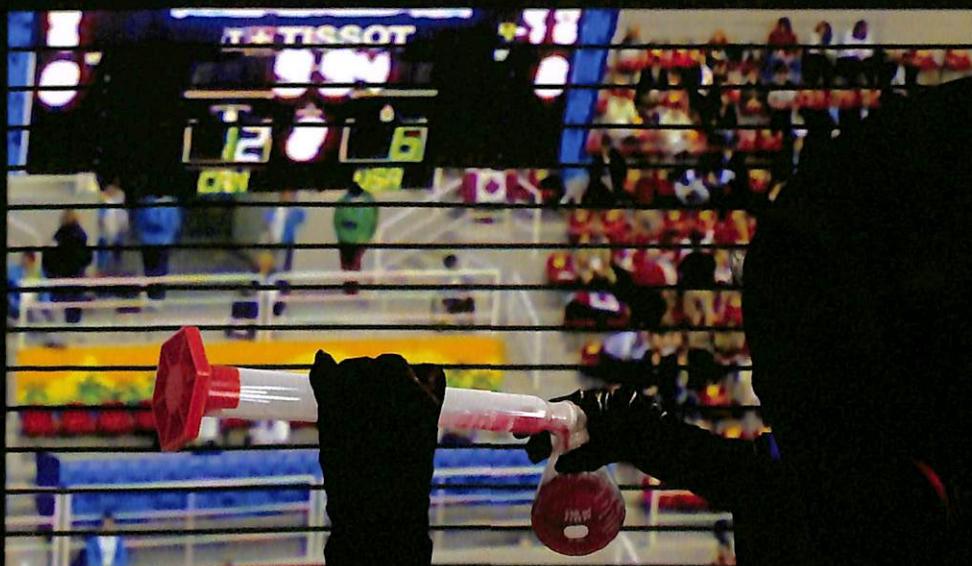




# A DEFESA NACIONAL

REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES E ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

Ano C – Nº 821 – 1º semestre de 2013



TENDÊNCIAS MUNDIAIS E SEUS REFLEXOS PARA A DEFESA BRASILEIRA p.4

CARLOS EDUARDO BARBOSA DA COSTA

BIOSSEGURANÇA VERSUS BIOTERRORISMO p.58

CARLOS ALBERTO GOULART MENNA BARRETO

LIDERANÇA MILITAR NO CONTEXTO DA MODERNA CONTRAINSURGÊNCIA p.81

SÉRGIO ALEXANDRE DE OLIVEIRA

## A DEFESA NACIONAL

### Editor

Eduardo Scalzilli Pantoja

### Corpo Redatorial

Walter Nilton Pina Stoffel (Presidente)  
 Eduardo Luiz Oliveira Costa  
 José Maria da Mota Ferreira  
 Reinaldo Nonato de Oliveira Lima  
 Celso Fabiano Viana Braga

### Composição

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO

Praça Gen. Tibúrcio, 125  
 Praia Vermelha – Rio de Janeiro-RJ – Brasil  
 CEP 22290-270  
 Tel.: (21) 3873-3868

### Revisão

Jorge Rodrigues Lobato

### Diagramação

Julia Duarte  
 julia.duarte@gmail.com

### Impressão

Walprint Gráfica e Editora

### Direção, edição e distribuição

BIBLIEUX

Palácio Duque de Caxias  
 Praça D. de Caxias, 25 – 3º andar – Ala Marcílio Dias  
 Rio de Janeiro-RJ – Brasil – CEP 20221-260  
 Tel.: (21) 2519-5711 – Fax: (21) 2519-5569  
[www.biblieux.com.br](http://www.biblieux.com.br)  
[biblieux@biblieux.com.br](mailto:biblieux@biblieux.com.br)

Os conceitos técnico-profissionais emitidos nas matérias assinadas são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo necessariamente a opinião da revista e do Exército Brasileiro.  
 A revista não se responsabiliza pelos dados cujas fontes estejam devidamente citadas.  
 Salvo expressa disposição em contrário, é permitida a reprodução total ou parcial das matérias publicadas, desde que mencionados o autor e a fonte.

Aceta-se intercâmbio

com publicações nacionais ou estrangeiras.

Os originais deverão ser enviados para a ECEME e serão apreciados para publicação sempre que atenderem os seguintes requisitos:  
 documento digital compatível com o programa Microsoft Word®, formato A4, fonte Arial 12, margens de 3cm (E) e 2.5cm (D), entrelinhamento 1.5.

As figuras deverão ser fornecidas em separado,

com resolução mínima de 300dpi.

Textos, imagens e uma síntese do currículo deverão ser entregues impressos e em disco.

O artigo, sendo científico, deverá conter os elementos pré-textuais que o caracterizam.

As referências devem ser elaboradas

de acordo com as prescrições da

Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

### PUBLICAÇÃO SEMESTRAL

A venda de números avulsos será feita na Administração:

Tel.: (21) 2519-5715

# A Defesa Nacional

REVISTA DE ASSUMPTOS MILITARES

Redatores — Primeiros Textos: BERTHOLDO KLINGER, ESTEVÃO LEITÃO DE CARVALHO & J. DE SOUZA REIS

N.º 1

Rio de Janeiro, 10 de Outubro de 1913

Ano I

**SUMMARIO** Editorial. PARTE JOURNALISTICA: O Effectivo e a organização do Exercito. Subsídios táticos, à instrução de nossa infantaria em face das actuaes e efectivas. Carros de munição para a infantaria e metralhadoras. Companhia de artilharia. Exercito português. Exercito francês. Exercito alemão. Exercito russo. Exercito italiano. Exercito francês. NOTICÍARIO: A partida de 7 de Setembro. Madri hipica. O desenvolvimento progressivo do exercito alemão. Organização da Guarda Nacional. Equipamento aéreo e terrestre da marinha. Sternberggruppe. Arrebatamento para a cavalaria. O assalto naval. Exercito austro-húngaro. Exercito grego. Exercito da África. Exercito da China. A Revista da Infanta. Colaboração. BIBLIOGRAFIA: Os intermediários elásticos e a tração animal. Exercícios de quadros e sobre a terra. Para a arma de infantaria. Litteras francesas e alemãs.

Fac-Símile da portada do Nº 1, Ano I – 10/10/1913 de **A DEFESA NACIONAL**

### Cooperativa Militar Editora e de Cultura Intelectual

### “A DEFESA NACIONAL”

FUNDADA EM 10 DE OUTUBRO DE 1913

### Diretor-Presidente

Luiz Carlos Carneiro de Paula

### Diretor-Secretário

Marcio de Souza da Costa

### Diretor-Administrativo

Mauro Cleber Rodrigues Martins

### Diretor-Tesoureiro

Victor José Freire

### Conselheiro

Enir dos Santos Araújo

### Conselho Fiscal

Darzan Neto da Silva

Fabiana Schtspar

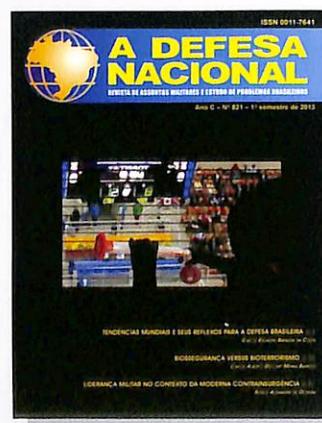
Suzana Santana de França

### Suplentes

Cláudio Skora Rosty

Antônio Ferreira Sobrinho

Simone Guimarães C. Outtes de Oliveira



## NOSSA CAPA

Livremete inspirada no artigo *Biossegurança versus bioterrorismo* p. 58.

Concepção e fotos: Jorge Lobato

Arte: Ary Preihis e Antônio Jovando

Apoio à produção: Laboratório de Química do CMRJ

Agradecimento especial: Cap Marcelo de Souza Fortes e Cap Cynthia Cristina Mendes Pereira

# EDITORIAL

É irrefutável que o patrimônio cultural é a maior riqueza da humanidade. Neste contexto, a revista *A Defesa Nacional* (ADN) tem o privilégio de prestar sua contribuição à sociedade brasileira, com artigos sobre assuntos diversos, cujo conteúdo propiciará ao leitor pensar e avaliar a importância da temática da defesa.

Na presente edição, foram selecionados trabalhos que tratam desde o enfoque da multipolaridade do mundo contemporâneo e seus efeitos na política externa brasileira até a renovação da metodologia do conhecimento histórico e sua aplicação ao estudo dos fenômenos militares.

Em *Tendências mundiais e seus reflexos para a Defesa brasileira*, o tenente-coronel **Carlos Eduardo B. Costa** tece considerações sobre a liderança regional do Brasil e a sua envergadura no âmbito mundial. Discorre sobre a necessidade de estar o Brasil preparado, em todos os campos do poder, para uma nova posição no mundo atual.

Em vista da criação do Ministério da Defesa (MD), o tenente-coronel **Ricardo de Castro Trovizo**, conclui pela necessidade de planejar o entrosamento nos diversos campos da atividade logística, fundamentalmente para o alinhamento eficiente das cadeias de suprimento, mediante a integração das cadeias logísticas das Forças Armadas.

Quanto à participação das Forças Armadas na defesa civil, a proposta apresentada pela major **Carla Maria Clausi** sugere medidas que podem ser adotadas para o atendimento aos flagelos advindos de desastres de toda ordem.

A iminência dos grandes eventos mundiais dá especial sabor à leitura de *Biossegurança versus bioterrorismo*, do tenente-coronel **Carlos Alberto Goulart Menna Barreto**. Em destaque, o gigantesco desafio que se oferece às instituições de saúde e seus profissionais: organizar o país para confrontar as terríveis consequências de uma pandemia provocada por bioterrorismo. E não há como descartar essa possibilidade.

A atualidade do tema, a facilidade com que se podem produzir agentes biológicos — até mesmo de forma artesanal, com baixíssimo custo — e uma das modalidades de ataque aventadas pelo autor inspiraram a capa desta edição.

As características da condução de operações no ambiente de contrainsurgência levaram o major **Sérgio Alexandre de Oliveira** a interessantes reflexões. Discorrendo com habilidade pelos variados atributos requeridos ao líder militar nesse cenário tão específico, o articulista submete nova abordagem para o estudo da liderança em nossas escolas de formação.

Finalmente, a ADN contempla os leitores com um estudo sobre a produção do conhecimento no campo da História Militar, em diálogo com outros campos da História, julgados indissociáveis por seus autores, os tenentes da Marinha **Renato Jorge Paranhos Restier Júnior** e **Marcello José Gomes Loureiro**.

Almejando corresponder às expectativas dos nossos leitores, desejamos a todos boa leitura.

# SUMÁRIO

<b>TENDÊNCIAS MUNDIAIS E SEUS REFLEXOS PARA A DEFESA BRASILEIRA .....</b>	<b>4</b>
<i>Carlos Eduardo Barbosa da Costa</i>	
<b>PROPOSTA PARA INTEGRAÇÃO DAS CADEIAS LOGÍSTICAS DAS FORÇAS ARMADAS EM APOIO ÀS OPERAÇÕES CONJUNTAS .....</b>	<b>17</b>
<i>Ricardo de Castro Trovizo</i>	
<b>PROPOSTA DE PLANO DE ATENÇÃO A DESASTRES PARA O EXÉRCITO BRASILEIRO (PLADEX) .....</b>	<b>37</b>
<i>Carla Maria Clausi</i>	
<b>BIOSSEGURANÇA VERSUS BIOTERRORISMO .....</b>	<b>58</b>
<i>Carlos Alberto Goulart Menna Barreto</i>	
<b>LIDERANÇA MILITAR NO CONTEXTO DA MODERNA CONTRAINSURGÊNCIA .....</b>	<b>81</b>
<i>Sérgio Alexandre de Oliveira</i>	
<b>HISTÓRIA POLÍTICA, HISTÓRIA SOCIAL E HISTÓRIA MILITAR .....</b>	<b>103</b>
<i>Renato Jorge Paranhos Restier Junior</i>	
<i>Marcello José Gomes Loureiro</i>	

# Tendências mundiais e seus reflexos para a Defesa brasileira

Carlos Eduardo Barbosa da Costa<sup>1</sup>

## Introdução

Vê-se, pela história, que o Brasil sempre exerceu um papel coadjuvante no cenário internacional, seja como colônia, império ou república. Hoje, diferentemente, o país vê um novo alvorecer, em que desponta como liderança regional e ator global de envergadura. Resta, entretanto, saber se o Brasil está preparado, em todos os seus campos do poder, para o novo *status* em um mundo multipolar e globalizado.

Um estudo de cenários prospectivos para o Brasil (SARDENBERG, 1999), feito em 1999, relatou que o futuro desejado pela nossa população apontava para a equidade e a justiça social. Apesar de estes dois anseios terem sido eleitos com prioridade superior ao objetivo do desenvolvimento econômico, é este que proporcionará ao povo brasileiro as condições para estabelecer melhores níveis de renda e bem-estar social.

A Política Nacional vem traçando metas e focando suas ações para tornar esse estudo uma realidade. Baseia seu esforço, principalmente, no campo psicossocial e econômico.

Porém, a falta de percepção dos óbices que podemos enfrentar nessa caminhada vem colocando o país no arrasto das estratégias estrangeiras. O Brasil ambiciona sair da condição de um grande fornecedor de matérias-primas para a de um país com potencial industrial e capacidades associadas às altas tecnologias. Mas como transformar isso em realidade, sem esquecer o realismo do mundo atual?

Este artigo deseja verificar quais são os reflexos, ameaças e oportunidades que se descontinam para o setor de Defesa no futuro com base em duas visões. A primeira relaciona-se ao que desejamos representar no contexto internacional, ou seja, o Brasil segundo sua Política externa. A segunda indica para onde a humanidade caminha com base em análises prospectivas de cenários para o mundo até 2040.

## Aonde queremos chegar — a política externa brasileira

Na Constituição brasileira, estão descritos os princípios que regem como o país

<sup>1</sup> O autor é tenente-coronel de Artilharia, mestre em Operações e Ciências Militares. Possui especializações em Inteligência Militar, Operações Psicológicas e Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Guerra. É pós-graduado em Gestão Estratégica de Recursos Humanos pela UFRRJ e em Liderança e Gerenciamento Estratégico pelo *Chartered Management Institute*. Concluiu o Curso Avançado de Comando e Estado-Maior Conjunto na Academia de Defesa do Reino Unido (2010). Atualmente comanda o 31º GAC (Es).

se relaciona no contexto das nações (muito claramente, destacam-se itens como a autodeterminação dos povos e a cooperação entre eles, a não intervenção e a igualdade entre os estados). Essas posições adotadas pelo Estado refletem muito em como ele se vê inserido em âmbito global.

A partir da militarização do Cone Sul na década de 60, intensificou-se a necessidade de o Brasil procurar uma integração com seus vizinhos, afastando o perigo que a bipolaridade colocava a sua porta: países limítrofes politicamente frágeis e armados (ALMEIDA, 1999). Além disso, a crise do petróleo e o crescente endividamento dos anos 70 fomentaram um modelo de desenvolvimento autônomo das alianças formadas em torno dos Estados Unidos da América (EUA) na Europa, Oriente Médio e Ásia.

No que tange à segurança, temos outros princípios constitucionais, que demonstram a vocação inequívoca do Brasil para a defesa da solução pacífica dos conflitos. O fato de o Brasil ter fortalecido seu Exército, durante o Império, e sua Marinha, na República — tudo para abater os movimentos separatistas internos e, por fim, a ambição paraguaia de Solano Lopez —, nunca significou que o país adotaria uma geopolítica de expansão territorial. Ademais, as questões fronteiriças brasileiras, quando discutidas internacionalmente, foram integralmente resolvidas pela via diplomática.

Como em qualquer país em desenvolvimento, o Brasil se vê envolto em inúmeros desafios. Estabelecer prioridades é parte essencial das estratégias que a Nação deve possuir, a fim de proporcionar as condições necessárias ao seu desenvolvimento; e sua

política externa reflete isso. O Ministério das Relações Exteriores (MRE), seguindo uma direção política, estabeleceu como sua pauta de atuação o seguinte: promover a integração da América do Sul; fortalecer o multilateralismo; diversificar parcerias, reduzindo assimetrias; mudar a Governança Global; e aprofundar a cooperação Sul-Sul (RIBEIRO, 2011).

A formação de blocos multinacionais de cooperação é uma tendência mundial ainda vigente. O Brasil tem como premissa buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Esse ponto de partida para sua política externa já seria válido pelas razões mencionadas anteriormente, mas avulta de importância, quando percebemos que o país ocupa 47% da América do Sul e possui, sozinho, metade de todo o PIB do continente. Além disso, os quase 17.000km de fronteiras com dez países guindam o Brasil à terceira posição como país com maior número de vizinhos no mundo.

A integração sul-americana vem sendo construída desde as malfadadas Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC – 1960) e Associação Latino-Americana de Integração (ALADI – 1980), que culminaram na criação, em definitivo, do Mercado Comum do Sul (Mercosul), como modelo de integração e desenvolvimento regional.

O Mercosul responde por 47% das exportações brasileiras de bens industriais, o que impõe uma certa cautela aos parceiros mais frágeis. Porém, o Brasil pauta sua agenda pela atenção aos problemas sul-americanos e, para tanto, empreende medidas

para reduzir as assimetrias no bloco, tais como o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), de apoio financeiro. O comércio no âmbito do Mercosul cresceu dos US\$9,2 bilhões em 2003 para a casa dos US\$32,9 bilhões em 2010. Novos associados, como Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, oxigenam ainda mais esse modelo de integração, que tem na Venezuela, como novo membro pleno, um novo significado estratégico dessa integração.

Como evolução natural dessa coesão regional, em 2008, surgiu a União de

Nações Sul-Americanas (UNASUL), ampliando a integração já preconizada pelo Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN). Esse tratado entre doze países sul-americanos propõe o enfrentamento de desafios sem a intermediação de terceiros. Confere estabilidade à América do Sul, exigindo um comportamento democrático dos participantes e oferecendo uma alternativa de integração mais viável do que a Organização dos Estados Americanos (OEA), ainda tutelada pelos EUA.

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), como desdobramento da UNASUL, é o primeiro passo concreto, após o Tratado do Rio (1947), para a construção de uma identidade regional sobre seus problemas de segurança. A criação daquele órgão oferece a

seus participantes integrar bases industriais de defesa, garantindo sustentabilidade aos projetos nacionais. Um bom exemplo do esforço diplomático brasileiro ficou evidente quando o país, por meio da UNASUL, mediou a recente crise entre Colômbia e Venezuela, afastando a tendência intervencionista estadunidense e reforçando a unidade regional da América do Sul.

O compromisso brasileiro com o multilateralismo e o respeito ao direito internacional fica evidente no reconhe-

cimento da ONU como foro internacional legítimo. Porém, há um desejo permanente de reestruturação daquela organização, e o alvo prioritário é o Conselho de Segurança (CS), com as propostas de aumento de participantes e de revisão do direito a voto usufruído por apenas cinco membros. Ainda que isso pareça pouco viável em médio prazo, o crescente envolvimento do Brasil em missões de paz, como no caso do Haiti, mostra nossa determinação de ser um *Soft Power*<sup>2</sup> e mudar gradualmente a relação de como os estados “jogam” no tabuleiro internacional.

O Brasil tem por objetivo diversificar suas parcerias, deixando de lado o natural favoritismo pelos grandes consumidores. Sua participação nas Cúpulas do IBAS (Ín-

---

<sup>2</sup> “Na política mundial é possível que um país obtenha os desejos que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando os seus valores, imitando-lhe o exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e liberdade.” (NYE, 2002)

dia, Brasil e África do Sul) é um bom exemplo disso. Atualmente, o IBAS é composto por democracias multiétnicas e multiculturais em desenvolvimento e abriga parceiros estratégicos em questões de cooperação global contra a pobreza.

O BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) é outro modelo de insatisfação com a presente governança global. Este bloco respondeu por 22% do PIB mundial em 2008, mais de um quarto das terras disponíveis e por 40% da população mundial. O aumento de 500% do intercâmbio comercial entre o Brasil e seus demais componentes, a partir de 2003, é um indicador claro de que o nosso país busca diversificar suas relações como forma de compor novas estruturas de poder. Com a crise de crédito de 2008, a China precisou abrir o leque de parceiros, tornando-se, em 2010, o maior investidor estrangeiro no Brasil, ainda que a qualidade dessa relação venha sendo alvo de constantes revisões.

A retomada dos laços com a África reflete um interesse recíproco. O Brasil é o maior país negro fora da África. Nossas exportações para a África cresceram 515% nos últimos dez anos. A presença das maiores empresas brasileiras, como Petrobrás, Vale e Odebrecht, em mais de 15 países africanos

demonstra a intenção integrationista da política externa brasileira. Para tanto, em 2010, o Brasil, juntamente com a Argentina e o Chile, lançou mais de trezentas iniciativas de cooperação técnica com 38 países daquele continente (RIBEIRO, 2011).

Nesse caminho rumo à diversificação de suas relações, o Brasil vem intensificando também suas estratégias para ampliar sua participação comercial com os países árabes. As cifras relativas às transações comerciais saltaram de U\$11 bilhões, em 2004, para U\$30 bilhões, em 2008, e mostram como o Brasil busca uma maior atuação nas questões que envolvem o Oriente Médio, ainda que, para isso, uma posição de neutralidade precise ser estabelecida, como aconteceu no recente fenômeno conhecido como “primavera árabe”<sup>3</sup>.

Nem por isso o Brasil abandonou suas relações com parceiros tradicionais, como os EUA, a União Europeia e o Japão. Na busca por relações mais equilibradas e uma agenda positiva, o Brasil e os EUA vêm profundando o di-

álogo estratégico em temas regionais e globais, a exemplo do contido no entendimento sobre biocombustíveis de 2007. Com isso, as exportações brasileiras para os EUA cresceram de US\$15,3 bilhões, em 2002, para

---

*As cifras relativas às transações comerciais com os países árabes saltaram de U\$11 bilhões, em 2004, para U\$30 bilhões, em 2008*

---

<sup>3</sup> Onda de manifestações e protestos populares que vêm ocorrendo no Oriente Médio e no Norte da África desde dezembro de 2010, com o propósito de obter uma mudança de regime de governo, como ocorrido na Tunísia e Egito. Os protestos têm compartilhado técnicas de resistência civil com o uso das mídias sociais, como Facebook e Twitter, para organizar a população e sensibilizar a comunidade internacional.

a marca dos US\$28 bilhões, em 2008. Na Europa, parcerias estratégicas são buscadas nas áreas da ciência e inovação, a exemplo da estabelecida com a França para a construção e transferência de tecnologia para a indústria aérea e naval.

Questões como meio ambiente e mudança climática também fazem parte da agenda internacional brasileira. A percepção é que um planeta mais seguro e “verde” exige responsabilidades comuns, porém diferenciadas em aporte financeiro e empenho. Afinal, 7% da população do planeta com origem em países ricos são responsáveis pela metade das emissões de dióxido de carbono, enquanto 40% da população mais pobre do globo são responsáveis por apenas 6% dessas emissões. O Brasil, líder em fontes renováveis de energia, rejeita veementemente a ideia de frear o desenvolvimento regional para obter consenso global ecoclimático.

### Como será o futuro — tendências mundiais

Uma das frases atribuídas a Confúcio, filósofo chinês que viveu no séc. VI a.C., é a seguinte: “Aquele que não prevê as coisas longínquas expõe-se a desgraças próximas”. De olho no futuro, os organismos de defesa de países desenvolvidos vêm trabalhando arduamente em colaboração com suas comunidades acadêmicas e órgãos de Inteligência de Estado, com vistas a elaborar os cenários prospectivos que devem alicerçar suas políticas de segurança hoje. Isso possibilita

preparar o terreno doméstico, programar políticas de consenso e tomar decisões estratégicas para melhor enfrentar o que está por vir. No que concerne ao poder militar, o maior desafio é preparar adequadamente as Forças Armadas para rápidas mudanças e capacitá-las para o que enfrentarão, sem que haja surpresas.

Segundo alguns estudos<sup>4</sup>, até 2040, a distribuição do poder na Terra irá mudar (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2008). O poder mundial centrado no eixo EUA-Europa migrará para a Ásia. O domínio hegemônico dos EUA provavelmente desaparecerá, ainda que militarmente esse país continue preeminente. Em termos políticos e econômicos, os EUA terão papel de destaque, porém sem o poder de controle das instituições internacionais, como hoje vemos. Seu poder de influenciar decisões em outros países será incomparavelmente mais limitado. A ascensão vertiginosa de países como a China e a Índia não pode ser considerada uma certeza absoluta, dada a natureza e magnitude dos desafios internos que eles enfrentam, porém sua capacidade de alterar as relações globais será considerável. Assim como eles, outros atores, como Rússia e Brasil, competirão por influência regional e global no seio da comunidade internacional.

A globalização continuará provavelmente impulsionando o rápido desenvolvimento dos sistemas de tecnologia voltados às comunicações, o que acarretará a transformação do globo em um ambiente de in-

<sup>4</sup> No Reino Unido, o programa de tendências estratégicas globais até 2040 foi elaborado pelo Ministério da Defesa. Já nos EUA, o Conselho de Inteligência Nacional disponibilizou à consulta pública o documento intitulado *Tendências globais para 2025: um mundo em transformação*.

formação generalizada. Grande parte da população mundial será capaz de estar *online*, fazendo-se mais consciente e participativa em assuntos vitais para a própria humanidade. As formas inovadoras de comunicação criarão uma audiência conectada em rede, o que oferecerá, simultaneamente, um desafio e uma oportunidade às operações militares. Todos tentarão utilizar massivamente as mídias disponíveis e o sistema político adversário a seu favor.

Politicamente, as decorrências da globalização são susceptíveis de aumentar o nível de interdependência dos estados. É possível que isso seja um motor para acelerar o crescimento econômico, mas também uma fonte de risco, com os mercados locais tornando-se cada vez mais expostos às flutuações e à desestabilização da economia mundial. Como resultado, o cotidiano tende a ser competitivo e dinâmico, levando alguns países a impor barreiras ao comércio exterior para proteger suas economias dos efeitos negativos da globalização. Esses constantes choques entre as decisões políticas e a voracidade do capital irão produzir atritos e, por vezes, estagnação, fortalecendo certos modelos populistas, que encontrarão, cedo ou tarde, sua derrocada no protecionismo.

As manifestações físicas da globalização tendem a ser evidenciadas em maior grau nas regiões economicamente mais bem-sucedidas do mundo e interdependentes. Porém, os modelos geopolíticos anteriores, que preconizavam a expansão territorial como solução às crises internas, não serão mais aplicáveis. As guerras de conquista darão espaço à busca da garantia dos recursos estratégicos. As nações em geral procurarão proteger seus sistemas

econômicos e tudo relacionado a eles: fornecedores, moeda, comércio e propriedade intelectual, os quais dependerão de complexas redes de infraestruturas físicas e virtuais. Isso inclui desde portos e rotas marítimas até redes computacionais bancárias ou de transmissão de energia. Garantir o acesso a esses recursos e à segurança dessas infraestruturas críticas será, na maioria das vezes, de interesse multilateral, ainda que isto subjugue os interesses legítimos de outros. A questão da soberania relativa passará a ser aplicada com mais intensidade pelos países-potência na tentativa de reter o controle dos fluxos de capitais e mercadorias. Os países protagonistas na busca de seus interesses em território estrangeiro, cada vez mais, patrocinarão estados prepostos, organizações não governamentais (ONGs) e grupos descontentes, na tentativa de explorar as vulnerabilidades internas, minimizando, dessa forma, os riscos de um conflito direto entre nações.

As mudanças climáticas possivelmente irão ampliar as tensões políticas e sociais sobre os recursos existentes, mudando velhos paradigmas sobre os reais motivos para se deflagrarem conflitos. A competição por *commodities* e fontes de energia será mais acirrada, e as alterações climáticas podem contribuir para isso. Além disso, os especialistas afirmam que as emissões de gases que influem sobre o efeito estufa irão resultar no aumento da temperatura global. Como essas emissões ocorrem de forma desigual no globo, existirão pressões para que se limitem as emissões futuras em países que buscam incrementar seu parque industrial. A variação da temperatura na Terra afetará com mais intensidade áreas mais suscetíveis a mudanças

ambientais, com maior impacto nas margens do Saara e no Sul da Ásia, região afetada pelas monções.

Muito provavelmente os recursos energéticos, alimentícios e aquíferos serão suficientes e disponíveis para sustentar o aumento populacional e toda a demanda mundial. Contudo o acesso a eles será desigual e haverá escassez em determinadas regiões, aumentando o risco de instabilidade social e de beligerância entre países adjacentes. A frequência e a dimensão das crises humanitárias tendem a aumentar. Muitos países, incluindo China e Índia, provavelmente se tornarão mais dependentes da importação de alimentos para suprir suas enormes populações. Os ganhos de eficiência na produção agrícola satisfarão, em grande parte, o aumento da procura por alimentos, dado o provável avanço científico em áreas como a biotecnologia, combinado com o uso eficiente do solo. Países como o Brasil poderão ampliar, ainda mais, sua produção e exportação de cereais, frutas, oleaginosas e grãos. Os oceanos vão continuar a ser explorados, aumentando a demanda por direitos de pesca em áreas anteriormente inacessíveis, como as regiões polares e zonas econômicas exclusivas de terceiros.

A proporção da população global vivendo em absoluta pobreza provavelmente diminuirá, contudo a desigualdade mundial será ainda maior. O resultado provável será um aumento da instabilidade regional, em particular no Oriente Médio, Ásia Central e África Subsaariana. O aumento do número de jovens sem qualificação profissional reforçará os grupos de descontentes contra os regimes políticos fechados. Esse fato dará berço a novas ideologias impulsionadas por

religião, diferenças étnicas, nacionalismo e desigualdade social, todas com possibilidade de radicalização. No entanto países europeus com menores taxas de natalidade e maior longevidade irão se beneficiar dessa força de trabalho ociosa crescente. O resultado desse ‘dividendo demográfico’ produzirá um ciclo de migrações, desafogando o contingente populacional africano e asiático. Inicialmente, isso trará benefícios a todos, no entanto, com o tempo, as novas ideologias e pouca mobilidade social moverão os imigrantes contra seus hospedeiros.

Em 2040, aproximadamente 65% da população mundial — seis bilhões de pessoas — viverão em áreas urbanas. As maiores concentrações populacionais em cidades ocorrerão na África e Ásia. Cerca de dois bilhões de pessoas viverão em favelas ao redor do mundo. Várias áreas urbanas de países periféricos e semiperiféricos terão um aumento nos índices de criminalidade e se transformarão em redutos de revoltas populares, que poderão abrigar ideologias extremistas. Cidades com problemas sociais graves poderão sucumbir a crises sucessivas, com sérias implicações para a comunidade internacional. O entendimento da dinâmica das sociedades urbanas será vital para as forças armadas empregadas na tentativa de gerir tais crises.

A proliferação de tecnologias voltadas à produção de armas com componentes químicos, biológicos, radiológicos ou nucleares (QBRN) irá gerar mais instabilidade e poderá mudar o equilíbrio militar em várias regiões. As iniciativas ligadas à contraproliferação poderão ser infrutíferas ante a determinação do acesso a essas armas por alguns países ou grupos.

No futuro, as tecnologias ligadas às formas alternativas de energia se tornarão disponíveis, porém reduzindo muito pouco a dependência mundial aos hidrocarbonetos. Assim, o petróleo e o gás continuarão a ter uma função vital como fonte de energia, pelo menos até 2040. As inovações mais significativas provavelmente envolverão sensores, eletro-ópticos e materiais. A nanotecnologia se universalizará, sobretudo em campos da ciência ligados à genética, energia e medicina. As melhorias no setor de saúde irão aumentar significativamente a longevidade e a qualidade de vida de bilhões de pessoas que puderem custear a assistência. Além dos EUA, outras potências deterão o *know-how* para o desenvolvimento de mísseis balísticos capazes de atingir grandes distâncias.

Os estados-nações e grupos étnicos independentes coexistirão em uma concorrência persistente por poder e espaço, quer seja territorial ou econômica. Certo é que a natureza violenta dos conflitos vai perdurar, mas com contornos bem diferentes das grandes guerras vividas no século anterior. O conflito armado permanecerá sendo um esforço intrinsecamente humano, com todas as incertezas que isso implica. No entanto, o caráter dos conflitos continuará a evoluir, permanecendo inherentemente instável, mas intenso e sujeito às novas condicionantes impostas pela revolução digital. Os contendores buscarão empregar métodos convencionais, irregulares e assimétricos, combinando, no tempo e no espaço, ações marítimas, terrestres, aéreas, espaciais e cibernéticas. Os conflitos envolverão, em sua maior parte, um conjunto de países, grupos transnacionais e agências não governamentais que irão operar em âm-

bito local e global. Será usada a concorrência de diferentes métodos como a violência intercomunitária, terrorismo, insurreição e até a generalização da criminalidade e desordem. Táticas, técnicas e tecnologias continuarão a evoluir à medida que os oponentes rapidamente buscarem obter vantagens por meio dos sistemas econômicos, financeiros, jurídicos e diplomáticos. Isso fará com que os conceitos de conflito regular e irregular acabem por mesclar-se.

### **Pensando em segurança — reflexos para a Defesa**

A história não registra países com capacidade de ação diplomática efetiva desprovida de suporte adequado no campo militar. Isso empurra o Brasil a uma situação antagônica no início do séc. XXI. Marcado pela tradição diplomática, o país se vê prestes a desempenhar um papel bem mais ativo na nova ordem mundial, com desafios também de maiores proporções. Se, por um lado, não há uma estratégia de defesa eficiente sem crescimento econômico, inclusão social e aperfeiçoamento da capacidade de gestão estatal, por outro lado, o futuro esperado não será viável sem os braços diplomático e militar, à altura de respaldar nossas decisões soberanas.

A política externa brasileira privilegia inequivocamente as relações no âmbito da América do Sul. Porém, as tendências globais nos mostram que o futuro será um mundo de disputas por recursos e conquistas de mercado. O Brasil, como pivô sul-americano, projetará sua economia sobre os países da região, o que confrontará políticas

protecionistas por parte de alguns vizinhos, podendo gerar tensões pontuais. A melhor forma de não permitir que crises se instalem abaixo do Equador é compartilhar os mesmos objetivos de segurança. O Conselho Sul-Americano de Defesa, no escopo da UNASUL, representa uma boa opção para diminuir as desconfianças em âmbito regional, reduzir a influência externa e proporcionar os alicerces para o desenvolvimento de uma indústria de defesa focada em capacidades comuns.

Ao reconhecer a aceleração das transformações no plano internacional, o Brasil irá deparar com um desafio ainda maior. As tendências globais nos mostram que não será a soberania territorial brasileira que estará em jogo, mas, sim, a sua capacidade de reagir positivamente aos desafios de sua ascensão. O Brasil ainda possui gargalos que limitam muito sua capacidade militar e, por conseguinte, sua autodeterminação. Nossa Estratégia Nacional de Defesa, em vigor desde 2008, aponta claramente alguns setores estratégicos que o país precisa trabalhar com maior urgência — o nuclear, o espacial e o cibernético.

O programa de modernização dos submarinos brasileiros em andamento, com incorporação de tecnologia sensível, é um bom exemplo de como o setor de Defesa está alinhado à postura independente brasileira. Ainda que o cidadão comum não perceba a importância de possuirmos um submarino com propulsão nuclear, somente com o domínio de toda a cadeia tecnológica necessária

ao desenvolvimento dessa plataforma é que o Brasil será inserido no círculo fechado dos países capazes de defender suas linhas de comunicação marítimas em qualquer parte do globo, o que viabilizará a expansão de suas relações comerciais independentemente de vontades contrárias.

Em um mundo ‘corporativo’, a atividade de Inteligência é o meio pelo qual a competitividade em diversos setores pode ser mais bem explicada. A utilização do espaço é estratégica para qualquer nação que pretenda exercer sua soberania eficientemente. A míope visão neoliberal brasileira do passado colocou hoje nosso país em situação delicada, pois a privatização do setor de comunicações, ainda que tenha retirado das mãos nacionais apenas a operação dos seus satélites em uso, cerceou também a corrente desenvolvimentista de tal setor. Enfrentamos severas resistências estrangeiras para voltar a lançar nossos próprios satélites. Logo, o programa espacial nacional

precisa ser alavancado para responder pelas crescentes demandas de comunicações e monitoramento de que necessitaremos já para a segunda metade dessa década.

O ciberespaço é outro enorme desafio para o setor de Defesa. Na era dos conflitos assimétricos, a exploração das comunicações eletrônicas será o meio mais utilizado para adquirir Inteligência e atacar o poder decisório adversário sem a necessidade do emprego da força. Isso destrói o conceito clássico de que o conflito se deve

---

*Na era dos conflitos assimétricos,  
a exploração das  
comunicações eletrônicas  
será o meio mais utilizado para  
adquirir Inteligência*

---

circunscrever às áreas de litígio. Ataques às redes e disseminações em massa são cada dia mais freqüentes; porém, somente uma pequena parcela desses eventos vem a público ou deles se conhecem os efeitos. Não resta a menor dúvida de que a defesa cibernética necessita urgentemente angariar recursos físicos, econômicos e humanos, com vistas ao desenvolvimento da expertise nacional para a neutralização das ameaças virtuais dirigidas contra nossas infraestruturas críticas.

Fica notório que as tendências mundiais requererão uma reestruturação das forças militares ora existentes. Não será a quantidade de meios ou militares que determinará o nível de prontidão necessário para impedir que nossos interesses sejam ameaçados. Além de uma Inteligência de maior qualidade, a mobilidade estratégica e o nível de adestramento das Forças Armadas serão os elementos essenciais para assegurar a salvaguarda constitucional do país. O fim da conscrição para o serviço militar é uma tendência mundial, e o Ministério da Defesa deve esforçar-se para rever sua política expansionista de recursos humanos. Dessa forma, não será no aumento de efetivos que o Brasil encontrará mais segurança, mas, sim, na disposição de fazer o atual contingente mais profissional e capacitado.

Tendo em vista que conflitos convencionais em escala regional ou mundial não se avizinharam, o setor de Defesa deverá reavaliar não só a forma como se organiza, mas também sua

conduta operativa, atentando para o caráter multilateral da resolução dos impasses atuais. Os militares brasileiros, quando atuando em força, devem aproveitar a sinergia que advém da capacidade de países aliados, de outros ministérios e do segmento civil organizado. Buscar o estreitamento destes laços deve constituir um objetivo permanente do Poder Nacional.

---

*Operações militares para neutralizar  
os efeitos provocados  
por crimes transnacionais  
ou contra o meio ambiente  
serão uma constante*

---

Um Brasil ainda cheio de contradições sociais continuará a empregar suas Forças Armadas em complemento à segurança pública. Isso é próprio da cultura nacional através dos tempos e continuará a

existir até que os níveis educacionais da população atinjam patamares superiores. Nesse viés, os militares brasileiros, que já operam em missões de paz com desenvoltura, serão empregados em ambientes cada vez mais urbanos, congestionados e cerceados pelas leis comuns. Isso redirecionará as táticas, em particular as terrestres, e assinalará a dimensão humana do conflito como a mais importante de todas. Atividades de influenciação em todos os níveis deverão ser desenvolvidas, e isso certamente se tornará uma deficiência atual a vencer. O setor de Defesa terá de oferecer a mesma importância às atividades de mídia e àquelas que ditam o emprego dos meios militares. A conquista das mentes e corações ditará a liberdade de ação dos meios bélicos.

Operações militares para neutralizar os efeitos provocados por crimes transnacionais ou contra o meio ambiente serão uma constante para atender os compromissos

internacionais firmados, minimizar a interferência ecoambiental e promover um desenvolvimento sustentável em regiões remotas. Para tanto, a atividade de Inteligência e a logística do setor de Defesa necessitarão estar mais bem articuladas para evitar duplicações e ampliar a capacidade intragovernamental. O pragmatismo que envolve as decisões políticas será o farol que guiará o emprego dos recursos dos quais a nação dispõe a seu favor. Nesse contexto, a Defesa deve adotar uma postura de apoio irrestrito ao esforço nacional por mais segurança, seja ela pública ou transnacional, sem descuidar, no entanto, do necessário financiamento extraorçamentário que sua aplicação requer.

Ainda que o terrorismo seja uma realidade mundial, e as ameaças estejam cada vez mais factíveis para países em desenvolvimento, não existem indícios de que o Brasil enfrentará esse tipo de ameaça em sua forma mais clássica. O Brasil não baseia sua política externa em coerção ou imposição da força para garantir acesso aos seus interesses, logo, deve ver o problema do terrorismo muito mais pelo viés político do que pelo militar. Empregar volumosos recursos em práticas antiterroristas e contraterroristas, especialmente sobre pressão internacional, pode levar o país a priorizar erroneamente sua segurança. O incentivo à atividade de Inteligência, com uma base legal bem definida e integrada em todos seus subsistemas, parece ser um bom caminho para manter essa ameaça distante.

## Considerações finais

Por fim, pode-se concluir que a política externa brasileira claramente busca o que

naturalmente será atingido até 2040 — um mundo mais multipolar. Com tantos fóruns de discussão abertos, o Brasil faz a opção por permear os debates em que a busca por desenvolvimento não obstrua as economias emergentes. Um mundo mais “asiático” não pode ser visto como uma forma de diminuir a importância estratégica da América do Sul. Ao contrário, será nesse ambiente, em que os países ricos terão de se reorganizar para viabilizar o crescimento de suas economias, que o Brasil terá a oportunidade de enfrentar o seu desafio geopolítico. O cenário internacional não sinaliza com pressões severas sobre nosso país, o que nos permitirá atingir mais rapidamente os objetivos desejados.

Assim como outros setores, a Defesa poderá contribuir com isso, valorizando a ONU como fórum legítimo para o emprego da força em prol do bem comum. A participação brasileira em operações de paz, por exemplo, deverá ser realizada em áreas de interesse vital para nossa política externa. Em curto prazo, a participação dos contingentes brasileiros no Haiti — situado em área de reconhecida influência estadunidense — deve ser esvaziada em proveito de outros locais, onde o Brasil poderá exercer um papel menos periférico, como a África Ocidental. Os EUA e seus tradicionais aliados continuarão empenhados em outras frentes ligadas aos recursos energéticos e à contenção sino-indiana, abrindo espaço para que haja a expansão da influência brasileira em áreas distantes.

Não há dúvidas de que choques,

sejam eles financeiros ou com causas naturais, continuarão a varrer o mundo. O Brasil, ao contrário, não se ressente dos mesmos problemas energéticos, geológicos e climáticos que outros países possuem. A Defesa não pode adotar o planejamento estratégico de forças originalmente expedicionárias, porém não pode deixar escapar aos olhos dos decisores políticos que, sem os setores estratégicos bem encaixados nos próximos 10 anos, o hiato

entre o Brasil e seus objetivos governamentais vai-se tornar um abismo.

O mundo globalizado e mais competitivo economicamente viverá uma era de conflitos de baixa intensidade, na qual continuará prevalecendo, em última instância, a diplomacia dos “canhões”. A Defesa será o apanágio para garantir o progresso pacífico almejado. É dever de todos agir conjuntamente na proteção da autodeterminação, dos recursos e dos intangíveis interesses brasileiros.

## Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações Internacionais do Brasil: ensaio de síntese sobre os primeiros 500 anos. **Impulso**, Washington D.C., n. 27, 1999.
- BHADRAKUMAR, M. K. Revoltas Árabes impelem uma remodelagem da ordem mundial. **Asia Times Online**. Tradução: Vila Vudu. 10 mar. 2011. Disponível em: <<http://mariafro.com.br/wordpress/2011/03/09/brasil-india-africa-do-sul-ja-viram-que-a-revolta-arabe-obriga-a-remodelar-a-ordem-mundial/>>. Acesso em: 26 maio 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 dez. 2008.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Manual Básico**: elementos fundamentais. Rio de Janeiro: [s.n.], 2009. 3 v.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Conselho de Inteligência Nacional. **Tendência globais para 2025: um mundo em transformação**. Washington DC: [s.n.], 2008.
- FERNANDES, Fernanda. **Dossiê IBSA**: retro-perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Böll, 2008. Disponível em: <[www.boell-latinoamerica.org/downloads/artigo\\_IBSA.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/artigo_IBSA.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2011.
- GERMANY: military conscription to end. **Stratfor Global Intelligence**, 15 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/memberships/177987/sitrep/20101215-germany-military-conscription-end>>. Acesso em: 22 jun. 2011.
- GIRALDI, Renata. Brasil defende mediação da Unasul na crise entre Venezuela e Colômbia. **Empresa Brasil de Comunicação**. Brasília, DF, 26 jul. 2010. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-07-26/brasil-defende-mediacao-da-unasul-na-crise-entre-venezuela-e-colombia>>. Acesso em: 21 maio 2011.

MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. **Geopolítica:** introdução ao estudo. Rio de Janeiro: Sicurezza, 2006.

MOREIRA, José Benedito Barros. A nova geopolítica mundial e seus reflexos para o Brasil. **Revista de Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 23, n.48, p. 7-22, 2007.

FRANCO, Wellington Moreira. **A atuação da SAE e a Estratégia Nacional de Defesa**. Rio de Janeiro: ESG, 16 maio 2011. (Palestra proferida na Escola de Guerra Naval).

NEWTON, Carlos. No Conselho de Segurança da ONU, o importante é o poder de voto: e não pretendem atribuir esse direito a nenhuma outra nação. **Tribuna da Internet**, 20 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.tribunadaimprensa.com.br/?p=16777>>. Acesso em: 15 maio 2011.

NASSER, Reginaldo Mattar (Org). **Novas Perspectivas sobre os conflitos internacionais**. São Paulo: UNESP, 2010. (Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação).

NYE, Joseph S. **Paradoxo do Poder Americano**. São Paulo: UNESP, 2002.

PASSOS, José Meirelles. EUA sabotam programa espacial brasileiro. **Wikileaks Brasil**, 25 jan. 2011. Disponível em: <<http://wikileaksbrasil.org/?p=1458>>. Acesso em: 6 jun. 2011.

REINO UNIDO. Ministério da Defesa. **DCDC: Programa de Tendências Estratégicas: Tendências Estratégicas Globais – até 2040**. 4 ed.

REINO Unido anuncia profundo corte orçamentário na Defesa. **Estadão.com**, 13 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional.reino-unido-anuncia-profundo-corte-orcamento-na-defesa.594565,0.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2011.

HERODOTO, Barbeiro. **Relatório da CIA**: como será o mundo em 2020. São Paulo: Ediouro, 2006.

RIBEIRO, Hermano Telles. A Política externa brasileira. In: **CONFERÊNCIA REALIZADA PARA O CURSO SUPERIOR DE INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA**, Rio de Janeiro, ESG, 2011.

SANTELLANO, Jony. Assinado acordo Brasil-EUA na área da Defesa. **Brasilwiki**. São José dos Campos, SP, 16 abr. 2010. Disponível em: <[http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id\\_noticia=22986](http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id_noticia=22986)>. Acesso em: 21 maio 2011.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Cenários e Perspectivas para o Brasil: o projeto Brasil 2020. **Proposta**, n. 80, mar./maio, 1999.

# **Proposta para a integração das cadeias logísticas das Forças Armadas em apoio às operações conjuntas**

*Ricardo de Castro Trovizo<sup>1</sup>*

## **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo propor a integração das cadeias logísticas das Forças Armadas (FA). Espera-se, também, defender a ideia de que esta integração é fundamental para o alinhamento dos canais logísticos das FA com as modernas práticas que conferem eficiência às cadeias de suprimento empresariais, bem como, contribuir com o debate doutrinário acerca de práticas colaborativas necessárias à gestão de qualquer organização ante a complexidade do ambiente moderno. Nesta proposta, o Centro de Coordenação Logística (CCL), atualmente constituído por mobilização e com atuação na Zona de Interior (ZI), passaria a atuar desde o tempo de paz, enquadrado na estrutura do Ministério da Defesa (MD). Assim, quando da ativação de um comando conjunto (Cmdo Cj), o Comando Logístico do Teatro de Operações (CLTO) se consolidaria a partir da evolução de parte do CCL, atuante desde o tempo de paz, e se caracterizaria como a estrutura mais vocacionada para gerir o apoio logístico (Ap Log) às Forças Componentes de forma integrada e colaborativa, segundo os modernos conceitos de gestão da cadeia de suprimentos. Desse modo, contando com pessoal, estrutura e ferramentas de gerenciamento próprios, o CLTO constituir-se-á em elemento imprescindível para o comandante operacional no sentido de manter o poder de combate em todas as dimensões do campo de batalha.

**PALAVRAS-CHAVE:** Logística. Integração. Operações Conjuntas. Cooperação.

## **ABSTRACT**

*This paper aims to propose the integration of the Brazilian Armed Forces supply chain. Another goal of this research is to defend the idea that this integration is essential to align the military supply chain with the modern concepts that provide efficiency to the business supply chains. This way, it may contribute to with the doctrinal debate on collaborative practices in order to improve the management of any organization in the complex modern environment of our times. By this proposal, the Logistic Management Center*

---

<sup>1</sup> O autor é tenente-coronel de Cavalaria, comandante do 6º RCG (Alegrete-RS). É mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e possui o MBA Log da FGV. Apresentou trabalho no V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Estratégicos.

(CCL), nowadays compounded just of mobilization and working in the Hinterland Zone (ZI), would permanently work since the peace time, compounding the Defense Department of State (MD) structure. As a result of Joint Operations (Cmdo Cj) mobilization, the Logistical Command of the Theater (CLTO) would be compounded by the evolution of part of this CCL and it would be the better structure to manage the logistic supply to the all military forces working in the integrated and collaborative proceedings according to modern concepts of supply chain management (SCM). Consequently, having its own experts, structure and management tools, the CLTO will be the main structure able to allow the joint commander to keep the combat power in all dimensions of the battlefield.

**KEY WORDS:** Logistic. Integration. Joint Operations. Cooperation.

## Introdução

**A** Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em 18 de dezembro de 2008, por meio do decreto 6.703, potencializou as competências operacionais do Ministério da Defesa (MD), ressaltando a importância do desenvolvimento doutrinário e do adestramento para Operações Conjuntas<sup>2</sup> (Op Cj) entre as três forças armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica. Tal cenário implica o estabelecimento de um comando conjunto responsável por todas as operações militares no nível operacional. A esse comando caberá a gestão das possibilidades e limitações de suas forças componentes de modo a atingir a sinergia multiplicadora do poder militar no Teatro de Operações (TO).

Neste contexto, a capacidade para realizar o suprimento se constitui em fator crítico de sucesso (FCS) para a otimização

da operacionalidade no TO. Razão pela qual se faz necessário o aperfeiçoamento contínuo da doutrina de apoio logístico para esse tipo de atividade, tendo em vista o incremento da interoperabilidade e a otimização do emprego dos recursos orçamentários.

No entanto, as três forças singulares possuem peculiaridades de emprego diferentes e, em consequência, necessidades logísticas distintas. Tal realidade reflete-se no nível operacional por meio de canais logísticos compartimentados.

Considerando que a doutrina para as operações conjuntas ainda está em fase de consolidação, torna-se importante o estudo e a validação do componente logístico de um comando operacional conjunto de modo a suprir as demandas do TO com a colaboração das capacidades logísticas de todas as forças componentes.

---

<sup>2</sup> Ressalta-se que o termo “operações combinadas”, constante da literatura aqui abordada, e ainda em vigor na Doutrina Militar, está em revisão. Neste contexto, os decretos 6.703, de 18 de dezembro de 2008 (END), e 7.276, de 25 de agosto de 2010 (Estrutura Militar de Defesa- Etta Mi D), já empregam o termo “operação conjunta” no que se refere a operações envolvendo efetivos ponderáveis de mais de uma Força Armada. Deste modo, embora o termo só venha a ser oficializado de fato com o lançamento da nova edição do manual MD 33 M 03, que regula a matéria e está em fase final de editoração, neste trabalho será utilizada a terminologia “operações conjuntas”.

Desta forma, emerge a seguinte questão: como otimizar a gestão da cadeia de suprimentos, tendo em vista atender às demandas logísticas das forças componentes de um comando conjunto?

Assim, a presente reflexão tem por finalidade propor o alinhamento da doutrina militar de apoio logístico para operações conjuntas a conceitos e princípios da logística integrada e gestão da cadeia de suprimentos.

Para tanto, o presente trabalho ater-se-á à estrutura logística de um comando conjunto prevista na doutrina de emprego militar do Ministério da Defesa (MD) para um contexto operacional, envolvendo meios ponderáveis da Marinha, da Aeronáutica e do Exército, e estará circunscrito à sistemática de Ap Log. Ainda neste enfoque, se pretende expor alguns conceitos das modernas práticas de logística empresarial e seus paralelos com o problema militar brasileiro a fim de enriquecer o debate acerca desta conjuntura, ainda não contemplada em profundidade na literatura doutrinária que orienta as operações conjuntas.

No atual cenário, no qual o Ministério da Defesa discute em níveis doutrinários o componente logístico de um comando conjunto, bem como a própria consolidação do Comando Logístico do Teatro de Operações (CLTO) como elemento responsável pela gestão dos processos logísticos das forças componentes, em um contexto operacional, a presente proposta assume especial relevância, pois contribuirá com a demanda de reflexão sobre a integração da cadeia de suprimen-

tos das três Forças, em apoio às operações militares conjuntas.

### O comando conjunto e seu componente logístico

Na doutrina básica de comando conjunto reza que as operações militares de grande envergadura exigem o emprego ponderável de elementos pertencentes a mais de uma força armada. Para tal, as Forças devem somar esforços, compatibilizar procedimentos e integrar as ações de forma a se obter maior eficiência na execução das operações conjuntas. (BRASIL, 2001a)

O planejamento de uma operação conjunta, embora semelhante ao de qualquer outra operação, diferencia-se pela heterogeneidade dos processos de emprego e pelas peculiaridades técnico-profissionais das forças componentes. Avulta, assim, a importância da coordenação e da integração das ações planejadas. Os planejamentos conjuntos assumem especial preponderância no nível operacional, devendo considerar a crescente complexidade dos meios das Forças Armadas, exigindo, mais do que nunca, maior integração das estruturas de comando e controle, inteligência e de logística. (BRASIL, 2001a)

Deste modo, a estrutura de comando deve ser dotada de um estado-maior conjunto que deve ser organizado em função da finalidade para a qual foi concebida a operação. As atividades a serem desenvolvidas estarão então condicionadas à missão do comandante. (BRASIL, 2001a)

Neste sentido, a doutrina prevê a organização básica do estado-maior conjunto e

também as atribuições de cada seção. Aqui se destacam as especificidades do D4:

- 2.2. O estado-maior combinado (*sic*) será constituído pela chefia do estado-maior e, em princípio, pelas seguintes seções:  
a. D1 - 1a Seção - Pessoal;  
b. D2 - 2a Seção - Inteligência;  
c. D3 - 3a Seção - Operações;  
**d. D4 - 4a Seção - Logística; [grifo nosso]**  
e. D5 - 5a Seção - Planejamento;  
f. D6 - 6a Seção - Comando e Controle; e  
g. D7 - 7a Seção - Comunicação Social  
[...]

**3.7. Do Chefe da Seção de Logística**

- a. planejar as atividades logísticas determinando as necessidades para apoiar a operação;  
b. assegurar o funcionamento do fluxo do apoio logístico, estabelecendo a ligação com os órgãos logísticos apoiadores e com os elementos apoiados;  
c. elaborar o plano de apoio logístico;  
d. planejar, em coordenação com os setores de logística envolvidos, a localização dos órgãos e das instalações de apoio logístico das forças componentes, selecionando as regiões onde devem desbrar-se;  
e. estabelecer normas para utilização dos recursos locais;  
f. estabelecer prioridades para a evacuação aeromédica;  
g. examinar e coordenar os planejamentos logísticos das forças componentes;  
h. estabelecer normas para o material salvado e para o material capturado;  
i. orientar as atividades logísticas das forças componentes por meio de visitas, inspeções e exames de relatórios;  
j. confeccionar os mapas e relatórios relativos ao assunto de logística;  
k. manter atualizada a carta de situação de logística;  
l. estabelecer normas de evacuação; e  
m. controlar os pedidos de suprimento.  
(BRASIL, 2001a, p. 21 e 25)

Ainda neste enfoque, a capacidade de uma nação de prover recursos logísticos tem sido, historicamente, um fator limitador nas operações militares. Isto poderá ser especialmente verdadeiro nas operações conjuntas futuras em função da crescente interdependência entre a capacidade de apoio logístico, envolvendo equipamentos de alta tecnologia, e o sucesso no cumprimento da missão atribuída. Há situações em que os comandantes podem ter mais forças combatentes que recursos logísticos disponíveis para desenvolver e sustentar as operações desejadas. (BRASIL, 2001b)

Para dar suporte às operações militares, a doutrina corrente define que, para cada uma das funções logísticas, devem ser consideradas três fases: determinação das necessidades, obtenção e distribuição (BRASIL, 2001b), ressaltando a importância do esforço logístico para o planejamento operacional.

Enfatiza-se que a doutrina militar contempla o apoio logístico como elemento de fundamental importância no contexto do planejamento operacional. Para tanto, define atribuições relativas à matéria para o Estado-Maior Conjunto. Assim, da leitura do manual de logística para operações conjuntas, registra-se parte da sistemática do apoio logístico:

[...] A logística das Forças Armadas, em situações de conflito e nas operações em tempos de paz, é praticada em três níveis: estratégico, operacional e tático. O apoio logístico dentro desses níveis depende da maneira pela qual o EMCbn, as Forças Armadas e as forças subordinadas administram a logística. As Forças Armadas atuam no nível da logística estratégica. O EM do

Cmdo Cbn se preocupa em parte com a logística estratégica e efetivamente com a logística operacional. Os EM das forças subordinadas e órgãos de apoio logístico das Forças Armadas administram a logística operacional que afeta as missões atribuídas aos comandos combinados. As Forças Armadas e os comandos subordinados da cadeia de comando, até o nível unidade, trabalham com responsabilidades logísticas operacionais e táticas, incluindo o desenvolvimento de procedimentos e treinamento para o pessoal de apoio e provimento do material necessário à execução de suas tarefas. Todos eles são inter-relacionados, **estando limitada a atuação das diversas organizações pelas restrições existentes nos vários níveis.** [grifo nosso] (BRASIL, 2001a, p. 17)

Desse modo, apesar da definição de atribuições logísticas, a doutrina conjunta não possibilita ao comando conjunto o controle total sobre os fluxos logísticos uma vez que subordina parte do processo aos descentralizados canais de cada uma das forças armadas. Além disso, imputa ao comandante operacional, como veremos, o encargo de dirimir “diferenças” entre os diversos sistemas logísticos.

Por outro lado, o mesmo ditame doutrinário reconhece que “o esforço logístico

deve ser orientado no sentido de apoiar a missão do comando conjunto (na literatura ainda chamado de comando combinado – Cmdo Cbn), organizando adequadamente o fluxo do apoio logístico sob responsabilidade das forças armadas para a área de operações”. (BRASIL, 2001a, p. 21)

A figura a seguir ilustra o arranjo doutrinário constante da literatura ainda em vigor:

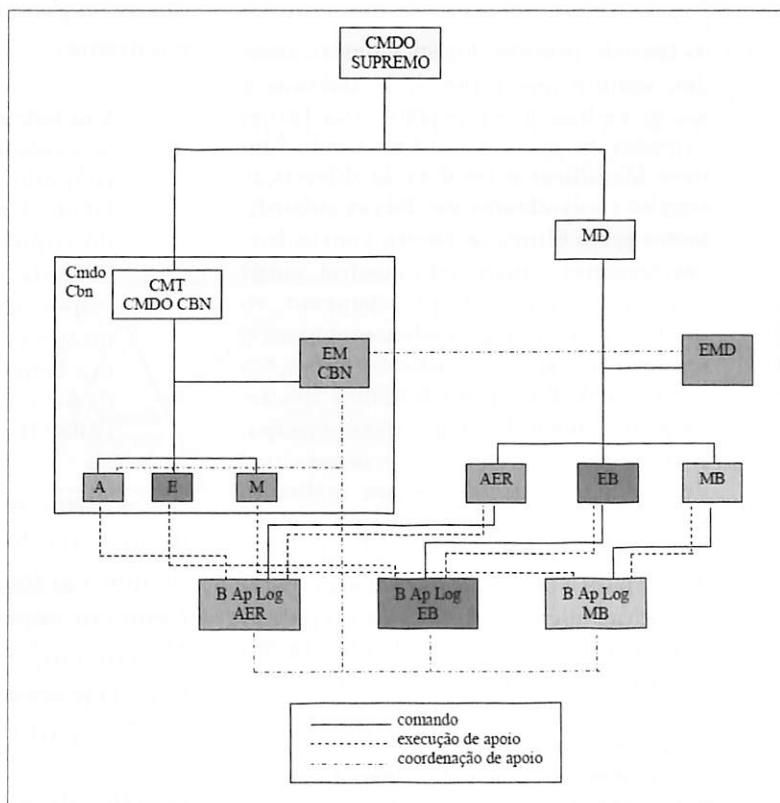


Fig.1 – Estrutura de Apoio Logístico de um Comando Combinado

Fonte: Brasil, 2001b p. 24

Há então, do ponto de vista doutrinário, segmentação de responsabilidades e de encargos e limitação de competências dos operadores logísticos em um contexto de operações conjuntas. Tal cenário também se nota nestas passagens:

Em geral, as Forças Armadas farão o transporte estratégico até as organizações de apoio logístico do escalão considerado em cada força componente. Na área de operações, sob coordenação do Cmdo Cbn, os comandos dos escalões das forças componentes **operarão suas redes de distribuição de acordo com os procedimentos peculiares de suas Forças Armadas, usando os canais de distribuição estabelecidos.** [grifo nosso].

[...]

As fases do processo logístico devem atender, sempre que possível, às políticas e aos procedimentos específicos das Forças Armadas. Se não o for, **o Cmt Cmto Cbn deve identificar e resolver as diferenças com os comandantes das forças subordinadas e, em última instância, com as Forças Armadas** o mais cedo possível, ainda durante o processo de planejamento, visando a assegurar procedimentos para o ininterrupto apoio logístico às operações combinadas. Estes procedimentos aplicar-se-ão durante todo o curso das operações. É desejável que, antes do processo final de tomada de decisão, sejam realizadas simulações e testes destes procedimentos, de modo a obter-se o adequado apoio logístico para a operação combinada esperada. Normalmente, o fluxo logístico para as forças componentes do Cmto Cbn seguirá os canais das Forças Armadas. [grifo nosso] [...]

As forças componentes irão reportar-se diretamente às Bases de Apoio Logístico para o atendimento de suas necessidades; [...]

O MD dará a decisão final quando houver divergência entre o Cmto Cbn e uma Força Armada no que diz respeito ao apoio logístico a ser prestado a qualquer das forças componentes. (BRASIL, 2001b, p.19 e 20)

Observa-se então, do atual arcabouço doutrinário para operações conjuntas, que

fica clara a necessidade de eficiência logística. Nesse sentido, observa-se a existência de diversos sistemas sendo operados por canais distintos inerentes à cultura operativa de cada força armada.

Por outro lado, a publicação Doutrina Logística Militar (MD 42-M-02, 2002) reza que, no planejamento e na execução das atividades logísticas, deve ser aplicado, dentre outros, o princípio da unidade de comando e o define:

**Unidade de comando** – é a existência de autoridade e programa únicos para um conjunto de operações com a mesma finalidade. Uma eficiente unidade de comando requer uma cadeia de comando bem definida, com precisa e nítida divisão de responsabilidades, um sistema de comunicações adequado e uma doutrina logística bem compreendida, aceita e praticada pelos comandantes em todos os níveis. (BRASIL, MD, 2002,p.17)

Assim, tem-se que a atual arquitetura doutrinária do MD permite a interpretação de que a gestão centralizada se constitui em elemento importante no processo logístico. No entanto, o sistema está concebido com base na prática tradicional do canal de distribuição a partir da especialização funcional.

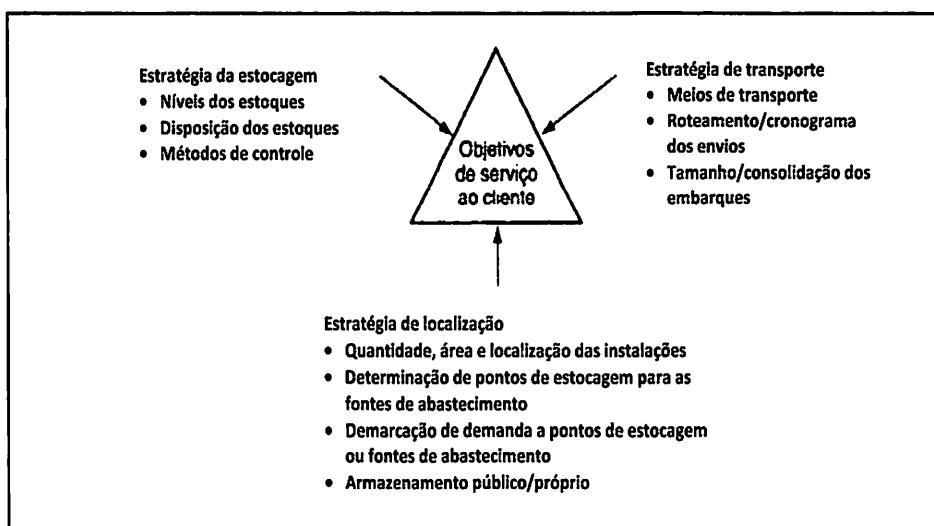
### **Gestão da cadeia de suprimentos — cooperar para prosperar**

Na definição de Ballou (2006), a Logística/Cadeia de Suprimentos é um conjunto de atividades funcionais (transportes, controles de estoques, etc.) que se repetem inúmeras vezes ao longo do canal pelo qual matérias-primas vão sendo convertidas em

produtos acabados, aos quais se agrega valor ao consumidor.

Normalmente, espera-se um nível máximo de controle gerencial sobre os canais físicos imediatos de suprimento e distribuição. A gestão da logística empresarial passou a ser, em geral, chamada de gerenciamento da cadeia de suprimentos. (BALLOU 2006, p. 29)

O planejamento logístico procura resolver quatro grandes áreas de problemas: níveis de serviços aos clientes, localização das instalações, decisões sobre estoques e decisões sobre transportes, como surge na Figura 2. O planejamento logístico pode ser considerado um triângulo de tomada de decisões logísticas. (BALLOU 2006, p.53)



conectiva da integração de canal era um conceito um tanto vago, no qual benefícios resultariam de cooperação. Entretanto, sobretudo pela falta de informação de alta qualidade, a estrutura geral de canal situava-se sobre uma base antagônica. Quando forçada a atuar, cada empresa do canal iria, primeira e principalmente, centrar-se em seus objetivos individuais. Assim, em última análise, as dinâmicas de canal eram frequentemente caracterizadas pelo ambiente competitivo[...]. (BOWERSOX e CLOSS 2001. p. 21)

No entanto, administradores, após os primeiros anos da Revolução Industrial, começaram a atentar para competências essenciais, tais como especialização e economia de escala. O resultado foi a percepção de que trabalhar muito próximo a outros negócios era essencial para um sucesso continuado. Esse entendimento de que nenhuma empresa poderia ser totalmente autossuficiente contrastava com noções anteriores de integração vertical de propriedade. Ou seja, a evolução da cadeia de suprimentos começou com a revisão da prática tradicional do canal de distribuição. (BOWERSOX e CLOSS 2001. p. 22)

Desse modo, desde a Revolução Industrial, o objetivo de alcançar a melhor prática concentrou a atenção gerencial na especialização funcional. A crença predominante era a de que, quanto melhor o desempenho de uma função específica, melhor a eficiência de todo o processo. Durante mais de um século, esse comprometimento fundamental com a eficiência funcional direcionou a melhor prática (BOWERSOX e CLOSS 2001. p. 24). No plano militar, esse cenário redundou em segmentação dos processos logísticos.

Durante a última década do século XX, a estratégia e a estrutura de canal alteraram-se radicalmente. Arranjos tradicionais do canal de distribuição se direcionaram para práticas mais colaborativas, que iniciaram com o rápido avanço dos computadores e das tecnologias de transferência de informações, e depois aceleraram com a explosão da *Internet*. A conectividade da *Internet* serviu para criar uma nova perspectiva. (BOWERSOX e CLOSS 2001. p. 22)

Nessa conjuntura, surgiu a estratégia da cadeia de suprimentos como um arranjo de canal baseado na dependência reconhecida e na gestão de relacionamento. As operações da cadeia de suprimentos passaram a exigir processos gerenciais que atravessam áreas funcionais dentro de empresas individuais e conectaram parceiros comerciais e clientes para além das fronteiras organizacionais. (BOWERSOX e CLOSS 2001. p. 21)

O computador foi o responsável pelo surgimento de novas fontes de dados nunca antes disponíveis e levou a significativos aperfeiçoamentos nas operações. Atualmente, a preparação de ordens/pedidos de compras, conhecimentos de embarque e faturas de fretes são atividades comuns. Essa atividade transacional foi o principal componente dos sistemas de software de *Enterprise Resource Planning (ERP)* desenvolvidos para a felicidade das grandes empresas na última década. A análise de dados é a mais recente e a mais sofisticada das aplicações do sistema de informação. O sistema pode conter qualquer número de modelos matemáticos e estatísticos, tanto gerais quanto específicos, para os problemas logísticos de uma determinada empresa. Esses modelos convertem

a informação em soluções que proporcionam suporte ao processo decisório. Aquilo que começou essencialmente como sistemas transacionais, os sistemas ERP acrescentam agora módulos de suporte às decisões para aperfeiçoar suas capacidades. Nessa realidade, a estrutura e a estratégia da cadeia de suprimentos resultam de esforços para conectar operacionalmente uma empresa aos clientes, assim como às redes de apoio à distribuição e aos fornecedores, a fim de ganhar vantagem competitiva. (BALLOU 2006, p. 139)

Atualmente, em todos os aspectos das operações de negócios, a atenção se concen-

tra na obtenção da gestão integrada. Como visto, o desafio de se alcançar a gestão integrada resulta da duradoura tradição de desempenhar e avaliar os trabalhos sob uma base funcional. (BOWERSOX e CLOSS 2001, p 24)

O conceito geral de uma cadeia de suprimentos integrada é comumente ilustrado por meio de um diagrama linear que inter-relaciona as firmas participantes de uma unidade competitiva coordenada. A Figura 3 ilustra um modelo adaptado do programa da cadeia de suprimentos da Michigan State University. (BOWERSOX e CLOSS 2001, p 23)

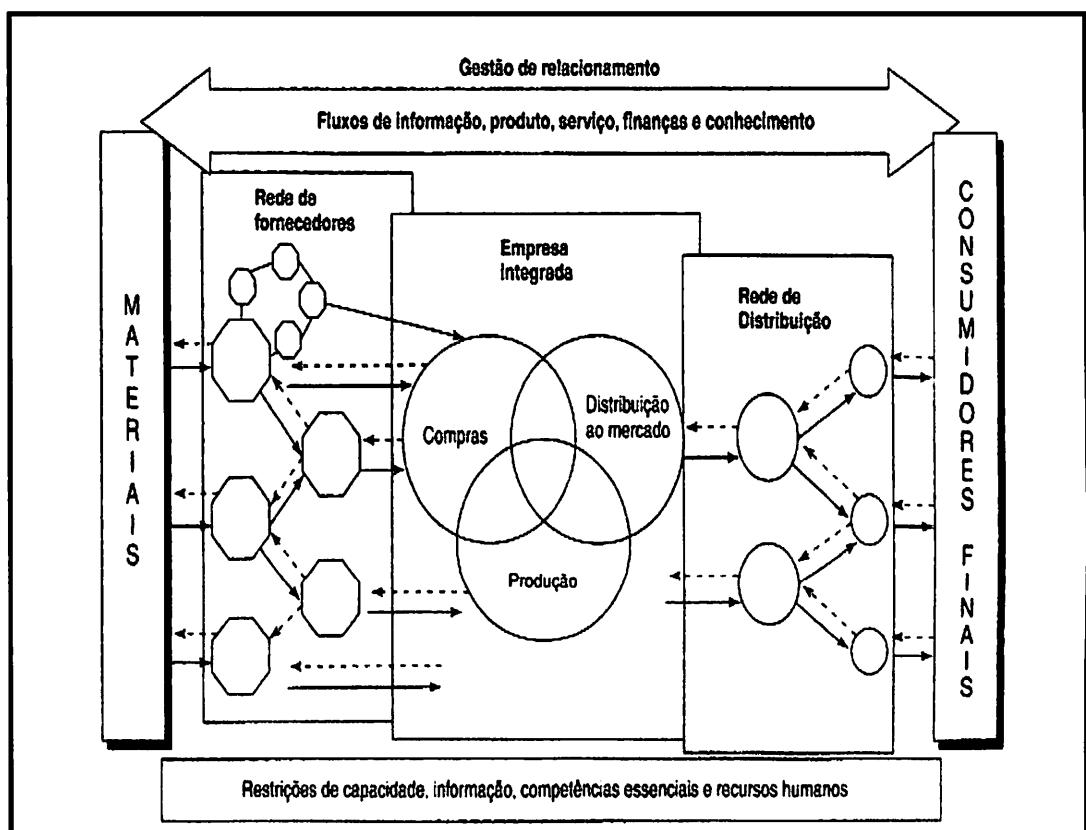


Fig.3 – Modelo Adaptado do Programa da Cadeia de Suprimentos (Michigan State University)

Fonte: Bowersox e Closs 2001. p. 23

Pictorialmente, verifica-se que o incremento de valor resulta da sinergia obtida pela integração das empresas que abarcam a cadeia de suprimentos. (BOWERSOX e CLOSS 2001. p.23)

Importante ressaltar que se exige uma estrutura integradora na cadeia de suprimentos para se identificar a possibilidade contínua de se alcançar uma colaboração abrangente. Essa estrutura demanda que sejam identificadas e implementadas as capacitações e competências essenciais para se integrar uma cadeia de suprimentos. (BOWERSOX e CLOSS 2001. p.153)

Deste modo, a criação de valor relativo à integração da cadeia de suprimentos é mais bem alcançada por intermédio da orquestração simultânea de quatro fluxos cruciais: de produto/serviço, atendimento ao mercado, informação e caixa. (BOWERSOX e CLOSS 2001. p.153)

Assim, o desafio fundamental da gestão integrada é o de redirecionar a ênfase tradicional na funcionalidade para se concentrar na realização do processo. A gestão de processos integrados procura identificar e alcançar menor custo total ao detectar trocas compensatórias (*trade-offs*) existentes entre as funções. (BOWERSOX e CLOSS 2001. p.24)

Considerando a importância da informação para a eficiência de uma cadeia de suprimentos, a Tecnologia da Informação – TI, assume papel preponderante nesse processo. Entre diversas soluções disponibilizadas pela TI para aplicação na logística, destacam-se: o código de barras, o RFID (*Radio Frequency Identification*), ou etiquetas inteligentes, na gestão de estoques; o EDI (*Eletronic Data*

*Interchange*), usado no intercâmbio eletrônico de dados; o WMS (*Warehouse Management System*), para a gestão de armazéns; CRM (*Customer Relationship Planning/Management*), no relacionamento com o cliente; e o ERP (*Enterprise Resource Management*), sistema integrado de gestão, entre outros (VIANNA, 2000; NOVAES, 2004; BALLOU, 2006).

Feldens e Maçada (2005) identificam seis variáveis na gestão da cadeia de suprimento (SCM), que são diretamente impactadas pelo uso das tecnologias da informação. São elas: (a) processo de integração; (b) custos de armazenamento e de movimentação; (c) competitividade; (d) velocidade; (e) flexibilidade; e (f) coordenação interorganizacional.

Estes autores também afirmam que o ERP integra os departamentos e funções da empresa, unificando e melhorando o fluxo de informações da cadeia, de tal forma que se tornou um padrão de operação.

Como se vê, o desafio fundamental da gestão integrada é o de redirecionar a ênfase tradicional na funcionalidade para se concentrar na realização do processo.

### **Um exemplo da adoção dos conceitos de integração logística em operações militares**

Os chefes militares norte-americanos aprenderam uma dura lição na Guerra do Golfo. Os planos previam, inicialmente, o acúmulo de estoques para 60 dias no Teatro de Operações (TO) antes do ataque por terra. Concluíram que eram capazes de transportar um imenso volume de material de apoio, mas o fato é que não podiam jamais

enxergar o conteúdo dos contêineres uma vez em trânsito ou já no TO. O resultado dessa operação logística tradicional foram muitos elos rompidos na cadeia de suprimento. No final, 40.000 contêineres de material de apoio — metade de todo suprimento enviado à região — nunca foram usados. (COSTA, 2006)

Nas palavras de Costa (2006), essa experiência sublinha uma verdade que muitos especialistas em logística conhecem muito bem: um material em estoque que não chega aonde é necessário não agrupa valor algum. A excelência na cadeia de suprimento consiste em saber exatamente o que se tem — a condição e a localização de cada item em estoque, em trânsito ou no campo — e administrar o fluxo desse material segundo as variações na demanda e nas exigências do cliente.

Neste contexto, cerca de uma década depois, o maior desafio durante a Operação Iraque Livre foi acompanhar o rápido movimento das forças, como observou o general Jack C. Stultz Jr., logo depois de encerrada a fase de combate: “O problema não era tanto levar os suprimentos até as forças, mas saber para onde elas se dirigiam”, disse. Segundo Diane K. Morales, subsecretária de logística do Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, o grande desafio logístico da Operação Iraque Livre foi respondido com uma combinação de diversas tecnologias da informação disponíveis. Toda unidade de combate era equipada com *transponder* para que tanto líderes militares em campo como especialistas em logística no Comando Central pudessem rastrear o movimento das tropas em tempo

real. Além disso, todo contêiner despachado recebia uma etiqueta de identificação por frequência de rádio (RFI D, na sigla em inglês) no local de embarque, rastreada por todo o Globo e durante o avanço das tropas. Da integração desses dados, e de informações recebidas de outros sistemas, surgia um quadro único das operações, que permitia à coalizão dominar as informações em tempo real — tanto em combate quanto na gestão da logística.

Faça da colaboração uma realidade. Inequivocamente, este é outro paradigma adotado nas diretrizes de planejamento logístico da operação militar tomada como exemplo. Particularmente, se observarmos que, hoje em dia, para a maioria das empresas, a cadeia de suprimento ideal envolve uma colaboração e uma gestão mais íntima da logística até a porta do cliente — e mesmo nas operações que ele realiza. Pois bem, ainda em conformidade com Costa (2006), para os membros do Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, o desafio era justamente a obtenção de uma “conjunção”, uma integração dos quatro ramos das forças armadas. Na Guerra do Golfo de 1991, Operação Tempestade no Deserto, as forças norte-americanas ainda atuavam em vias separadas, como diferentes departamentos de uma grande empresa. Para aumentar a dependência mútua e facilitar a comunicação entre elas, o Departamento de Defesa norte-americano criou uma grande central única logística. Isso significou que as forças norte-americanas em terra na Operação Iraque Livre — Fuzileiros Navais, Exército, forças de coalizão e outros — utilizaram uma única rede de distribuição.

De fato, estas recentes iniciativas de transformação do Departamento de Defesa norte-americano foram projetadas para obter maior economia, eficiência e agilidade. É crível nelas enxergar as boas práticas de SCM como *benchmark*. Especialmente se verificarmos que estes conceitos foram consubstanciados sob a bandeira do programa *Future Logistics Enterprise* (FLE) – Projeto Logística do Futuro (tradução do autor). Com este programa/projeto, buscaram-se três objetivos em curto prazo: apoio a forças de combate de ponta a ponta, integração do empreendimento e gestão de sistemas por todo o ciclo de vida previsto. (MORALES, 2001)

Segundo Diane K. Morales (2001), com seu planejamento piloto finalizado em 2001, o FLE surgiu da percepção de que se despendiam vultosos recursos para gerenciar e alimentar múltiplos sistemas logísticos, que permaneciam suscetíveis a erros e atrasos que não poderiam ser tolerados quando se necessitava apoiar forças mais ágeis e letais. Em resumo, muitos dos sistemas de informação estavam obsoletos, tornando a interação com o usuário difícil, lenta e cara.

Para suprir as necessidades dos combatentes em material nos lugares e tempos corretos, eram necessários sistemas de informações logísticas integrados no nível do Departamento de Defesa. Só assim seria possível prover, próximo ao tempo real, dados fidedignos e informações precisas sobre a situação logística na área de combate. Eram necessários, sobretudo, sistemas que possibilitassem os fluxos de informações e suprimentos com o mínimo de intervenção humana.

A materialização dessa visão já tinha começado com os esforços de integração empresarial. Programas que usavam Recursos de Planejamento Empresarial – *Enterprise Resource Planning* (ERP) e outras ferramentas para desenvolver modernas soluções integradas para questões complexas já estavam em uso no mercado. Estes recursos poderiam ser utilizados e adaptados para o Departamento de Defesa. O intento era proporcionar incremento de interoperabilidade no TO por meio de um sistema logístico modernizado e integrado. (MORALES, 2001)

O projeto de integração logística e a atividade de transformação encorajaram soluções colaborativas e o compartilhamento do conhecimento, bem como iniciativas políticas. Além disso, foram estabelecidos fóruns para acelerar a colaboração e a educação. Modernos *software* possibilitaram a implementação dos melhores processos para permitir suporte colaborativo às forças operacionais. Altos níveis de integração foram possíveis porque informações logísticas confiáveis estavam disponíveis de maneira consistente.

A arquitetura do sistema foi desenhada para atender aos objetivos logísticos nas funções de suprimento, manutenção e transportes, além das informações sobre estoque. Os parâmetros associados a cada um desses objetivos forneceram mecanismos para medir a efetividade do sistema como um todo. Esta estrutura conecta os sistemas dos parceiros de acordo com suas tarefas específicas e em conformidade com o sistema do Departamento de Defesa. Desse modo, há acesso à informação e ao compartilhamento de dados

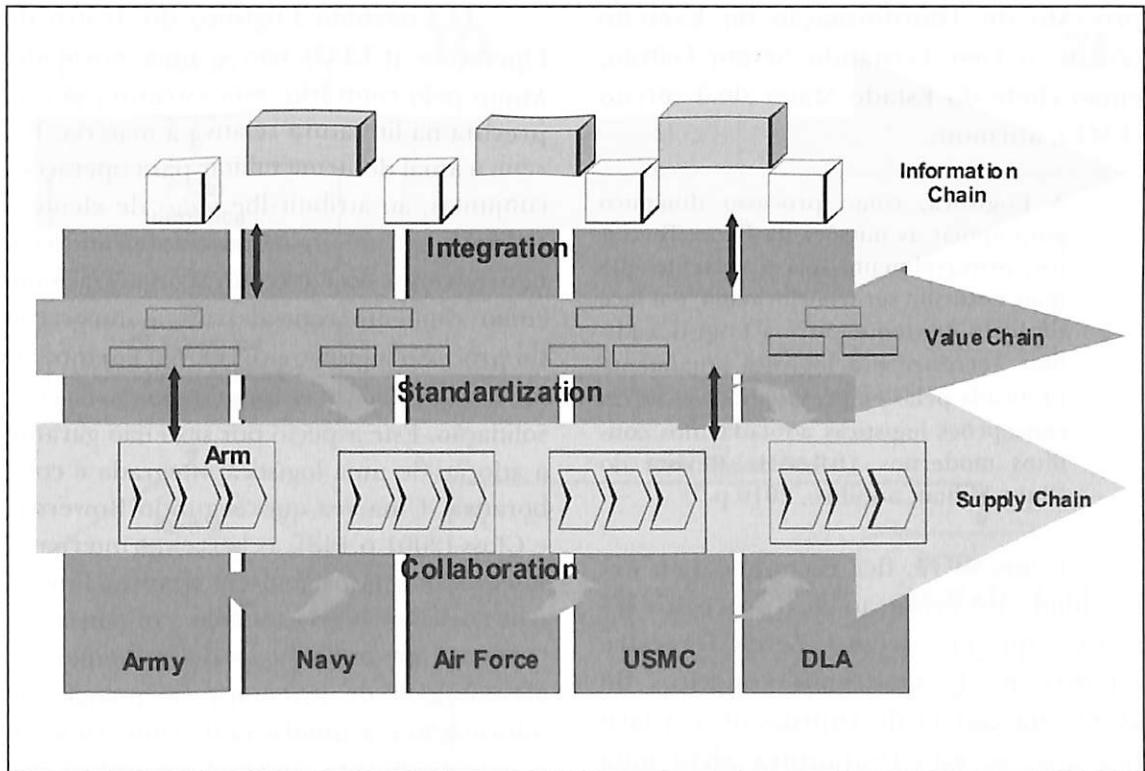


Fig.4 – Ambiente integrado preconizado pela FLE – colaboração, padronização e integração de processos e informação

Fonte: Morales in *Logistics Enterprise Integration and Transformation*, 2001.p.10

no ambiente desenhado para suportar todas as maneiras de interação, incluindo modernos meios de comércio eletrônico. Os componentes do sistema são conectados entre si de modo a propiciar todas as interações logísticas.

Nesse cenário, as ferramentas de ERP geram grande volume de dados. A tecnologia da informação expande, agrupa e maximiza valor pela possibilidade de acesso às informações. Sob esta concepção, são propiciadas condições para a tomada de decisão em um ambiente altamente dinâmico.

Assim, a Figura 4 sintetiza o modelo de integração definido pelo FLE, programa

que dotou as forças armadas dos Estados Unidos da América de um componente logístico moderno e capaz de sustentar operações militares dinâmicas e flexíveis. Observa-se que as ações de integrar, padronizar e colaborar são as bases do funcionamento da nova sistemática logística adotada.

#### **Um caminho a seguir para dotar as Forças Armadas brasileiras de um componente logístico integrado no TO**

Em entrevista à Revista do Clube Militar acerca dos estudos relativos ao

processo de Transformação do Exército (2010), o Gen Fernando Sérgio Galvão, então chefe do Estado-Maior do Exército (EME), afirmou:

A Logística, como processo dinâmico para apoiar as missões da Força Terrestre, provavelmente seja a vertente que mais necessite ser transformada, em face do hiato existente entre a Logística Militar Terrestre e a logística atualmente praticada pelas empresas civis e as novas concepções logísticas adotadas nos conflitos modernos. (BRASIL, Revista do Clube Militar, outubro, 2010.p.7)

Como se vê, fica reconhecida a necessidade de evolução dos processos logísticos que envolvem a Força Terrestre na direção de modernos conceitos de gestão da cadeia de suprimentos. Claro fica que, se esta conjuntura afeta uma força componente, em uma visão de integração logística, tal necessidade ocorrerá no nível operacional em caso de ativação de TO.

Nesse enfoque, para que a doutrina militar de operações conjuntas possa prover o comandante operacional de uma estrutura logística moderna, capaz de suportar os planejamentos advindos das hipóteses de emprego (HE) definidos pelas conjunturas nas quais o Estado Brasileiro se insere, há que se introduzir uma estrutura centralizadora de canais logísticos. Essa estrutura deve ser capaz de conferir sinergia integradora aos diversos canais hoje previstos para o suprimento das forças componentes de um comando conjunto.

O Comando Logístico do Teatro de Operações (CLTO) não é uma novidade. Muito pelo contrário: esta estrutura já está prevista na literatura relativa à matéria. Porém, a atual doutrina militar para operações conjuntas, ao atribuir-lhe *status* de elemento “opcional” no organograma do Cmdo Cj, não enxerga essa estrutura organizacional como elemento central para a integração do processo logístico no TO. No entanto, as ideias aqui colocadas apontam para sua consolidação. Este aspecto por si só não garante a adoção de uma logística integrada e colaborativa. Uma vez que, segundo Bowersox e Closs (2001,p.148), as barreiras internas à integração têm origem em práticas funcionais tradicionais relacionadas à organização: “sistemas de avaliação e de recompensas, alavancagem de inventário, tecnologia de informação e acumulação de conhecimento e, principalmente, na atual conjuntura militar brasileira, a gestão de recursos financeiros.” [grifo nosso].

No entanto, este caminho já está sendo trilhado. O próprio MD já visualiza o CLTO fazendo parte do organograma representativo dos elementos constituintes de um comando conjunto. Inclusive, uma arquitetura de processo logístico com estas características tem sido adotada em simulações e exercícios tipo jogos de guerra nos quais aquele Ministério tem participação. Tal se constata no fluxo de informações logísticas adotado no exercício de simulação de manobra em nível operacional AZUVER 2010, conduzido conjuntamente pelas escolas de estado-maior das três forças armadas e com o apoio do MD, representado na Figura 5:

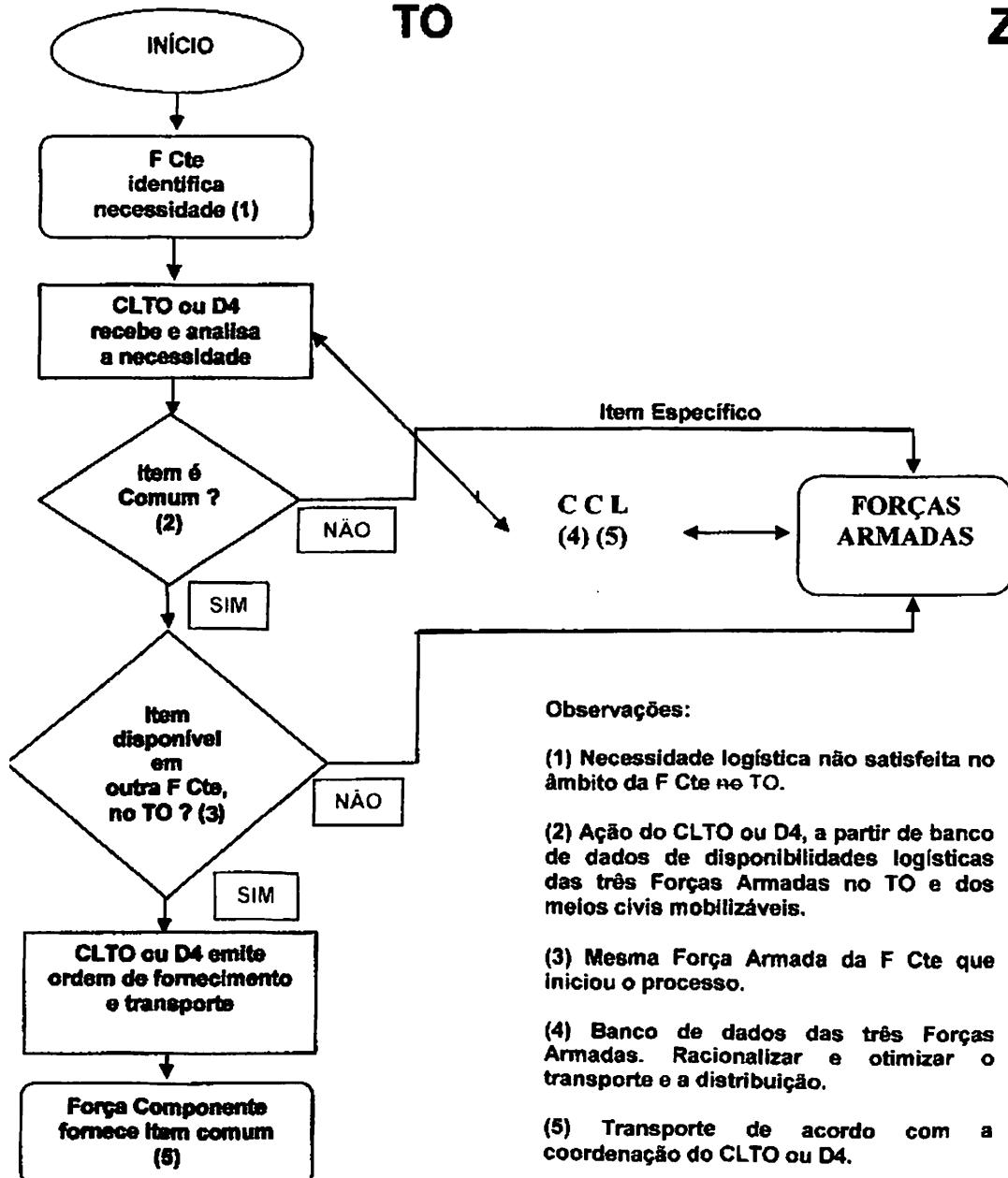


Fig. 5 – Fluxograma do sistema logístico de um Cmdo Cj adotado no Jogo de Guerra AZUVER 2010 – ECEME  
 Fonte: MD 34-M-01-MINUTA

Da observação da Figura 5, constata-se que o CLTO já consta do processo, inclusive atuando com informações gerenciais relativas às disponibilidades logísticas das forças componentes. Entretanto, não se definem ainda os limites de suas atribuições com o D4. Fica claro também que esta estrutura necessitará de um ERP integrado aos demais elementos constitutivos do Cmdo Cj e também ao Centro de Catalogação das Forças Armadas – CECAFA<sup>3</sup>. Esta integração só será efetiva se abranger os ERP dos comandos logísticos das diversas forças armadas desde os tempos de paz.

Ainda neste enfoque, constata-se a previsão de um Centro de Coordenação Logística (CCL) na Zona de Interior (ZI). De fato, tendo o encargo de “racionalizar e otimizar o transporte e a distribuição”, caberá a esta estrutura proceder à gestão colaborativa e integrada da logística em apoio ao TO. Esse elo gerencial só deterá os laços funcionais e cognitivos, bem como os sistemas e dados atualizados, se existir e atuar desde os tempos de paz. No entanto, a fim de se atender ao princípio da unidade de comando, prescrito como fundamental pelo manual Doutrina Básica de Comando Combinado (MD 33 M 03) e também na Doutrina de Logística Militar (MD 42 M 02), é lícito supor que essa organização deve ter algum componente subordinado ao TO a fim de conferir maior autonomia ao Cmdo Cj. Apresenta-se

então a proposta de constituição do CLTO por evolução de parte do CCL, sendo este uma organização permanente que seria subordinada à Seção de Estudos e Cooperação da Subchefia de Logística ou ao Departamento de Logística, órgãos já existentes na estrutura do MD. Dessa forma, seriam criadas condições para o incremento do gerenciamento colaborativo dos sistemas logísticos entre TO e ZI.

Cabe ressaltar que o adestramento dos sistemas operacionais de manobra e inteligência já ocorre normalmente nas rotinas de instrução das diversas forças armadas. Esses sistemas são exercitados conjuntamente como forças componentes nos diversos exercícios, no terreno ou em simulação, a cargo do MD. No entanto, não se dispõe ainda de um modelo que permita exercitar, experimentar doutrinariamente ou adestrar todas as fases da logística ou mesmo todas as funções logísticas. Nessa conjuntura, a adoção de um sistema único e integrado desde o tempo de paz se configura como uma maneira eficaz de manter o canal logístico em permanente utilização com consequente aprimoramento. É crível supor que a rotina laborativa constituir-se-ia em ferramenta para o estabelecimento e consolidação dos diversos subsistemas componentes de um processo logístico integrado.

Em se caracterizando o CLTO como elemento logístico central do Cmdo Cj, o caminho

---

<sup>3</sup> O Centro de Catalogação das Forças Armadas é um órgão do Ministério da Defesa destinado a prestar serviços de codificação e catalogação de material para as Forças Armadas, podendo ampliar seu atendimento a todas as entidades do governo e promover o estabelecimento, a manutenção e o desenvolvimento do Sistema Militar de Catalogação (SISMICAT) em harmonia com o Sistema OTAN de Catalogação (SOC), como instrumento de apoio às funções logísticas executadas pelas forças armadas e por organizações nacionais admitidas no sistema.

aponta para a definição das diretrizes de atuação dessa estrutura. Neste particular, segundo Bowersox e Closs (2001), para consecução da gestão integrada, progressiva atenção deve ser dada a três facetas importantes da lógica da cadeia de suprimentos: (1) colaboração, (2) extensão da instituição e (3) prestadores de serviços integrados:

**(1) Colaboração** - a crescente importância da colaboração situa a cadeia de suprimentos como uma unidade básica de competição. A crença fundamental é de que um comportamento colaborativo entre empresas que integrem processos maximizará o impacto ao cliente, reduzirá o risco total, melhorando sensivelmente a eficiência. (BOWERSOX e CLOSS 2001. p. 26)

**(2) Extensão da instituição** - O impulso central da extensão da instituição aumentou a influência e o controle gerencial para além das fronteiras de propriedade de uma única organização, visando a facilitar planejamento e operações conjuntas com clientes e fornecedores. A extensão da instituição se constrói sobre dois princípios básicos: compartilhamento de informações e especialização de processos. (BOWERSOX e CLOSS 2001. p.27)

**(3) Prestadores de serviços integrados** - O desafio do gerenciamento da cadeia de suprimentos é o de integrar as operações ao longo de organizações múltiplas, que estão, de forma conjunta, comprometidas com a mesma proposta de valor. Em um esforço para facilitar as operações logísticas, os participantes da cadeia de suprimentos precisam planejar e implementar operações de forma conjunta. A integração operacional multiempresarial dentro de uma cadeia de suprimentos é denominada sincronização logística. (BOWERSOX e CLOSS 2001. p.61)

É de se esperar que, para atuar de acordo com estas diretrizes, o CLTO deve exercer autoridade de gerência funcional sobre os canais logísticos das forças componentes, além de contar com um Estado-Maior Conjunto.

Uma vez estruturado e consolidado, o CLTO só atingirá os objetivos integradores definidos pelas modernas práticas de gerenciamento da cadeia de suprimento se for aparelhado com as ferramentas tecnológicas, já listadas nesta reflexão, e resumidas na adoção de um ERP concebido conforme as particularidades do problema militar brasileiro.

Finalizando esta proposta, depreende-se que o caminho para a consecução de uma doutrina logística alinhada com os modernos conceitos de gestão da cadeia de suprimentos estaria bem direcionado se o CLTO — munido de estrutura compatível, contando com apoio e diretrizes claras e aparelhado com ferramentas gerenciais — se consolidasse a partir de uma organização permanente. Somente uma estrutura atuante desde o tempo de paz, com pessoal e material próprios, poderia desenvolver os laços funcionais e cognitivos fundamentais e necessários para a consecução de uma logística integrada capaz de proceder de acordo com os conceitos da moderna gestão da cadeia de suprimentos.

## Conclusão

A sociedade está em constante evolução. Como constituinte da conjuntura social humana, a arte militar também evolui permanentemente. Nesse contexto, a doutrina

militar brasileira precisa evoluir a fim de manter-se em condições de cumprir seu papel constitucional.

É interessante notar que as boas práticas logísticas, outrora concebidas para a solução de problemas militares, geraram o impulso modernizador para a gestão da cadeia de suprimentos na conjuntura empresarial. Hodiernamente, atestando o caráter dinâmico do cenário moderno, são as boas práticas empresariais que sinalizam o marco evolutivo para o ambiente militar.

Desse modo, enquanto a finalidade do trabalho logístico se manteve essencialmente a mesma nas últimas décadas, a maneira pela qual é desempenhado continua a mudar radicalmente. (BOWERSOX e CLOSS 2001. p.22)

Como visto, a logística é o processo que interliga as cadeias de suprimentos em operações integradas. O serviço logístico é medido em termos de disponibilidade, desempenho operacional e confiabilidade de serviços (BOWERSOX e CLOSS 2001. p. 69). No ambiente militar, estes indicadores devem ser observados sob a ótica da oportunidade. Somente com a conjunção destes fatores, o sistema logístico agregará poder de combate ao comando conjunto.

No tocante ao arcabouço doutrinário relativo às operações conjuntas, a evolução capitaneada pelo Ministério da Defesa é inequívoca. Tal evolução tem como ponto fundamental o incremento da interoperabilidade representada pelo aprimoramento do planejamento e pela condução de manobras em nível operacional.

Coerente com esta postura, a sistemática de apoio logístico no TO também deve evoluir a fim de suportar a execução das operações militares. Nesse sentido, a publicação MD 34 M 01 – Manual de Logística para Operações Combinadas está sendo atualizada. Alguns aspectos desta revisão já estão aparentes como o reconhecimento da importância de um CLTO. Dos pontos de contato entre os modernos conceitos da gestão integrada da cadeia de suprimentos e o desafio militar de prover sustentação ao combate em todas as dimensões do campo de batalha, o CLTO emerge como elemento do TO capacitado para exercer a centralização integradora e colaborativa elencada por Bowersox e Closs (2001), Ballou (2006), Slack, Chambers, Johnston e Betts (2006), Vianna (2000) e Novaes (2004).

Do ponto de vista da gestão da cadeia de suprimentos, qualquer estrutura gerencial que não tenha condições de atuar em todos os vértices do triângulo de tomada de decisões logísticas, proposto por Ballou (2006), não contribuirá para a eliminação de redundância de sistemas que tendem a onerar e atrasar o canal logístico. Deste modo, todo esforço deve ser envidado no sentido de se definirem as atribuições e responsabilidades do D4 e do CLTO. Até mesmo verificando a real necessidade da existência das duas estruturas simultaneamente.

Nas ideias de Morales (2001), foi justamente para evitar redundâncias e altos custos que o Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América instituiu uma estrutura permanente e dotada de ferramentas gerenciais em seu ERP para prover logística a uma força militar eficiente.

Assim, alinhado com o determinado pela Estratégia Nacional de Defesa (2008), que reza

acelerar o processo de integração entre as três Forças, especialmente nos campos da tecnologia industrial básica, **da logística e mobilização**, do comando e controle e das operações conjuntas", [grifo nosso]

é de se esperar que a consecução da necessária gestão colaborativa da cadeia de suprimento se daria de maneira mais rápida se o CLTO, quando da ativação de um Cmdo Cj, adviesse da evolução de parte do CCL, com estado-maior, pessoal, material e ERP próprios e existentes desde o tempo de paz.

## Referências

BALLOU, R H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos / logística empresarial**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J. **Logística empresarial**. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em: 27 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010. Aprova a Estrutura Militar de Defesa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.leidireto.com.br/decreto-7276.html>>. Acesso em: 27 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD 33 M O3**: doutrina básica de comando combinado. Brasília, DF: [s.n.], 2001a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **MD 34 M O1**: manual de logística para operações combinadas. Brasília, DF: [s.n.], 2001b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **MD 42 M O2**: manual de doutrina para logística militar. Brasília, DF: [s.n.], 2002.

BRASIL. Ministério da Defesa. Centro de Catalogação das Forças Armadas. **Site oficial**. Disponível em: <[http://www.cecafa.defesa.gov.br/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=56](http://www.cecafa.defesa.gov.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=56)>. Acesso em: 4 fev. 2011.

COSTA, C. E. L.. Guerra do Iraque dá lições sobre logística. **Harvard Business Review**, Boston, USA, nov. 2003. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/junho2007/10-guerraIraque.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

ENTREVISTA com o Gen Fernando Sérgio Galvão. **Revista do Clube Militar**, Rio de Janeiro, v. 83, n. 438, p. 6-9, 2010.

FELDENS, L. F.; MAÇADA, A. C.. Impacto da tecnologia da informação na gestão da cadeia de suprimentos. In: ENCONTRO DA ANPAD, 29, 2005, Brasília. **Anais...Brasília**: [s.n.], 2005.

MORALES, D. K.; **Logistics enterprise integration and transformation.** Washington, DC: Deputy Under Secretary of Defense, 2001.

NOVAES, A. G.. **Logística e gerenciamento da cadeia de distribuição.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R.; BETTS, A. **Gerenciamento de operações e de processos.** São Paulo: Artmed, 2006.

VIANA, J. J. **Administração de materiais: um enfoque prático.** São Paulo: Atlas, 2000.

# **Proposta de Plano de Atenção a Desastres para o Exército Brasileiro (PLADEX)**

*Carla Maria Clausi<sup>1</sup>*

## **RESUMO**

Em pleno século XXI, no cenário geopolítico internacional globalizado, o Brasil é considerado potência emergente, na medida do crescimento de sua estatura político-estratégica. Constatase, dessa maneira, a necessidade da garantia contra ameaças de qualquer natureza à sua sociedade, com capacidade de resistência a fatores adversos e de recuperação rápida. Para isso, é imprescindível a preparação das Forças Armadas para a segurança de suas infraestruturas críticas e para o gerenciamento e o controle de danos, tanto delas quanto da população, de uma maneira proativa. Segundo a Política Nacional de Defesa Civil, do Ministério da Integração Social, publicada em 1995, os desastres, ameaças e riscos são classificados pela Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos, de acordo com sua evolução, intensidade e origem. A partir do arcabouço conceitual, cabe ao Poder Público decretar as situações de emergência, nos casos de desastres de grande porte, e os estados de calamidade pública, nos desastres de muito grande porte. E, de acordo com a Constituição Federal, compete à União o planejamento e a promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas. Nesses casos, normalmente, é insuficiente a capacidade de resposta dos municípios, podendo a Secretaria Nacional de Defesa Civil solicitar o apoio dos demais órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Defesa Civil, bem como da administração pública federal, para atuarem junto ao ente federado. Assim, desencadeia-se o Programa de Resposta aos Desastres, podendo ser chamadas as Forças Armadas para realizarem ações consideradas subsidiárias, relacionadas com o socorro, a assistência às pessoas afetadas e a reabilitação dos cenários. É necessário criar um Plano de Assistência a Desastres e, no caso específico do Exército Brasileiro, no nível dos comandos militares de área, utilizando a estrutura administrativa já existente. O Plano será executado todas as vezes em que houver a necessidade do emprego do Exército nas situações referidas acima, ou ainda em estados de beligerância. A relação custo-benefício será a de que o Plano permitirá a aquisição de materiais e equipamentos específicos para esse emprego e o treinamento adequado das equipes. O ganho maior será em termos de vidas humanas salvas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Atenção a Desastres. Resposta Imediata. Forças Armadas. Exército Brasileiro.

---

<sup>1</sup> A autora é major médica do QEMA, especialista em Cirurgia Geral, Cardiologia, Terapia Intensiva e Medicina Esportiva, com MBA em Gestão Estratégica em Saúde, pela Fundação Getúlio Vargas. Este trabalho foi apresentado na conclusão de seu Curso de MBA, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, em 2011. Atualmente é a chefe da Assessoria de Planejamento e Gestão do Hospital Central do Exército, no Rio de Janeiro, RJ.

## **1 Introdução**

**D**esde a segunda metade do século XX, o cenário geopolítico mundial está mudando. Nele, podem-se identificar claramente dois processos: a globalização e a desintegração, resultando em um paradoxo problemático.

Globalização é uma fonte de novos desafios para a humanidade. Somente uma organização global é capaz de superar novos desafios mundiais. Quando agimos juntos, tornamo-nos mais fortes e menos vulneráveis a calamidades individuais.

Definiu assim globalização o secretário-geral das Nações Unidas, Koffi Annan, em 1997.

A globalização começou a ganhar a percepção pública generalizada no início dos anos 90, principalmente por suas características de liberalismo econômico e expansão do livre mercado em âmbito mundial. Mas ela já existia desde as Grandes Navegações e Descobrimentos, no século XV, que abriram o mundo à cultura, à economia e à política europeias. Até então, havia áreas economicamente isoladas e autossuficientes, cujos contatos entre si eram episódicos, raros, intermitentes ou inexistentes.

Nesta nova era, os estados passaram a desenvolver uma interdependência nos níveis econômico, tecnológico, social, cultural e político, interagindo nos setores de defesa, comércio e desenvolvimento econômico, comunicação e disseminação de informações, ajuda humanitária e desenvolvimento, direitos humanos, saúde, educação e meio ambiente.

No entanto, há vários estados que, principalmente devido a diversidades culturais e econômicas, nacionalismos, tribalismos, movimentos religiosos e intolerância étnica e racial, ainda geram conflitos e áreas de instabilidade, podendo causar, além da resistência a esta integração, sua própria desintegração.

As grandes catástrofes causadas pelo homem atualmente, de natureza social, têm sido consequência dos conflitos que vivenciamos em várias partes do planeta. Mas também há que se considerarem os desastres naturais, que vêm ocorrendo de maneira cada vez mais intensa e agressiva, como que castigando a Humanidade por suas ações.

Um desastre natural é considerado o resultado de uma quebra ecológica na relação entre o ser humano e seu meio ambiente; um súbito e grave evento em tal escala, que a comunidade atingida necessita realizar esforços extraordinários para superá-lo, normalmente com ajuda internacional. Porém, a ajuda que pode ser prestada em áreas de pouca ou inexistente globalização, faz com que as vítimas sejam ainda mais prejudicadas. Somente no último quarto do século XX, os desastres naturais foram responsáveis por milhões de mortes no mundo.

Considerando-se o Brasil como potência emergente, na medida do crescimento de sua estatura político-estratégica no cenário internacional, faz-se necessária a preparação das Forças Armadas para o gerenciamento e o controle de danos, que possam vir a ocorrer no país.

É necessário estar em condições de proteger as infraestruturas críticas nacionais, bem como atuar junto à população no

---

caso de desastres naturais, humanos ou mistos e que sejam decretados pelo Poder Público como situações de emergência ou estados de calamidade pública. Para tudo isso, é de fundamental importância um planejamento e uma preparação adequados. E a melhor, mais eficiente, eficaz e efetiva maneira de realizar essa preparação é a forma proativa, pois requer planejamento, educação, divulgação, financiamento, apoio e treinamento. Este é o objetivo deste trabalho; o de apresentar uma proposta para um plano de atenção a desastres a ser desenvolvido pelo Exército Brasileiro.

## **2 Desenvolvimento**

### ***2.1 Ações subsidiárias do Exército Brasileiro e missões de paz***

As ações subsidiárias, como o apoio às ações de Defesa Civil, as ações cívico-sociais (ACISOS) realizadas em todo o território nacional, bem como a participação em missões de paz, são fatores de projeção e afirmação do Exército Brasileiro (EB) junto à sociedade. Elas caracterizam o profissionalismo, o respeito, a confiança, a integração do Exército com a sociedade e, ainda, projetam o EB internacionalmente. Além disso, também demonstram a flexibilidade dos militares brasileiros quando de seu emprego, pela capacidade de rápida adaptação à situação vigente, na oportunidade em que se configura uma crise. São estabelecidas de forma a cooperar com os diferentes níveis de governo e com a iniciativa privada, sempre que for viável, suprindo fisicamente a ausência do Estado em áreas críticas. A mobilidade estratégica permite à força fazer-se presente onde e quando for necessário.

A intenção destas ações é a de ampliar a confiança mútua no âmbito da América Latina e confirmar a imagem de um Brasil cooperativo e eficiente, a fim de contribuir para a manutenção do continente como uma área de paz.

Segundo a Política Nacional de Defesa Civil, do Ministério da Integração Social, publicada em 1995, os desastres, ameaças e riscos que podem atingir o Brasil são classificados pela Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos. A partir do arcabouço conceitual, cabe ao Poder Público decretar as situações de emergência, nos casos de desastres de grande porte, e os estados de calamidade pública, nos desastres de muito grande porte. E, de acordo com a Constituição Federal, no artigo 21, inciso XVIII, compete à União o planejamento e a promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas. Nestes casos, normalmente, é insuficiente a capacidade de resposta dos municípios, podendo a Secretaria Nacional de Defesa Civil solicitar o apoio dos demais órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Defesa Civil, bem como da administração pública federal, para atuar junto ao ente federado. Assim, desencadeia-se o Programa de Resposta aos Desastres, podendo as Forças Armadas ser acionadas para realizar as ações consideradas subsidiárias, relacionadas com o socorro, a assistência às pessoas afetadas e a reabilitação dos cenários.

### ***2.2 As infraestruturas críticas nacionais***

As infraestruturas críticas nacionais, segundo o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), são todas as instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou

destruição, total ou parcial, provocará sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade<sup>2</sup>.

O assunto Segurança das Infraestruturas Críticas foi incluído no Artigo 1º do Decreto 4.801, de 6 de agosto de 2003 (decreto que criou a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CREDEN), como proposta desta Câmara, por intermédio da Resolução nº 2, de 24 de outubro de 2007, sendo modificado pelo presidente da República, pelo Decreto nº 7009, de 12 de novembro de 2009. A Portaria nº 31, de 27 de abril de 2010, do GSI, criou o Núcleo de Segurança de Infraestruturas Críticas, sendo parte de suas funções estudar, propor e acompanhar assuntos pertinentes à segurança destas infraestruturas, com prioridade para os que se referem à prevenção. De acordo com a metodologia, entre as etapas estão a de identificação das vulnerabilidades, avaliação de riscos, definição de medidas de proteção e elaboração de planos de contingência.

### **2.3 Classificação de desastres**

Segundo a Política Nacional de Defesa Civil, do Ministério da Integração Social, publicada em 2007, os desastres, ameaças e riscos são classificados conforme a Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos (CODAR), de acordo com sua evolução, intensidade e origem.

A evolução pode ser aguda ou súbita; e crônica ou gradual.

Quanto à intensidade, isso não depende apenas da magnitude do fenômeno adverso, mas, principalmente, do grau de vulnerabilidade do cenário do desastre e do grupo social atingido. Podem ser, assim, considerados apenas acidentes, ou desastres de médio, grande ou muito grande porte.

De acordo com a origem, eles podem ser naturais, humanos ou mistos.

Em relação aos de origem natural, os mais comuns no Brasil são as inundações ou estiagens (precipitações hídricas), deslizamentos de terra em áreas urbanas (geodinâmica terrestre interna), vendavais e furacões (ação eólica), podendo ainda ser de origem sideral, causados por temperaturas externas ou pelo desequilíbrio da biocenose<sup>3</sup>.

Em relação aos desastres humanos, eles podem ser de natureza:

1. Tecnológica: siderais (com ou sem menção de riscos radioativos), relacionados a transportes (com ou sem risco químico ou radioativo), à construção civil, incêndios, produtos perigosos ou concentrações demográficas;

2. Social: ecossistemas urbanos e rurais, convulsões sociais, conflitos bélicos (guerras, guerrilhas e ações terroristas);

3. Biológica: doenças transmitidas por vetores biológicos, pela água e/ou alimentos, por inalação, por sangue e outras secreções orgânicas contaminadas, ou por outros mecanismos de transmissão.

Em relação aos desastres mistos, podem ser relacionados à geodinâmica terrestre

---

<sup>2</sup> Fonte: Publicação do X Ciclo de Estudos Estratégicos – Proteção das Infraestruturas Críticas / 2011 – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

<sup>3</sup> Conjunto de seres vivos (animais, vegetais, microrganismos) que vivem em um mesmo meio ambiente e formam uma colônia ecológica.

interna (ionosfera ou atmosfera) ou externa (sismicidade<sup>4</sup> induzida).

## **2.4 Organização do desastre**

### **2.4.1 Fundamentos do manejo de desastres coletivos**

#### **2.4.1.1 Visão geral**

Enquanto os princípios de triagem são amplamente reconhecidos no nível de uma emergência individual em um departamento de emergências médicas ou em uma unidade de terapia intensiva, a preparação para uma emergência em massa requer conhecimento do Plano de Manejo de Desastres adotado. Isso inclui os conceitos dos comandos de incidentes e as maneiras específicas como esses conceitos serão aplicados nos locais determinados.

Além disso, os diferentes tipos de desastres com os quais se pode confrontar variam amplamente de acordo com a topografia, o tempo, o clima, o grau de risco imposto aos resgatistas, o pessoal médico e o público em geral. Por isso, devem-se ter planos para as diferentes situações. Todo o pessoal envolvido deve ter conhecimento e treinamento de cada plano antes que seja necessário utilizá-lo.

A realidade brasileira, no contexto de desastres, pode ser caracterizada pela frequência dos desastres naturais cíclicos, especialmente as inundações em todo o país, a seca na região Nordeste e um incremento dos desastres humanos, devido ao crescimento urbano desordenado, às migrações internas e

ao fenômeno da urbanização acelerada, sem a disponibilidade dos serviços essenciais.

#### **2.4.1.2 Princípios básicos da organização do local do incidente**

A experiência com desastres naturais sugere a possibilidade de três tipos de cenários no local do incidente:

- Certa quantidade de pessoas no local estará morta ou ferida e necessitará de triagem para serviços médicos ou fúnerários.
- Um segundo grupo não estará machucado, mas terá sido afetado psicologicamente, não sendo capaz de ajudar os outros no local e também necessitando de cuidados. Em alguns casos, como na presença de substância tóxica, eles deverão aguardar para ser evacuados da área. Caso contrário, poderão contribuir para disseminar substâncias contagiantes e/ou contaminantes, ou aproximar outras pessoas de potenciais substâncias tóxicas através de suas roupas, por exemplo.
- Um terceiro grupo tentará ajudar os feridos e espontaneamente organizará um tipo de resgate antes que o pessoal treinado para isto chegue ao local.

Os planejadores têm sugerido que se determine uma estrutura básica do local de atendimento no próprio local do incidente, que varie de acordo com as condições locais, mas que possa sempre ser aplicada.

<sup>4</sup> Grau de frequência ou de intensidade dos abalos sísmicos.

Essa estrutura teria o nome de “Centro de Operações de Emergência” e teria apenas um comandante, o “Comandante do Incidente”, que coordenaria todas as atividades no local. Sugere-se que ele seja um oficial experiente de Polícia ou dos Bombeiros, ou ainda outro oficial de Segurança Pública. Centralizando-se os chefes dos serviços de Polícia, Bombeiros, Emergências Médicas e outros setores de resgate, estarão asseguradas as prioridades para cada segmento, evitando-se que atitudes sejam tomadas em dobro.

Nos Estados Unidos, existe um Sistema Nacional de Manejo de Incidentes, ao qual todas essas entidades estão ligadas, já conhecendo o esquema básico das diretrizes. No Brasil, temos o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), composto por vários órgãos, sendo a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), no âmbito do Ministério da Integração Social, seu órgão central.

No local do incidente, normalmente, a pessoa mais qualificada assume o comando. À medida que os diferentes grupos começem a chegar ao local, passará ao comando um já treinado “Comandante do Incidente”, conforme planejamento anterior.

Em alguns casos, poderá ser determinado estado de emergência. Se o governador do estado julgar necessário, poderá ser considerado um “Desastre Nacional”, podendo ser requisitada uma “Declaração Presidencial de Desastre”.

Se o evento for considerado de origem terrorista, deverá ser acionado um órgão de Segurança Interna, como o *Federal Bureau of Investigations (FBI)*, nos Estados Unidos, ou a Polícia Federal, no Brasil.

#### 2.4.1.3 O que fazer primeiro?

Um dos mais importantes princípios da Medicina de Desastres é a prevenção para que o pessoal de saúde não se torne também uma vítima.

As atitudes iniciais no atendimento são:

1) Isolamento da vítima – muito importante, principalmente em duas situações:

- no uso de agentes biológicos altamente infectantes, como a varíola e a praga, até o término do período de incubação;
- no uso de outros agentes biológicos, como o Anthrax, muitos agentes químicos e contaminantes radioativos, que podem ser carregados nas roupas, na pele, na respiração ou nas secreções da vítima.

Esses pacientes têm o potencial de disseminar esses agentes até estarem descontaminados.

2) Segurança do ambiente local:

A segurança do ambiente local depende da natureza do agente e das características do local (janelas, sistema de tubulação de ar). É necessário considerar o uso de equipamentos individuais de segurança. A segurança do sistema de abastecimento de água, dos alimentos e suprimentos farmacêuticos também deverá ser considerada.

3) Descontaminação:

A descontaminação seguindo a exposição a agentes químicos ou radioativos deverá ser realizada antes da transferência destes pacientes a outros locais, mais remotos.

#### 2.4.1.4 A logística do plano de desastres

Deve-se sempre considerar a possibilidade de ataque ou dano ao hospital ou ao local onde as vítimas estarão sendo atendidas. Deve-se, ainda, ter um plano se o número e a natureza dos feridos ultrapassem os recursos disponíveis. As perguntas mais frequentemente realizadas são as seguintes:

- 1) Quem deverá ser notificado, inicialmente?

Todos os participantes em um Planejamento de Manejo de Desastres devem saber quem chamar, em cada situação. Alguém no local deve ser responsável pelo contacto com recursos externos. Geralmente deverá ser contatado um órgão local responsável por emergências (como o Serviço Integrado de Atendimento ao Trauma de Emergência – SIATE, ou o Serviço de Atendimento Médico de Urgência – SAMU, por exemplo), além dos Bombeiros e da Polícia Militar.

Dependendo da situação, já poderá ser necessário o contato direto com os hospitais, inicialmente da rede pública e, posteriormente, da rede privada.

Deve haver um plano de contato com a mídia, para que esta possa proceder às corretas informações ao público, evitando pânico e confusão. Como os meios de comunicação também são susceptíveis a vários tipos de desastres, deve-se ter um plano alternativo para essas informações, como telefones celulares, rádios públicas, radioamadores, sistemas baseados na *Internet*, que deve ser testado antes da necessidade

de seu uso. Todos os números de telefone e endereços eletrônicos julgados relevantes deverão ser publicados em diversos locais.

- 2) Onde poderá ser encontrado o Plano de Manejo de Desastres?

Cópias do Plano de Desastres devem estar disponíveis nos hospitais e clínicas. Esse plano deve conter todas as informações julgadas necessárias, incluindo as comunicações, os locais para onde levar os feridos, os planos de evacuação e os serviços mortuários, em caso de desastres em larga escala.

- 3) Que atitude deverá ser tomada para organizar um hospital?

Tudo depende da natureza do desastre. O hospital a ser utilizado pelas vítimas deverá estar em um local seguro do ataque, e seu acesso deverá ser facilitado. O pessoal da emergência deverá ser dividido em dois grupos: um em local externo e longe da porta de entrada (um estacionamento, por exemplo), para atender às vítimas contaminadas e proceder à sua descontaminação; e outro, na emergência propriamente dita, para atender aos feridos.

- 4) Onde deverão ser encontrados suprimentos e equipamentos?

Em um desastre, é grande a possibilidade de o local permanecer afastado de recursos externos; portanto, devem-se ter suprimentos e equipamentos disponíveis para um período mínimo de 24 a 72 horas.

- 5) Qual será o papel de cada indivíduo no Plano de Desastres?

Todos em um incidente deverão saber suas funções no Plano de Desastres, incluindo quem assumirá os cargos de supervisão no caso de dificuldades da própria equipe, que deverá ser formada por profissionais treinados para isso.

## **2.4.2 Comunicações efetivas no desastre**

### **2.4.2.1 Visão geral e classificação**

Dificuldades potenciais nas comunicações prejudicam não apenas a habilidade de se comunicar, mas também a adequação e a relevância da comunicação. Isso pode ser classificado em três categorias:

1) Ausência ou limitação de comunicação:  
A mais previsível, pois o comprometimento das linhas telefônicas e da rede elétrica são muito comuns em desastres.

2) Comunicação excessiva:

Quando vários indivíduos ou entidades assumem um papel de liderança como resposta ao desastre. Instruções e/ou informações conflitantes poderão surgir e causar confusão e perda de eficácia das equipes treinadas para tal. Isso não é intencional, mas ocorre quando indivíduos agem fora das diretrizes do Plano do Desastre.

3) Comunicação inútil:

Quando as comunicações ficam saturadas por solicitações duplicadas de socorro, ou informações sobre vítimas. Fornecer canais alternativos para isto reduz bastante o problema.

### **2.4.2.2 O conceito de um centro de comando**

Para o princípio do Manejo do Desastre funcionar, o “Comandante do Incidente”

(CI), citado anteriormente, deverá estar num local adequado, que será o “Centro de Operações de Emergência” (COE). Esta estrutura inclui cinco áreas funcionais principais: “Comando”, “Operações”, “Planejamento”, “Logística” e “Finanças e Administração”. O CI estará no “Posto de Comando do Incidente” (PCI), o mais próximo possível do local do incidente.

Em um desastre muito grande, poderá haver mais de um PCI, sendo todos coordenados por uma Área de Comando, onde então estará o COE. Nesse caso, o CI ficará neste posto, mais distante do local do incidente, recebendo todas as informações a partir de cada PCI. Sua principal função será a de priorizar as necessidades, planificar e coordenar os resgates e obter os recursos necessários para a efetivação da missão.

O COE deverá sempre ser muito bem equipado, em termos de comunicação, controle de segurança para acesso, computadores e monitores televisivos. É nesse local que a coordenação das informações e dos recursos ocorrerá.

### **2.4.2.3 Modos de comunicação**

Quais são os modos de comunicação disponíveis atualmente?

- 1) Comunicação baseada em telefones, como os sistemas telefônicos de linha fixa, os telefones celulares (móveis), os endereços eletrônicos privados (e-mails), o ACCess Overload Control (ACCOLC – controle de sobrecarga de acesso para telefones celulares rádios) — pode ser solicitada às companhias telefônicas uma frequência específica para a comunicação entre os setores

- emergenciais para celulares, pois as linhas “normais” estarão saturadas — e satélite.
- 2) Comunicação baseada em rádios, como a comunicação de rádio via serviços de ambulância (UHF/VHF – pequenas/grandes distâncias), ou os serviços de radioamadores.
- 3) Outros, como serviços de rádio e televisão, telemedicina e Internet, comunicações *low-tech* (de baixa tecnologia) – em casos de falhas graves de energia: carteiros, mensageiros, alto-falantes, corredores, mensagens escritas, quadros de mensagens, podem ser bastante úteis. O uso de mensagens pré-planificadas como “padrões” poderá facilitar a comunicação dessa maneira. E se a energia acabar por completo? Então, poderão ser usados geradores móveis à base de diesel, gasolina ou querosene, baterias e energia eólica, solar ou hidráulica.
- Se, mesmo assim, as comunicações falharem, deverá ser seguido rigorosamente o Plano de Desastres, para dar continuidade ao atendimento aos feridos, até que as mesmas sejam restabelecidas.
- 2.4.2.4 Níveis de comunicação e documentação dos pacientes**
- Em um grande desastre, com grande número de vítimas, o paciente deverá ser identificado de alguma maneira desde seu primeiro atendimento, para que possa ser dada continuidade ao seu tratamento, independente do local em que ele se encontre. O ideal é realizar esse procedimento através de etiquetas, que sejam penduradas ao paciente e onde possam ser anotadas todas as informações necessárias sobre o caso.
- A sequência do atendimento será dada da seguinte maneira:
- 1) Atendimento local.
  - 2) Transporte para um hospital primário – geralmente realizado por ambulâncias, mas que também poderá ser feito por carros particulares, de pessoas prestando ajuda voluntária, ou de familiares.
  - 3) Transporte a um hospital secundário, caso necessário.
- Quais são as informações que o corpo clínico deverá receber e de quais fontes?
- 1) Do PCI (no local do incidente ou próximo a ele):
    1. Estimativa do número de feridos.
    2. Quantos pacientes estarão sendo direcionados àquela instituição.
    3. Tipos de ferimentos.
    4. Modo de transporte / terra-água-ar / quantos feridos chegarão ao mesmo tempo.
  - 2) Via serviço de ambulância:
    1. Confirmação de alguma das informações acima.
    2. Condições dos pacientes a caminho do hospital.
    3. Tempo estimado para a chegada ao Departamento de Emergência.
    4. Tratamento administrado no local ou durante o transporte.
- 2.4.2.5 Como um hospital deverá responder a um comunicado de Desastre?**
- 1) Plano de Comunicação:  
Sempre deverá haver a fase de preparação do Plano de Manejo de Desastres,

para aperfeiçoar as comunicações durante um desastre. Isso requer planejamento, preparação e treinamento, que deverá ser realizado periodicamente, devido aos avanços tecnológicos constantes. O Plano deverá aderir a oito regras padrão:

1. Ser baseado nas necessidades do usuário;
2. Ser confiável;
3. Ser de fácil execução;
4. Ter custo acessível;
5. Ser realizável mesmo com recursos esparsos;
6. O equipamento deverá ser forte o suficiente para suportar a operação;
7. Seu uso deverá tornar-se rotina com o treinamento dos profissionais e dos equipamentos;
8. Ser continuamente revisado e atualizado.

**2) Resposta a um Alerta:**

Normalmente o alerta vem do serviço de ambulâncias, de um outro hospital ou do Departamento de Emergência. A primeira parte do Plano é um procedimento em cascata para mobilizar o pessoal e informar a todos sobre a situação. Em seguida, pontos de acesso seguros ao público são estabelecidos, como será descrito mais adiante.

**3) Equipe de Controle Hospitalar:**

Um “Comando Hospitalar do Incidente” (CHI) deverá ser treinado e formado, normalmente por um clínico (líder), um administrador e uma enfermeira experientes. Essa equipe necessitará de uma base próxima ao

Departamento de Emergência para facilitar as comunicações. Sua função é desencadear a pronta resposta hospitalar e empregar os recursos disponíveis adequadamente, através do uso do Plano de Desastres, preestabelecido. Os membros dessa equipe não serão envolvidos diretamente no atendimento aos pacientes.

Deverão, ainda, encaminhar uma equipe pré-designada, treinada e apropriadamente equipada para o local do incidente, a “Equipe Médica Móvel” (EMM), que atuará junto às ambulâncias e outros serviços de emergência. Ao selecionar essa equipe, deve-se atentar para não deixar o hospital desprovido de bons profissionais.

**4) A recepção e o tratamento dos pacientes:**

Para administrar a recepção e o tratamento dos pacientes, é importante usar apenas uma porta de entrada para o hospital, onde a descontaminação (se necessária) e a triagem inicial terão lugar. Os hospitais devem decidir com antecedência quais serão as alas destinadas a receber os pacientes. Manter os feridos juntos maximizará a eficácia do pessoal disponível e ajudará na frequente revisão e manejo que os pacientes normalmente necessitam. Além de facilitar a priorização de cirurgias, decisões e informações nas trocas de turnos e interações com parentes e com a mídia.

**5) Pontos Críticos no Hospital:**

A eficácia da resposta poderá estar comprometida pelos elos mais fracos

da cadeia, normalmente nos seguintes locais:

- Mesa telefônica – deverá haver sempre, no mínimo, dois operadores ao mesmo tempo, caso contrário poderá haver dificuldades, principalmente para a realização de ligações urgentes;
- Comunicação interna – poderá ser necessário reforçar o sistema telefônico usual com telefones celulares, rádios, walkie-talkies ou messageiros (às vezes, será mais fácil uma pessoa deslocar-se para obter as informações necessárias, do que aguardar o telefone ficar livre) e outras soluções de “baixa tecnologia”.
- Escassez de recursos – dever-se-á priorizar o atendimento nas áreas mais restritas, como o Centro Cirúrgico, a Unidade de Terapia Intensiva e os Serviços de Imagem (RX, tomografia, ecografia).

O Plano de Desastres deverá incluir a possibilidade de contatar hospitais próximos para o envio de pacientes ou para a realização de procedimentos, caso o próprio hospital já esteja saturado. Normalmente, isto será controlado pelo COE, mas deverá haver esta possibilidade de comunicação prevista no Plano.

#### 2.4.2.6 Comunicação com a mídia

Todos os grandes incidentes geram interesse da mídia e, portanto, deve-se sempre considerar sua presença de forma importante nos Planos de Desastres, atentando-se aos seguintes tópicos:

- 1) A mídia sempre chega cedo aos locais do incidente, muitas vezes fazendo parte do alerta de que o incidente está ocorrendo. Assim, ela irá para os locais que julgue pontos-chave para as respostas ao incidente, como hospitais e serviços de resgate.
  - 2) A coordenação do Plano de Desastres de maneira efetiva com os representantes da mídia permitirá que o pessoal dos serviços de emergência possa concentrar-se apenas em seu trabalho e não em prestar informações.
  - 3) A mídia é uma importante fonte de informações para o público e para os familiares das vítimas, depois de um grande incidente. Isto deve ser utilizado pelo COE para disseminar importantes informações (por exemplo, números telefônicos de emergência, ordens para o público permanecer em suas casas e evitar congestionamentos nas estradas). Por estas razões, é importante que a mídia receba informações acuradas e atualizadas, constantemente.
  - 4) Especulações ou suposições feitas por aqueles envolvidos nos sistemas de resposta emergencial devem ser evitadas a qualquer custo. Todas as informações devem ser confirmadas antes de sua divulgação, para evitar declarações conflitantes e que possam causar confusão ou suspeitas no público.
- Para tanto, o Plano de Desastres deve incluir a precoce ativação de um oficial de imprensa e de um porta-voz bem treinados para fazer o contato com a mídia

e que estarão recebendo informações diretas do COE, provenientes dos hospitais e do próprio local do incidente. Questões sobre vítimas e/ou pacientes individuais não deverão ser respondidas.

Eles deverão garantir que a mídia possua instalações adequadas: uma sala de imprensa, acesso à rede elétrica, linhas telefônicas e fax, possibilidade para adquirir alimento e bebidas, acesso a toaletes etc.

As informações deverão ser transmitidas da maneira mais rápida e eficaz possível. Desta maneira, a mídia poderá ser menos intrusa e poderá tornar-se uma aliada.

#### 2.4.2.7 Fornecendo Informações para os familiares

O tratamento com os familiares de vítimas, normalmente estressados, requer informação acurada e atualizada, tato, credibilidade e compaixão. É sempre mais bem fornecida se feita por um médico ou enfermeira(o) experiente, em conjunto com o oficial de imprensa ou o departamento de relações públicas. Em muitas circunstâncias, a cooperação da Cruz Vermelha e da Igreja pode ajudar consideravelmente.

Normalmente, os familiares dirigem-se aos hospitais quando suspeitam que possam ter conhecidos ou parentes envolvidos no incidente. A primeira informação que eles desejam é a confirmação dos fatos, ou a transferência para quem saiba responder às suas questões. Frequentemente, as vítimas não são identificadas de imediato; isso deve ser explicado. Os familiares podem ajudar identificando itens removidos dos feridos (roupas, joias e objetos de uso pessoal).

Assim como a mídia, os familiares tam-

bém necessitam de espaço para alimentação, bebidas e uso de banheiros e telefones. Também devem ser protegidos da indesejada atenção da mídia.

É preferível dizer o que se sabe às famílias e explicar como e quando novas informações poderão ser fornecidas, a permanecer calado. Novas informações são sempre bem-vindas, mesmo se não esclarecerem muitas coisas. As famílias desejarão saber a localização de seu parente no hospital, as injúrias sofridas, o tratamento que está sendo realizado e as consequências.

Não se deve ter medo de dizer a frase: “Eu não sei no momento!”, devendo ser usada quando necessário.

#### *2.4.3 Manejo médico inicial dos desastres coletivos*

##### 2.4.3.1 Visão geral

Como um conceito básico, pode-se considerar que qualquer situação que inclua múltiplas vítimas e que ultrapasse as capacidades de atendimento da infraestrutura médica, pode ser chamada de “desastre coletivo”. Isso pode incluir desde um acidente de automóvel, ou industrial, com poucos pacientes e limitações de transporte ou de recursos, até uma guerra, ou um atentado terrorista, ou um desastre tecnológico ou natural, com centenas, ou mesmo milhares de vítimas.

Durante um desastre coletivo, a melhor maneira de agir é de acordo com os planos estabelecidos e já citados anteriormente, nos quais consta um “Sistema de Comando do Incidente” (SCI), através da formação do “Centro de Operações de Emergência” (COE), a Área de Comando, o(s) “Posto(s) de Coman-

do do Incidente” (PCI) e o(s) “Comando(s) Hospitalar(es) do Incidente” (CHI).

No local do incidente, sempre haverá uma triagem, que deverá ser feita pelos primeiros a chegar ao local, com adequado treinamento. Essa “triagem”, que será descrita posteriormente, determinará a necessidade de evacuação, imediata, permanência em observação ou liberação dos pacientes, conforme cada caso, caracterizando o que será denominado de “fluxo de feridos”.

A partir da evacuação para os hospitais, serão desencadeados os planos hospitalares, também conforme cada caso.

#### 2.4.3.2 O sistema de comando do incidente

O SCI existe para evitar problemas, historicamente conhecidos, como planejamento inadequado, falha nas comunicações, falta de assessoramento adequado no local do incidente ou no sistema de triagem.

Ele possui oito princípios para o seu bom funcionamento:

- 1) Terminologia comum – para evitar confusões e permitir identificação adequada de pessoal, áreas, equipamentos e procedimentos.
- 2) Organização modular – conforme a necessidade da situação, o “Comandante do Incidente” (CI) é responsável pela implementação e delegação de tarefas de diferentes áreas funcionais, caracterizando uma organização por módulos.
- 3) Comunicações integradas – permitindo a coordenação dos planos de comunicação, dos procedimentos ope-

rationais, das terminologias e das frequências comuns.

- 4) Estrutura de Comando Unificada – sendo tudo gerenciado por apenas um “Comandante do Incidente” (CI).
- 5) Planos de ação consolidados – verbalmente ou por escrito, devendo ser seguidos os objetivos e as atividades estratégicas idealizadas previamente.
- 6) Pessoal para supervisão – variável de três a sete; sendo ideal cinco indivíduos para ajudar na coordenação geral do evento.
- 7) Instalações preestabelecidas – ou zonas que indiquem claramente as áreas do(s) “Posto(s) de Comando do Incidente” (PCI), busca e resgate, de espera para evacuação, de descontaminação, de transporte, de imprensa etc.
- 8) Manejo adequado dos recursos – evitando desordem do pessoal e das comunicações.

#### 2.4.3.3 Participantes em uma estrutura de comando

- 1) Comandante do Incidente: responsabilidade geral.
- 2) Subcomandantes:
  - Bombeiros
  - Sistemas Médicos de Emergência
  - Militares
  - Defesa Civil
  - Agências de Proteção Ambiental
  - Organizações de Saúde Pública
- 3) Oficiais (Pessoal do Comando do Incidente):
  - Segurança: providenciar proteção da Força

- Informação: ponto de contato para a mídia
- Ligação: estabelecer as ligações entre outras entidades envolvidas e o SCI
- Médico: ligação entre o(s) Comando(s) Hospitalar(es) do Incidente (CHI) e o SCI

4) Chefes:

- Operações: dirigir ações táticas
- Logística: providenciar suporte
- Planejamento: preparar o plano de ação, manter recursos e o estado da situação
- Finanças e Administração: calcular e viabilizar os custos

#### **2.4.3.4 Áreas e perímetros**

Cada desastre coletivo tem características únicas e variáveis de acordo com o tipo, magnitude, localização, geografia, clima, hora do dia, recursos disponíveis etc.

A Área de Operações poderá ser dividida em dois principais perímetros: interno e externo.

**Perímetro Interno** – Delimita a Zona 1 (Z-1), ou área de busca e resgate, ou área “Quente”, ou “Vermelha”. É normalmente a área de maior risco para exposição e lesões de pessoal, devendo ser adentrada somente por pessoal experiente e qualificado, necessitando muitas vezes de vestimentas individuais especiais. Esta área poderá estar sujeita à ação do fogo, à exposição a agentes biológicos, químicos ou nucleares ou a dispositivos explosivos, por exemplo. É considerada a área “cen-

tral” do desastre. Na sua periferia imediata, encontra-se a chamada Zona 2 (Z-2), ou área “Morna”, ou “Amarela”. Ela pode ser considerada como um “corredor de passagem” para a Zona 3, já no perímetro externo, que será definida a seguir. Em casos de descontaminação, esta ação, normalmente, deverá iniciar-se na Z-2.

**Perímetro Externo** – Delimita a Zona 3 (Z-3), ou área “Verde”. É a área considerada de menor risco, onde será instalado o comando da Área de Operações e onde acontecerão todas as outras atividades. O acesso a essas instalações será permitido somente para as pessoas envolvidas no incidente. Nesta área, encontrar-se-ão:

- 1) O Posto de Comando do Incidente (PCI)
- 2) O Centro de Comunicações
- 3) O Ponto de Coleção de Feridos (PCF):
  - Área de Triagem e Etiquetagem
  - Áreas de Estadiamento e Tratamento
  - Áreas de Transporte

#### **2.4.3.5 Fluxo dos feridos**

Na área de busca e resgate, os feridos poderão ser recuperados, na dependência de sua acessibilidade ou severidade. Essas ações acontecerão utilizando-se equipes de primeiros socorros experientes e adequadamente equipadas. Equipes menos experientes, com equipamentos similares, poderão ser acessadas para a remoção dos pacientes do Perímetro Interno para o PCF, seguindo os procedimentos que consomem tempo,

como a descontaminação, e retornando à área de busca e resgate para a transferência de mais pacientes. Esse procedimento é conhecido como “Circulação Interna” e permite aos indivíduos mais experientes concentrar-se nas operações de busca e resgate.

Após a realização da triagem, etiquetagem, tratamento e estadiamento do paciente para a transferência, seu transporte para o hospital ou para outras instalações médicas será estabelecido através da “Circulação Externa”, que o levará para a Zona 4 (Z-4), que é a área que se encontra fora do Perímetro Externo, onde estão os hospitais (áreas “Frias” ou “Brancas”) e outras entidades.

É imperativo sempre se ter em mente que indivíduos ambulatoriais e potencialmente contaminados podem haver ultrapassado os perímetros da Área de Operações e podem chegar aos hospitais sem uma prévia descontaminação ou tratamento. O pessoal do serviço de emergência deve estar preparado para enfrentar essa situação e resolvê-la rapidamente.

#### 2.4.3.6 Triagem

Conforme mencionado anteriormente, quando um desastre coletivo acontece, o número de vítimas inicialmente excede a capacidade de resposta da infraestrutura médica. Para aumentar as chances de sobrevida e minimizar as lesões permanentes, as vítimas devem passar por um tipo de triagem para estabelecer prioridades para tratamento e transporte.

O algoritmo mais utilizado para esse tipo de triagem chama-se *Simple Triage And Rapid Treatment* (START).

Inicialmente, devem-se separar todas as vítimas que podem caminhar em um local seguro, longe da área do incidente e, se possível, com um oficial responsável.

A triagem das vítimas deve ser feita no local onde elas estiverem deitadas e deve demorar no máximo 60 segundos, ou menos.

Deve-se seguir a sequência respiração, perfusão e estado mental (RPM). Se a vítima respirar, a perfusão deverá ser analisada através do pulso radial ou do preenchimento capilar, por dois segundos. A partir daí, deverá ser analisado o estado mental da vítima, através de respostas a simples comandos verbais e orientação no tempo e espaço.

Se a vítima não respirar, suas vias aéreas deverão ser abertas, com remoção de obstruções e reavaliação. Se passar a respirar, a análise da perfusão e do estado mental deverá ser realizada. Caso contrário, deverá ser considerada morta, pois não haverá tempo útil para realização de manobras de ressuscitação cardiopulmonar.

Para facilitar o processo de triagem, um sistema de etiquetas foi desenvolvido, que utiliza um código de cores rapidamente aplicado à vítima e que pode rapidamente ser identificado no campo de operações. As etiquetas são de papel impermeável e possuem espaço para identificação e anotação de procedimentos realizados nas vítimas. As cores são baseadas nas condições gerais do paciente e, em algumas situações, levam em consideração as probabilidades de sobrevida de acordo com os recursos disponíveis. As categorias são:

- **Vermelho** – Remoção imediata. Pacientes extremamente graves, mas com alta probabilidade de sobrevida.

Necessitam procedimentos de moderadamente curta duração para prevenir a morte. Ex.: obstrução de vias aéreas, hemorragia acessível, amputações de emergência.

- **Amarelo** – Pode aguardar remoção; médias condições. Requer intervenção cirúrgica, mas pode aguardar sem compromisso para sua sobrevivência. Medidas intermediárias seriam administração intravenosa de fluidos, analgésicos, antibióticos. Ex.: fraturas de grandes ossos, queimaduras não complicadas, ferimentos em grandes músculos, lesões intratorácicas e/ou intra-abdominais.
- **Verde** – Boas condições. Paciente sem lesões graves em estruturas nervosas ou vasculares. Pode andar e normalmente pode providenciar cuidados próprios, ou necessita apenas ajuda de pessoal minimamente treinado.
- **Azul** – Usada para vítimas em que se espera a morte. Casos muito graves e de praticamente impossível resolução em função do tempo e dos recursos disponíveis. Deverá ser mantido o mais confortavelmente possível.
- **Preto** – Morto.

#### 2.4.3.7 Descontaminação

Em geral, o processo de descontaminação é a remoção ou neutralização de uma substância perigosa do meio ambiente ou de uma forma de vida. O propósito é o de prevenir maiores lesões e aumentar o potencial de recuperação clínica completa para pessoas expostas a essas substâncias, além de res-

taurar a infraestrutura também exposta e, ainda, prevenir ou reduzir as lesões que poderão ser causadas nos prestadores de socorro.

O manejo e o tratamento dos feridos contaminados variará de acordo com a situação e a natureza do agente contaminante. A descontaminação rápida, versátil, eficaz e de ampla capacidade é essencial para uma boa evolução dos casos e da resposta terapêutica.

A descontaminação ainda pode ser dividida em dois tipos distintos: a técnica e a médica (ou do paciente). Esta é o processo de limpeza dos indivíduos expostos ou feridos e é realizada pelos primeiros-socorristas ou pelo pessoal dos serviços de emergência hospitalar. É muito mais importante e treinada que a técnica, para equipamento e pessoal.

#### **2.5 Proposta de Plano de Atenção a Desastres para o Exército Brasileiro – PLADEX**

A proposta de criação do Plano de Atenção a Desastres para o Exército Brasileiro (PLADEX) é a seguinte: a instituição de uma equipe no nível dos comandos militares de área, de pronto-emprego operacional, designada e treinada para realizar os procedimentos referidos acima, no item “2.4 Organização do desastre”.

Para isso, deverá ser utilizada a estrutura administrativa já existente e esta equipe deverá ser constituída por pessoal das áreas de Inteligência (para realizar previamente o “Levantamento Estratégico de Área”, que deverá ser constantemente atualizado), Comando e Controle (Comunicações) e Logística (Saúde, Recursos Humanos, Suprimentos, Manutenção, Engenharia e Transporte), para que seja

possível coordenar todas as atividades que estarão acontecendo simultaneamente. Desse maneira, deverá prever a preparação da equipe para uma resposta imediata, pronta e rápida, diante de situações de emergência ou de calamidade pública, em que as Forças Armadas sejam acionadas para atuar. Nesses casos, a principal função das Forças Armadas será a de coordenação e controle das equipes civis que já estarão trabalhando, coordenadas pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, além do fornecimento de assistência médica emergencial às vítimas.

Para a assistência médica, poderá ser desencadeado o treinamento de equipe médica específica, conforme sugestão da própria autora no Trabalho de Conclusão de Curso de Chefia e Estado-Maior para Médicos (CCEM/Med) da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), intitulado “Atualização do Serviço de Saúde em Campanha do Exército Brasileiro”. Sugere-se, no trabalho, que seja criado efetivamente o batalhão de saúde, orgânico da DE, a partir das companhias logísticas de saúde dos batalhões logísticos, no nível de segundo escalação funcional do exército em campanha, e que este seja comandado por oficial médico do QEMA (Quadro de Estado-Maior da Ativa), que estará atuando no

nível brigada/divisão de exército. Em tempos de paz, as funções desse batalhão seriam justamente as de exercer apoio a ações subsidiárias, com capacitação e educação continuada de seu pessoal, conforme especificado a seguir:

- Apoio de saúde aos exercícios das unidades da DE.
- Apoio às calamidades públicas.
- Adestramento dos elementos de saúde, com instruções em suas instalações e estágios técnicos, através de convênios com órgãos de atendimento de emergências, públicas ou privadas.
- Instrução aos elementos de saúde quanto ao emprego, desdobramento e manutenção das instalações do segundo escalão, com treinamento para eventuais missões.

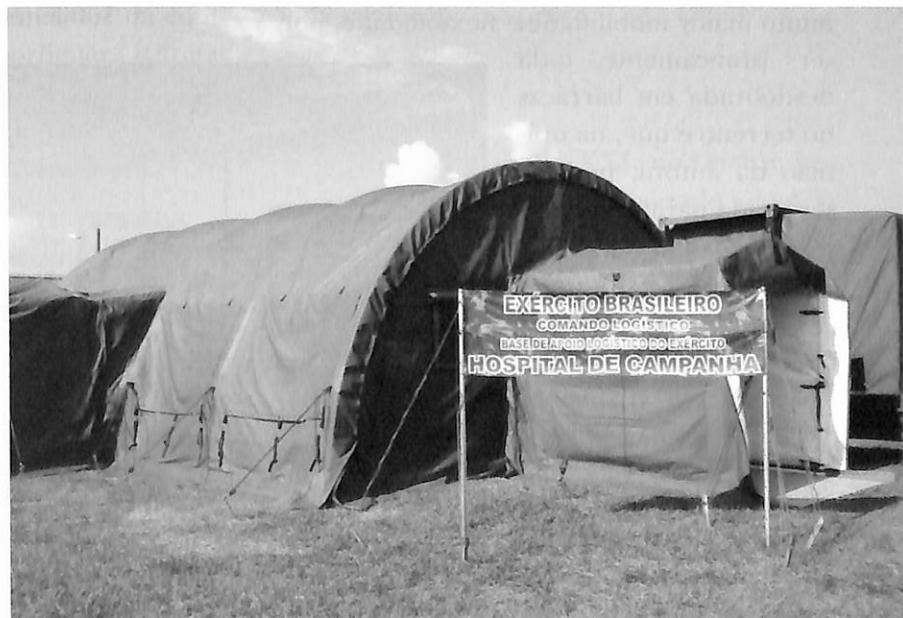


Foto 1 – Posto de Tratamento Modular (PTM)

Fonte: Fotografia da autora (2011)

- Manutenção da equipe sempre em condições adequadas para atendimento às emergências, caracterizando uma equipe de saúde de pronto-emprego operacional, em qualquer lugar do país.

Se criado, o Batalhão de Saúde (B Sau) será orgânico das DE e possuirá:

- 1 Cia Sau Reserva
- 1 Cia Sau Ap DE
- 1 Cia Sau / Bda
- 1 Cia Amb

As estruturas do segundo escalão também seriam alteradas, substituindo-se os antigos “Posto de Triagem” e “Posto Cirúrgico Móvel” por uma estrutura modular, já adquirida atualmente pela Diretoria de Saúde para complementar o Hospital de Campanha, mas que tem características de muito maior mobilidade e flexibilidade, por ser praticamente toda desdobrada em barracas no terreno e que, na opinião da autora, poderia ser usada para esse fim e seria chamada de “Posto de Tratamento Modular” (PTM). O PTM (Foto 1) é baseado no modelo francês de ETM (Elemento Técnico Modular = “abriço” de saúde modular, com sala de reanimação, centro cirúrgico, laboratório e outros), já desdobrado em várias missões, inclusive na Bósnia, com excelentes resultados.

O PTM, se aprovado, será constituído de módulos, montados em barracas especiais de fluxo contínuo, que tornam mais fácil o transporte rodoviário, ferroviário e aéreo e permitem várias configurações, dependendo da situação. Além disso, poderá ser desdobrado em até duas horas, com adequação dos equipamentos de apoio ao diagnóstico e acondicionamento dos materiais. A constituição do PTM será variável, dependendo da manobra a ser executada. Assim, terá a maior adequação dos meios disponíveis.

Sua composição básica terá os seguintes módulos:

- 1 UTI (Foto 2)
- 1 Centro Cirúrgico (Foto 3)
- 1 Gabinete Odontológico
- 1 Centro de Imagens (para exames de raios-X e ultrassom)
- 1 Laboratório de Análises Clínicas
- 100 leitos

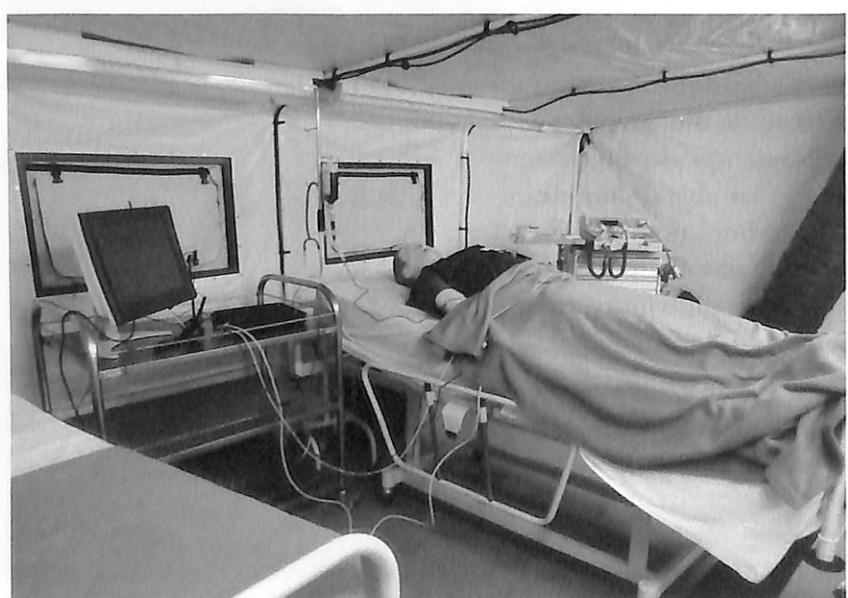


Foto 2 – UTI do PTM

Fonte: Fotografia da autora (2011)



Foto 3 – Centro Cirúrgico do PTM

Fonte: Fotografia da autora (2011)

A equipe do PTM será constituída por:

- Oficial médico cirurgião, com especialização em trauma (ATLS – Advanced Trauma Life Support), chefe da equipe de saúde, que coordenará o tratamento e evacuação do paciente
- Oficiais médicos cirurgiões e clínicos, com ATLS, subordinados ao chefe da equipe
- Oficial médico psiquiatra, com ATLS
- Oficial dentista, preferencialmente com especialização em cirurgia buco-maxilo-facial
- Oficial enfermeiro(a) especialista em UTI, centro cirúrgico, emergência e ambulatório – chefe da equipe de enfermagem
- Praças de saúde, com especialização em trauma (APH – atendimento pré-hospitalar);
- Oficial farmacêutico(a)
- Praça técnica em laboratório
- Praça técnica em radiologia

O Plano será executado todas as vezes em que houver necessidade do emprego do Exército nas situações referidas acima, ou ainda em estados de beligerância.

Para tanto, na teoria, há que se criar este Plano e, na prática, há que se treinar exaustivamente, para que as ações, quando necessárias, ocorram de forma rotineira e mecânica para a equipe envolvida.

A relação custo-benefício será a de que o Plano permitirá a aquisição de materiais e equipamentos específicos para este emprego e o treinamento adequado das equipes. O ganho maior será em termos de vidas humanas salvas. E uma vida salva não tem preço.

### 3. Conclusão

Em pleno século XXI, no cenário geopolítico internacional globalizado, com o Brasil considerado potência emergente, na medida do crescimento de sua estatura político-estratégica, constata-se a necessidade de garantia contra ameaças de qualquer natureza à sua sociedade, com capacidade de resistência a fatores adversos e de recuperação rápida. Para isto, é imprescindível a preparação das Forças Armadas para a segurança de suas infraestruturas críticas e para o gerenciamento e o controle de danos, tanto delas quanto da população, de uma maneira proativa.

Há que se estar sempre preparado para adversidades, provenientes de desastres,

ameaças e riscos. Isso requer planejamento, educação, divulgação, financiamento, apoio das instituições públicas nos diversos níveis de governo e muito treinamento.

A população no nível mundial não para de crescer, principalmente nas áreas mais pobres do mundo e mais expostas a conflitos. Dessa forma, o risco será cada vez maior no concernente a desastres coletivos na Humanidade. Entretanto, o impacto desses desastres poderá ser diminuído através do preenchimento de um enorme vazio, existente entre os conhecimentos técnico-científicos já alcançados pelo ser humano e sua aplicação prática. Evidencia-se nas televisões, diariamente, o aumento inexorável de vítimas e perdas econômicas, a cada novo desastre mundial. As razões para isso são complexas e estão enraizadas em fatores sociopolíticos e culturais, tanto quanto na pobreza. Muito ainda há a se conjecturar sobre as causas e as consequências dos desastres coletivos. Mas deve-se considerar que a resposta de uma sociedade inteira a um grande desastre deve ser o mais imediata possível, sem gerar o caos por isso. E o resultado da equação entre a sua natureza e a vulnerabi-

lidade da população a ele exposta dependerá diretamente da prontidão e da qualidade dessa resposta.

No Brasil, ainda há pouco planejamento da “Atenção aos Desastres”. Os segmentos da sociedade que estão mais integrados a isto são a Defesa Civil e os corpos de bombeiros. As Forças Armadas, no entanto, pela disposição de pessoal, equipamentos e viaturas, parecem ser a instituição com maior probabilidade de assumir este compromisso com a sociedade brasileira, de desenvolver todo um planejamento e treinamento para o manejo dos desastres coletivos. Principalmente, levando-se em consideração a realização dos grandes eventos desportivos mundiais, que acontecerão aqui, ao longo dos próximos anos.

Neste trabalho foi proposta uma forma de concretizar este plano, utilizando-se da estrutura administrativa e do pessoal do EB.

Em pleno século XXI, o ser humano pode desfrutar da melhor ciência e tecnologia de que se tem notícia, mas a certo custo: o de utilizá-la também para o bem de seu próximo. Pois uma vida... não tem preço.

## **Referências**

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. 45. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BRASIL. Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória n. 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, da Casa Civil da Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 out. 2010.
- BRASIL. Exército. **Diretriz Geral do Comandante do Exército**. Brasília: EME, 2003.
- BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. **Site Oficial**. Disponível em: <<http://www.gsi.gov.br/>>. Acesso em: 26 jul. 2011.

---

BRASIL. Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução...  
**Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Social. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Site Oficial**. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/>>. Acesso em: 26 jul. 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília: [s.n.], 2007. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157)>. Acesso em: 26 jul. 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Programa de Prevenção e Preparação para Emergência e Desastres – PPED**. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/programas/defesacivil/index.asp?area=sedec\\_prevencao](http://www.mi.gov.br/programas/defesacivil/index.asp?area=sedec_prevencao)>. Acesso em: 26 jul. 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Programa de Resposta aos Desastres – PRD**. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/programas/defesacivil/index.asp?area=sedec\\_respostas](http://www.mi.gov.br/programas/defesacivil/index.asp?area=sedec_respostas)>. Acesso em: 26 jul 2011.

CLAUSI, C.M. **Atualização do serviço de saúde em campanha do Exército** Brasileiro. Rio de Janeiro: ECEME, EME, 2011.

CLAUSI, C.M. Fundamentos para o manejo de desastres coletivos. **Revista do Exército Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 144, 2º Quadrimestre 2007. p 51-60.

COUTINHO, S.A.A. **Cenas da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2010.

FARMER, J. Christopher, JIMENEZ, Edgar J., RUBINSON, Lewis, **Fundamentals of disaster management**. 2. ed. Illinois, USA: Society of Critical Care Medicine, 2004.

GEILING, J. **Fundamental disaster management**. 3 ed. Illinois, USA: Society of Critical Care Medicine, 2009.

RYAN, J., MAHONEY, P.F., GREAVES, I., BOWYER, G. **Conflict and catastrophe medicine: a practical guide**. 2. ed. London: Springer, 2003.

# Biossegurança versus bioterrorismo

*Carlos Alberto Goulart Menna Barreto<sup>1</sup>*

## RESUMO

Após o atentado terrorista às Torres Gêmeas nos EUA, em 11 de setembro de 2001, o mundo despertou para a possibilidade de os ataques terroristas se repetirem. A motivação para os atentados pode ser a mais variada possível. A prevenção é extremamente difícil, e as formas para levar a termo um intento dessa natureza estão, hoje, muito diversificadas e facilitadas, principalmente se considerarmos o uso de material biológico como arma. Somados a tudo isso temos dois eventos internacionais de grande porte e imensa repercussão na mídia, previstos aqui no Brasil, a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas, respectivamente em 2014 e 2016. A relevância do trabalho relaciona-se com o perigo e/ou o risco de ocorrência de uma catástrofe para a saúde pública e para a Segurança Nacional, pela entrada de uma pandemia natural ou provocada por bioterrorismo no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Biossegurança. Bioterrorismo. Risco. Pandemia. Evento de Emergência em Saúde.

## Introdução

**A**pós o atentado terrorista às Torres Gêmeas nos EUA, em 11 de setembro de 2001, o mundo despertou para a possibilidade de os ataques terroristas se repetirem. A motivação para os atentados pode ser a mais variada possível. A prevenção é extremamente difícil, e as formas para levar a termo um intento dessa natureza estão, hoje, muito diversificadas e facilitadas, principalmente se considerarmos o uso de material biológico como arma.

Somados a tudo isso temos dois eventos internacionais de grande porte e imensa repercussão na mídia, previstos aqui no Brasil, a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas, respectivamente em 2014 e 2016.

Os possíveis desdobramentos desta situação nos campos científico, político, psicosocial, econômico e militar são aspectos que devem ser analisados na busca de soluções práticas, exequíveis e que permitam uma pronta resposta dos órgãos e autoridades afetos ao seu controle, pois permeiam, estrategicamente, vários sistemas vinculados à

<sup>1</sup> O autor é tenente-coronel médico do QEMA, ex-instrutor da EsAO, com especializações em Acupuntura, Adm. Hospitalar, Biossegurança, Ciências Militares, Perícias Médicas, Inteligência Estratégica, Gestão Estratégica de Saúde, Aperfeiçoamento Militar. Atualmente dirige o Hospital Militar de Área de Campos Grande (MS).

segurança do país. O objetivo aqui é alertar para a necessidade de o país estar preparado para prevenção da entrada de uma pandemia natural ou provocada por bioterrorismo.

## Desenvolvimento

Aspectos que podem influir na análise da possibilidade de entrada, no Brasil, de uma pandemia natural ou provocada por bioterrorismo:

- a. Questões pertinentes à biossegurança (estudo da capacidade técnico-científica do país na área de biossegurança, da infraestrutura laboratorial com capacidade de pesquisa e produção de imunológicos);
- b. Melhores práticas no campo da biossegurança referentes ao enfrentamento de pandemias;
- c. Estrutura técnico-científica de vigilância sanitária existente no país para o enfrentamento de pandemias;
- d. Capacidade de formação e treinamento de recursos humanos (RH) na área de biossegurança, bioterrorismo, gestão de catástrofes, gerenciamento de crises, pesquisas da diversidade biológica do país, tecnologia da informação e inteligência estratégica.

Prováveis efeitos nos campos do Poder Nacional:

- a. Campo Psicossocial – O país pode sofrer grande impacto pela morbidade e mortalidade relacionada à pandemia; a população exposta pode ser dizima-

da ou ficar muito doente, provocando sobrecarga dos serviços e do sistema de saúde como um todo. Somado a isso, a parcela da população que sobreviveu e não está doente certamente estará em pânico.

- b. Campo Econômico-Financeiro – Pode ser fragilizado pelo grande volume de recursos que deverão ser alocados com o custeio de tratamentos, hospitalizações, pesquisas, elaboração de produtos destinados a diagnóstico, produção de fármacos e vacinas para conter a crise. Além da redução da força produtiva do país. A economia também pode ser comprometida pela redução do comércio exterior e por redução das exportações devido às restrições ao trânsito de pessoas e de cargas;
- c. Campo Político e Militar – As consequências nestes campos serão o comprometimento da Segurança Nacional e também da estatura geopolítica do país no cenário global;
- d. Campo da Ciência e Tecnologia – Uma das piores consequências é o país ficar na dependência tecnológica e científica de instituições estrangeiras e completamente afastado do processo de construção do conhecimento e das informações biológicas e de biossegurança, capazes de prepará-lo para o enfrentamento de uma crise dessas proporções. Este conhecimento é necessário para planejar as ações de prevenção de uma crise dessa natureza.

Para imersão no tema, é necessário conhecer alguns conceitos:

### a. Risco

De acordo com a Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) 196/96, é a possibilidade de danos à dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social ou cultural do ser humano, em qualquer fase de uma pesquisa e dela decorrente. O risco é classificado em quatro classes básicas:

- Classe de risco 1 (baixo risco individual e para a coletividade): inclui os agentes biológicos conhecidos por não causarem doenças em pessoas ou animais adultos sadios. Exemplo: *Lactobacillus sp.*
- Classe de risco 2 (moderado risco individual e limitado risco para a comunidade): inclui os agentes biológicos que provocam infecções no homem ou nos animais, cujo potencial de propagação na comunidade e de disseminação no meio ambiente é limitado, e para os quais existem medidas terapêuticas e profiláticas eficazes. Exemplo: *Schistosoma mansoni*.
- Classe de risco 3 (alto risco individual e moderado risco para a comunidade): inclui os agentes biológicos que possuem capacidade de transmissão por via respiratória e que causam patologias humanas ou animais, potencialmente letais, para as quais existem usualmente tratamento e/ou prevenção. Representam risco se disseminados na comunidade e no meio ambiente, podendo propagar-se de pessoa a pessoa, também pelo contato com secreções e excrementos. Exemplo: *Influenza*.

- Classe de risco 4 (alto risco individual e para a comunidade): inclui os agentes biológicos com grande poder de transmissibilidade por via respiratória ou de transmissão desconhecida. Até o momento não há nenhuma medida profilática ou terapêutica eficaz contra infecções ocasionadas por estes. Causam doenças humanas e animais de alta gravidade, com alta capacidade de disseminação na comunidade e no meio ambiente. Exemplo: Vírus *Ebola*.

Obs.: Há ainda a Classe de risco especial (alto risco de causar doença animal grave e de disseminação no meio ambiente), que inclui agentes biológicos de doença animal não existentes no país e que, embora não sejam obrigatoriamente patógenos de importância para o homem, podem gerar graves perdas econômicas e/ou na produção de alimentos.

### b. Biossegurança

Biossegurança é segurança da vida. Pode-se dizer também que é um conjunto de ações e posturas que visam prevenir, controlar, reduzir ou eliminar riscos inerentes às atividades, nas mais variadas áreas, que possam comprometer a saúde humana, animal, vegetal e o meio ambiente.

Aqui o foco da biossegurança está nas doenças infecciosas e toxinas biológicas, como fontes de epidemias e pandemias.

### c. Epidemia e Pandemia

O Termo epidemia tem origem no grego clássico: epi (sobre) + demos (povo).

Caracteriza-se pela incidência, em curto período de tempo, de grande número de casos de uma doença, não necessariamente infec-tocontagiosa.

Uma pandemia, do grego παν (pan = tudo/todo) + δῆμος (demos = povo); é uma epidemia de doença infecciosa que se espalha entre a população localizada em uma grande região geográfica como, por exemplo, um continente, ou mesmo o planeta.

#### d. Bioterrorismo

A correta definição de bioterrorismo, segundo o *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC/EUA), Magalhães e outros, é a “disseminação deliberada de microrganismos ou toxinas derivadas de organismos vivos, vírus ou príons, causando morte ou doença em pessoas, animais ou plantas.” Morse inclui nesta definição a palavra “terror”, sugerindo que o elemento surpresa e o fato de que um ataque de bioterrorismo pode levar horas ou dias para ser descoberto, utilizando-se da dimensão psicológica como uma ferramenta importante para terroristas.

Ressalte-se que o objetivo principal destes atos é a disseminação de medo, pânico, ansiedade e insegurança na população, provocando a perda de confiança nas autoridades governamentais e prejuízos econômicos.

#### e. Níveis de biossegurança em laboratórios (NB1, NB2, NB3 e NB4)

O laboratório de biossegurança nível 1 (NB1) é o laboratório onde são manipulados os microrganismos pertencentes à classe de risco 1. Não é requerida nenhuma caracte-

rística de desenho, além de um bom planejamento espacial e funcional e a adoção de boas práticas laboratoriais.

O laboratório de biossegurança nível 2 (NB2) é o laboratório onde são manipulados os microrganismos pertencentes à classe de risco 2. São os laboratórios clínicos ou hospitalares de níveis primários de diagnóstico, sendo necessário, além da adoção das boas práticas, o uso de barreiras físicas primárias (cabine de segurança biológica, EPI – equipamentos de proteção individual) e secundárias (desenho e organização do laboratório).

O laboratório de biossegurança nível 3 (NB3) é o laboratório onde são manipulados os microrganismos pertencentes à classe de risco 3, ou para manipulação de grandes volumes e altas concentrações de microrganismos da classe de risco 2. Para este nível de contenção são requeridos, além dos itens referidos no nível 2, desenho e construção laboratoriais especiais. Deve ser mantido controle rígido quanto à operação, inspeção e manutenção das instalações e equipamentos, e o pessoal técnico deve receber treinamento específico sobre procedimentos de segurança para a manipulação desses microrganismos.

O laboratório de biossegurança nível 4 (NB4), ou laboratório de contenção máxima, destina-se à manipulação de microrganismos da classe de risco 4, onde há o mais alto nível de contenção, além de representar uma unidade geográfica e funcionalmente independente de outras áreas. Esses laboratórios requerem, além dos requisitos físicos e operacionais dos níveis de contenção 1, 2 e 3, barreiras de contenção (instalações, desenho, equipamentos de proteção) e procedimentos especiais de segurança.

#### f. Evento de Emergência em Saúde

Fruto do estudo do tema, realizado por este autor, e também para melhor discorrer sobre o assunto, foi necessário definir “Evento de Emergência em Saúde” (EES) como sendo qualquer evento em saúde com potencial de morbidade/mortalidade catastrófico para a população, caracterizando uma situação de emergência com a necessidade de medidas emergenciais. Contudo, para os propósitos desta análise, EES está relacionado à entrada no país de uma pandemia natural ou provocada por bioterrorismo. Dessa forma, chegou-se à criação de outros dois conceitos: “Evento Focal de Emergência em Saúde” (EFES) e “Evento Multifocal de Emergência em Saúde” (EMFES). “Evento Focal de Emergência em Saúde” (EFES) seria a definição da entrada da pandemia por um único ponto no território nacional e “Evento Multifocal de Emergência em Saúde” (EMFES) seria a definição da entrada da pandemia por vários locais simultaneamente. Os desdobramentos num e outro caso são completamente diferentes; no segundo caso pode significar a perda do controle da situação.

#### ***Reflexos de uma pandemia natural ou por bioterrorismo, no mundo e no Brasil***

Se considerarmos a possibilidade de uma pandemia natural ou provocada por bioterrorismo chegar ao país, seus danos, sua intensidade, consequências e desdobramentos imporão uma série de desafios para a saúde pública em geral, nas três esferas do poder.

Em relação ao terrorismo, quanto representa hoje a possibilidade de ataque bio-

terrorista no mundo e no Brasil, como o país está preparado para se defender, particularmente frente aos dois eventos internacionais que serão realizados em 2014 e 2016, Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas, respectivamente. O bioterrorismo é hoje uma ameaça real em todo o mundo. Considerando-se que as ações de bioterrorismo utilizam agentes biológicos capazes de promover grandes epidemias e sobrecarga nos sistemas de saúde de qualquer cidade, estado ou país, o bioterrorismo passa a ser não apenas uma preocupação de governantes e militares, mas também dos profissionais da área da saúde.

A pergunta já não é “se ocorrerá?” e sim “quando?” e “o que fazer?”.

Uma vez que alguns agentes utilizados como armas biológicas necessitam de um período de incubação, não apresentando seus efeitos imediatamente após serem dispersos, um evento de bioterrorismo pode ocorrer silenciosamente, sem nenhum aviso prévio, só sendo percebido quando surgirem plantas, animais ou seres humanos doentes ou mortos. Assim, quando as autoridades forem alertadas para a ocorrência de um evento deste tipo, o número de vítimas já poderá ser expressivo, sobrecregendo os sistemas de saúde.

Não podemos esquecer que, pelo trânsito global de viroses, em poucas horas, uma pandemia pode passar de um continente a outro através das viagens aéreas (Marques, 1995). É uma possibilidade real, por exemplo, de a “Tuberculose Totalmente Resistente a Drogas” – TDR (sigla em inglês) chegar ao Brasil. Esta é uma forma de tuberculose totalmente resistente a remédios, que foi diagnosticada em Bombaim e espalha-se na

Índia. Ao todo já foram confirmados 12 casos, sendo três deles fatais.

Embora o Brasil, historicamente, não se apresente como alvo para um ataque terrorista, existem condicionantes circunstanciais que podem fazê-lo um alvo compensador: a emergência do país no cenário geopolítico internacional como um dos atores protagonistas; a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas, dois eventos em que estarão reunidas em um único local as maiores potências políticas, militares e econômicas do mundo; a facilidade de produzir agentes biológicos com finalidade de serem usados como armas em ataques bioterroristas, o relativo baixo custo, como por exemplo a *Ricina*.

A ricina é uma proteína encontrada na semente da mamona (*Ricinus communis L.*), sendo considerada a mais potente e letal toxina vegetal. Esta proteína é classificada no grupo das RIPs que são um grupo especial de proteínas (*Ribosome-Inactivating-Proteins*), ou proteínas inativadoras de ribossomos. As proteínas desse grupo, após entrar nas células ligam-se aos ribossomos, paralisando a síntese de proteínas e causando morte da célula. Uma semente de mamona contém ricina suficiente para levar uma criança à morte. A planta da mamoneira é facilmente encontrada em qualquer terreno baldio das cidades brasileiras. A fabricação da ricina não requer nada muito sofistificado, podendo ser feita de forma artesanal, em laboratório caseiro, usando-se utensílios

e eletrodomésticos simples. A mesma pode ser usada de várias maneiras: diluída na fonte de água, nos alimentos ou simplesmente ser dispersa no ar livre ou no sistema de ar-condicionado de um grande complexo esportivo. Grânulos de ricina podem ser inoculados ou dissolvidos em líquidos e injetados no organismo das pessoas, assim como ocorreu no assassinato do jornalista búlgaro Georgi Markov, em 1978. O envenenamento com ricina não é transmitido de pessoa para pessoa por contato.

Não há nenhum teste confiável para confirmar a exposição à ricina. O médico terá de verificar se há determinadas combinações de sintomas.

Essa é uma possibilidade que se abre em laboratórios domésticos, como é o caso do laboratório doméstico de Cathal Garvey, em Cook, na Irlanda, cujos instrumentos, equipamen-

tos e aparelhos são em sua maioria improvisados, tais como o incubador de bactérias que fica em uma antiga caixa de transporte feita de isopor, com um tapete de aquecimento e um termômetro transformado em termostato. Para fazer esterilizações, é usada uma panela de pressão, e não um sistema de autoclave. Alguns instrumentos foram confeccionados com latas de café.

Na atualidade, há correntes que pregam que o conhecimento deve ser um direito do cidadão; assim, no mundo emergente da ciência cidadã, surgem os cientistas da improvisação ou *biohackers*, que são parte de

*Um agente biológico pode ser facilmente diluído em mananciais ou simplesmente disperso no sistema de ar-condicionado de um grande complexo esportivo*

um movimento denominado DIYbio, abreviação de biologia do *do-it-yourself*, isto é, do “faça-você-mesmo”, que foi lançado oficialmente em 2008 com o site DIYBio.org, um canal online para compartilhar ideias.

A idéia de amadores que fazem a própria biologia levanta temores a respeito de um bioterrorismo deliberado e da criação não intencional de uma doença mortal.

Criar um novo patógeno virulento pode não estar longe da realidade. O vírologista Ron Fouchier, em seu laboratório na Holanda, fez experimentos com o vírus da gripe aviária, o H5N1, para ver como ele poderia ficar ainda mais virulento.

A pesquisa dele envolvia espalhar o vírus em uma população de furões, e ele percebeu que, à medida que o vírus se replicava, ele se adaptava para se espalhar ainda mais rápido. Entretanto, pesquisas anteriores mostram que quaisquer variações de *influenza* que se espalham entre furões podem se espalhar entre humanos. Dez gerações depois, os esforços do pesquisador criaram um vírus que se espalha pelo ar e que poderia matar metade da população mundial. Em geral, o vírus H5N1

afeta aves, mas há cerca de 10 anos ele surgiu em humanos, primeiro na Ásia, depois ao redor do mundo. Casos humanos são raros — cerca de 600 no total — mas eles são mortais: cerca de metade dos infectados morre por causa da gripe. A gripe aviária não é mais frequente porque, na ver-

são comum, o vírus não se transmite pelo ar, mas, na versão de Fouchier, sim. Ele é tão contagioso quanto a gripe humana, porém bem mais letal.

Qualquer um que coloque as mãos no trabalho de Fouchier poderia reproduzir os resultados.

### ***Capacidade do Brasil para responder a um “Evento de Emergência em Saúde”***

Esta capacidade encontra-se comprometida, uma vez que o país apresenta-se com uma infraestrutura deficiente para produção de conhecimento na área biotecnológica. Na área específica da biossegurança, a produção do conhecimento é incipiente.

Basta analisar a quantidade de pedidos de patentes e comparar com os países desenvolvidos. A pesquisa com células-tronco e as pesquisas desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Produtos Agropecuários (EMBRAPA), são nichos de desenvolvimento na área que envolve biossegurança, mas são exceções e não a regra no país.

Também deficitária é a infraestrutura laboratorial com condições de pesquisa, desenvolvimento e produção de imunológicos e novos fármacos. Em

---

*A infraestrutura laboratorial com condições de pesquisa, desenvolvimento e produção de imunológicos e novos fármacos é deficitária*

---

que pese o Brasil viver um período de ascensão em relação à produção de imunológicos, isso ocorre com baixo valor tecnológico agregado. A situação atual impõe a pesquisa e o uso de novas tecnologias na produção de imunológicos, com o objetivo de aumentar a produção, obter produtos mais potentes e mais específicos.

O investimento para possibilitar este desenvolvimento passa necessariamente pela construção da infraestrutura de, pelo menos, um laboratório de pesquisa biológica NB4. Essa medida é vital para evitar a remessa de amostras de nossa biodiversidade para o exterior, para pesquisas, compartilhando informações estratégicas e de segurança, com entidades estrangeiras e com outros estados. O retardo no desenvolvimento dessa área pode comprometer a segurança do país. Pesquisadores estrangeiros publicam trabalhos científicos e solicitam patentes de inovações, usando, como substrato para a pesquisa, a biodiversidade da mata atlântica e da floresta amazônica.

Quanto à fisiografia do Brasil, os obstáculos a serem vencidos influem diretamente na capacidade de resposta a uma emergência em saúde (EFES ou EMFES). O Brasil possui uma vasta área considerada anecúmeno na Região Norte: a selva amazônica. Nessa área, a densidade demográfica é muito baixa, a região é muito grande e as distâncias são medidas em dias de viagem, usando as hidrovias naturais. Outro aspecto relevante é que a malha rodoviária é mínima, não permitindo maior integração na própria região e da região com o resto do país. Essa integração ocorre de duas maneiras: aérea ou fluvial. A aérea é mais rápida, o fator tempo pode ser priorizado; contudo, é mais onerosa e apresenta algumas restrições, como a neces-

sidade de aeroportos, pistas de decolagem ou clareiras na selva para o pouso de helicópteros. A mais utilizada é a fluvial. Entretanto, estas características, representam também um aspecto considerado positivo, pois favorece o controle da disseminação, a limitação e isolamento de qualquer EFES ou EMFES. O grande problema dessa região é o ambiente selvagem. Nessa região, o homem está exposto a microorganismos selvagens e ainda desconhecidos. Esse contato pode ser catastrófico para a população.

A extensa faixa de fronteiras secas do Brasil e sua deficiente vigilância podem significar a vulnerabilidade suficiente para a entrada de uma pandemia natural ou provocada.

Essa vulnerabilidade foi destacada, recentemente (Jan/2012), em relação à febre aftosa na fronteira do Brasil com o Paraguai, episódio no qual o EB foi empregado na fiscalização. A grande extensão do litoral também apresenta as mesmas dificuldades para controle e vigilância. Na Região Centro-Oeste, o cerrado e o pantanal também oferecem grandes obstáculos à integração regional. O clima seco na região do cerrado é sempre um fator agressivo à saúde da população. Embora esta região represente a linha de frente na produção agropecuária brasileira, também é uma área de grandes distâncias, com malha rodoviária que permite a integração nacional; mas a integração regional, tal qual ocorre no Sul e Sudeste, não existe. No bioma do pantanal, principalmente

na época das cheias, essa integração regional também é bastante dificultada. Entretanto, semelhante à Região Norte, estas características representam um aspecto considerado positivo, pois favorece o controle da disseminação, a limitação e isolamento de qualquer EFES ou EMFES.

As regiões Sul, Sudeste e Nordeste, são as mais desenvolvidas, apresentam uma intensa malha viária, o que lhes permite excelente integração regional e nacional. Apresentam uma infraestrutura de saúde bem desenvolvida, com rede de atenção básica de saúde, hospitais de referência nacional, laboratórios, centros de pesquisa, universidades etc. Em contrapartida, também apresentam a maior densidade demográfica do país, o que já é, por si só, um aspecto complicador para o controle e contenção de um EFES ou EMFES.

O Brasil apresentou uma grande evolução no que diz respeito à produção de conhecimentos na área tecnológica nas universidades e indústrias, com entidades como o Instituto de Tecnologia da Aeronáutica (ITA), a Agência Espacial Brasileira (AEB), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a Petrobras, com o desenvolvimento de tecnologias para prospecção e exploração de petróleo em águas profundas em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a EMBRAER, o uso de energia nuclear para gerar energia elétrica, inclusive para propulsão de submarinos, entre tantos que podem ser citados.

Contudo, o desenvolvimento na área de biotecnologia é menos acentuado. A desfasagem nesta área pode comprometer toda a sustentação política, social e econômica e do Brasil, aumentando a vulnerabilidade à segurança nacional.

A necessidade de formação e treinamento de recursos humanos é patente nas áreas de biossegurança, bioterrorismo, gestão de catástrofes, gerenciamento de crises, de pesquisas da diversidade biológica do país, de tecnologia da informação e de inteligência estratégica.

Em que pese ser da ANVISA a responsabilidade de vigilância sanitária de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados, as Forças Armadas (FA) têm um papel importantíssimo nessa tarefa por estarem afetas à segurança do país.

Podem colaborar, tanto na prevenção — ou seja, no controle e fiscalização do mar territorial, portos e hidrovias, controle e vigilância da floresta amazônica, da faixa de fronteiras secas, vigilância e fiscalização dos aeroportos, para evitar um EFES ou EMFES —, quanto no gerenciamento de uma crise provocada por

uma pandemia no país, por meio da atuação dos seus serviços de saúde (Sv Sau) integrados com a ANVISA, com a Defesa Civil, Ministério da Saúde, secretarias de Saúde estaduais e municipais. Neste particular, o Sv Sau do EB, por ter grande capilaridade em todo território nacional, poderá ser o primeiro a ser chama-

---

*A desfasagem na área de biotecnologia pode comprometer toda a sustentação política do Brasil, aumentando a vulnerabilidade à segurança nacional*

---

do para atuar na contenção de um EFES ou EMFES, por já estar presente na área.

Quanto ao arcabouço geral da saúde no Brasil, toda sua infraestrutura física e funcional precisa ser dimensionada para funcionar de forma integrada nas três esferas do poder, para reduzir os danos e riscos previsíveis e para melhor gerir uma crise gerada pela entrada de uma pandemia no país.

Na ocorrência de um EFES ou EMFES, o prévio Levantamento Estratégico de Área em Saúde (LEAS), que já deve estar pronto, representa o primeiro passo do planejamento estratégico. O LEAS inclui levantamento epidemiológico, informações do clima, da variação térmica, do relevo, da flora e fauna de importância econômica e em saúde, densidade demográfica, transportes, comunicações, infraestrutura de saúde (hospitais, leitos hospitalares, laboratórios de análises clínicas, indústria farmacológica, bancos de sangue, ambulatórios, clínicas, centros de diagnóstico), endemias e epidemias, saneamento básico, vetores etc. A preparação para um evento com a magnitude que pode vir a ter uma pandemia exige o envolvimento e a participação de todos os setores organizados da sociedade, dentro e fora do Governo. Contudo, esse envolvimento precisa ser coordenado e estar ancorado em uma estrutura física que dê suporte às ações decorrentes. Assim temos:

a. Laboratório de Biossegurança e Rede Nacional de Laboratórios Centrais de Saúde Pública (LACEN). Desde 2004, a Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS) vem implantando a Rede Nacional de Laboratórios de Saúde Pública de Nível de Biossegurança 3 (NB3). Ao todo, somam hoje treze unidades. Já está em estudo a implantação do Laboratório Nacional, que contará com áreas de biossegurança 1, 2, 3 e 4.

Visando ao desenvolvimento nas áreas Estratégicas de Demanda da Defesa Nacional, particularmente o Eixo de Ciência e Tecnologia, nas tecnologias de interesse nacional (materiais e processos em biotecnologia e DQBN), o Ministério da Defesa (MD) tem feito parcerias com o Ministério da Saúde (MS) e SVS para cobertura de saúde da população, principalmente na Região Norte. As Forças Armadas (FA), por meio dos seus serviços de saúde em todo o território nacional, principalmente do EB, facilitam o controle e vigilância sanitária e epidemiológica.

b. Sistema Nacional de Vigilância em Saúde (SNVS). Este sistema abrange as estruturas existentes nos 26 estados e no DF, incluindo os sistemas municipais de Vigilância Epidemiológica (VE) coordenados pela SVS/MS. Destaca-se, nesse contexto, o Centro de Informações Estratégicas de Vigilância em Saúde (CIEVS). Esse Centro conta com uma equipe especializada que faz plantão 24 horas por dia, todos os dias da semana, para receber notificações e comunicar as autoridades

---

*A preparação para um evento com a magnitude de uma pandemia exige o envolvimento de todos os setores organizados da sociedade*

---

em caso de emergência. Além das situações de crise, o CIEVS funciona como ferramenta de trabalho fundamental para coordenar o sistema nacional de vigilância em saúde do país. Seu foco principal é o acompanhamento de um conjunto de doenças que, pelo seu elevado potencial de disseminação e/ou riscos à saúde pública, necessitam de acompanhamento por parte do Ministério da Saúde. Também está incluída a ocorrência de “agravos inusitados”, que são casos ou óbitos por doença de origem desconhecida ou alteração no padrão epidemiológico de doença conhecida. Essa lista de doenças é de notificação imediata, devendo ser comunicada, pelo profissional ou serviço de saúde, em até 24 horas do diagnóstico inicial.

Além disso, todas as notificações que chegarem ou forem detectadas no noticiário nacional pelo CIEVS serão comunicadas imediatamente às secretarias estaduais de saúde e avaliadas pela Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), para terem sua veracidade e relevância epidemiológica verificadas. De posse da informação, a secretaria estadual ou municipal de saúde tem condições de adotar, de forma ágil, as medidas adequadas para a investigação epidemiológica e bloqueio da disseminação de doenças. O Ministério da Saúde passa a acompanhar, neste momento, por meio do CIEVS, o comportamento epidemiológico da doença e estará pronto para enviar equipes treinadas para detecção e resposta de surtos, sempre que for necessário. Os casos que se configurarem como de relevância nacional serão investigados pela Unidade de Respostas Rápidas (URR) da SVS, que utilizará a estrutura tecnológica do CIEVS para acionar técnicos,

especialistas, redes de profissionais, secretarias de saúde, laboratórios e institutos de pesquisa.

c. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). É responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e exerce, por meio da Gerência Geral de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados (GGPAF), o controle sanitário nessas áreas. A estrutura organizacional da GGPAF está interligada por meio de sistemas informatizados, que proporcionam uma dinâmica comunicação entre os diversos níveis que a compõem. A GGPAF está estruturada conforme descrito abaixo:

- Gerência de Infraestrutura, Meios de Transporte e Controle de Vetores;
- Gerência de Orientação e Controle Sanitário de Viajantes;
- Gerência de Projetos Especiais;
- Gerência de Inspeção de Produtos e Autorização de Empresas;
- Gerência de Planejamento, Avaliação e Acompanhamento.

Também fazem parte da estrutura, 27 Coordenações Estaduais – CVSPAF, que são unidades gestoras, com agilidade administrativa para ações locais, 108 Postos de Controle e Fiscalização e 57 Salas de Vacinas. Os Postos estão localizados nos principais pontos de entrada e saída do país, envolvendo 1.300 trabalhadores em equipes multiprofissionais.

Para a adoção das medidas de controle sanitário nas áreas de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados, foram definidas cinco linhas de ação para avaliação, tomada de decisão, acompanhamento e implementação de medidas sanitárias de

forma diferenciada, considerando os períodos interpandêmico, de alerta pandêmico e pós-pandêmico e suas fases de evolução:

- Informação e comunicação.
- Capacitação de profissionais.
- Controle sanitário de viajantes.
- Controle sanitário de infraestrutura, meios de transporte, mercadorias.
- Organização e preparo.

### ***Planejamento estratégico para otimizar a infraestrutura de saúde e de vigilância sanitária no Brasil***

O Plano do MS estrutura-se por meio de uma Rede de Assistência. A atuação da Atenção Básica de Saúde consiste em um conjunto de ações, de caráter individual ou coletivo, situadas no primeiro nível de atenção dos sistemas de saúde, voltadas para a promoção da saúde, prevenção de agravos, tratamento e reabilitação.

Atualmente, a Atenção Básica no Brasil compreende dois modelos: um tradicional, em que as unidades de saúde são compostas por médico clínico-geral, ginecologista, enfermeiros e auxiliares de enfermagem, e um outro modelo, denominado de Estratégia de Saúde da Família (ESF), que é composto por uma equipe multiprofissional (médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e de quatro a seis agentes comunitários), que dispõe de recursos que poderão ser utilizados para identificação precoce de áreas de risco e casos suspeitos de doenças infecciosas e agravos em suas áreas de abrangência. A cobertura populacional da ESF ainda é limitada, particularmente em grandes centros urbanos.

Em dezembro de 2010, o número de equipes de Saúde da Família era de 31.660,

cobrindo 98.000.000 habitantes (que corresponde a aproximadamente 52% da população brasileira), além de auxiliares de enfermagem (mais de 33.000), enfermeiros (mais de 31.000), médicos (mais de 30.000).

É importante ressaltar que, em situação de pandemia, os dois modelos terão que trabalhar como um só modelo, com todos os profissionais trabalhando de forma organizada de acordo com um protocolo predefinido.

### ***Atenção Especializada e Estrutura da Rede Hospitalar***

Atualmente, a rede de assistência à saúde no Brasil dispõe de 466.863 leitos, sendo que 381.050 leitos (81,6% do total) são destinados ao SUS. Quanto à classificação dos referidos leitos SUS, 104.888 (27,5%) são leitos cirúrgicos, 255.038 (67%) são leitos clínicos e 21.124 (5,5%) são leitos complementares, que englobam 1.852 leitos de terapia intensiva pediátrica, 3.003 leitos de terapia intensiva neonatal, 8.248 leitos de terapia intensiva para adultos, além de 4.696 leitos de unidades intermediárias e 3.325 leitos de isolamento. Esses últimos representam 40,3% do total de leitos de isolamento do país. Dadas as características atuais de rede hospitalar brasileira, percebe-se uma concentração de leitos, nas áreas de maior concentração tecnológica, notadamente a região sudeste.

Quanto à adequação dos leitos de isolamento para responder a uma situação pandêmica, não há informações disponíveis nos bancos de dados do MS.

Relativo à Política Nacional de Atenção às Urgências, em especial o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência, existem

94 serviços implementados ou em fase de implementação, com 727 equipes de suporte básico de vida e 190 equipes de suporte avançado de vida.

Já estão sendo atendidos 598 municípios, com uma cobertura de 82.188.798 habitantes. Observa-se também uma concentração de serviços na região sudeste, a qual detém 42,5%

(310) das equipes de suporte básico instaladas e 43% (82) das de suporte avançado. É importante lembrar que a implementação dos SAMU pressupõe a efetiva regulação das referências e contrarreferências nos atendimentos de urgências e não unicamente o transporte de pacientes às unidades prestadoras de assistência à população.

Cabe ressaltar que quaisquer ações de Atenção à Saúde devem pautar-se pelos princípios que regem o Sistema Único de Saúde, notadamente a Descentralização da Gestão, pois cada esfera de governo dispõe de responsabilidades específicas e complementares.

A aquisição, comercialização, distribuição e uso de vacinas, antivirais e antimicrobianos é uma situação que merece ser analisada com mais atenção. Se o EFES/EMFES estiver relacionado a uma pandemia, na qual já se conhece o agente etiológico, a via de transmissão, o período de incubação, o genoma da cepa bacteriana ou do vírus, o Brasil apresenta uma relativa capacidade de produção de imunológicos e vacinas. Entretanto se no EES não se conhece nada

a respeito, a situação complica-se exponencialmente. Neste caso, o país estará submisso aos centros internacionais de referência, se

houver disponibilidade, pois tais centros priorizarão a sua população. Ressalta-se que a vigilância epidemiológica, pesquisa e produção de vacinas é a base para o controle de pandemias de qualquer etiologia e

que agentes imunológicos antivirais e bactericidas devem ser considerados como auxiliares ao uso da vacina.

Depreende-se dessa situação a imperiosa necessidade de um laboratório NB4, para elaboração de pesquisas com antimicrobianos, antivirais, vacinas e demais imunológicos específicos para as cepas que provocaram o EES. Essa evidência fica mais clara quando o agente etiológico é desconhecido.

### *Plano Nacional para Enfrentamento de uma Pandemia*

O Ministério da Saúde (MS) desenvolveu, também, um planejamento para o enfrentamento de uma possível pandemia de *influenza* no país, que pode ser adaptado para atender uma vigilância epidemiológica de espectro bem mais amplo.

O Plano nacional traz diretrizes gerais, que se tornarão concretas na medida em que forem incorporadas em cada estado e município do país. O Ministério da Saúde desempenhará um papel de coordenador e permanente estimulador para que todas as medidas sejam adequadamente implantadas.

A primeira etapa na preparação para uma pandemia é controlar as doenças transmissíveis conhecidas, endêmicas, epidêmicas ou sazonais e reconhecer o surgimento de doenças novas, independente do agente etiológico, o que corresponde à detecção e à identificação imediata.

Para isso, é essencial contar com um sistema organizado e preparado para a monitoração das doenças prevalentes: conhecidas e diagnosticadas, e das novas e desconhecidas (Larreinaga e Corcho, 2000). Isso traria informações preciosas na busca de diagnósticos diferenciais com possíveis pandemias naturais e/ou provocadas por bioterrorismo.

A principal medida a ser desenvolvida seria o reforço da nossa capacidade de detecção das doenças emergentes e re-emergentes. Para começar, o aprimoramento da capacidade de detecção das doenças infeciosas emergentes e reemergentes exige a participação dos profissionais da área da saúde. É necessário que médicos, enfermeiros, médicos-veterinários, e demais profissionais envolvidos com a assistência da população estejam capacitados a iniciar a sua investigação epidemiológica, conscientes das possíveis implicações da detecção de um caso de doença nova ou emergente, para tomarem as medidas necessárias oportunamente.

Há que se investir na formação dos novos profissionais e na educação continuada dos demais, es-

timulando sua curiosidade na investigação diagnóstica dos casos suspeitos de doenças infecciosas, buscando o diagnóstico etiológico e tendo clareza da necessidade de sua notificação. Em seguida, há que se pensar nos laboratórios de saúde pública. Para que seja possível a detecção das doenças emergentes e reemergentes faz-se necessária a existência de uma rede de laboratórios, como já descrito, mas essa rede precisa ir além da já existente e incluir, também, os laboratórios universitários; não só os de patologia clínica, microbiologia, parasitologia, virologia e imunologia, mas também os de entomologia, zoologia, ecologia, ornitologia, micologia, medicina veterinária, enfim, de todas as disciplinas que tenham interesse e possam contribuir nesse esforço.

A pesquisa e catalogação de espécies de aves migratórias, suas rotas de migração, origem e destino, também é um aspecto importante no Levantamento Estratégico de Área em Saúde (LEAS), que deve ser priorizado, no sentido de facilitar um possível inquérito epidemiológico.

O sistema de vigilância deve estar estruturado em dois componentes: o primeiro é a detecção, a notificação, a investigação e o controle de surtos de doenças emergentes e reemergentes; o outro componente é o implemento de rotinas de análise dos dados secundários de internações e óbitos provocados pelas doenças emergentes e reemergentes e causas associadas, para avaliar

---

*É necessário que os profissionais envolvidos com a assistência da população estejam capacitados a iniciar a sua investigação epidemiológica*

---

a repercussão da circulação do agente etiológico sobre a morbimortalidade.

Assim sendo, os serviços de vigilância epidemiológica municipais devem estar atentos para a tendência temporal, e à distribuição espacial das doenças presentes no seu território, para avaliar o crescimento e expansão das mesmas, visando adequar as estratégias de controle disponíveis. Por outro lado, as equipes devem estar alertas para a possibilidade de ocorrência de novas doenças em cada área, de modo a possibilitar o diagnóstico precoce e o desencadeamento de ações de controle pertinentes. Para isso, faz-se necessária a implantação, em cada local, de um sistema de vigilância ativo e capaz de realizar as investigações epidemiológicas, inclusive dos eventos inusitados que surgirem, bem como se antecipar a situações de risco. A investigação epidemiológica é um método de trabalho utilizado com muita frequência, em casos de doenças transmissíveis, mas que também se aplica a outros grupos de agravos. Os dados coletados pelos sistemas rotineiros de informações e nas investigações epidemiológicas são consolidados em tabelas, gráficos, mapas da área em estudo, fluxos de pacientes e outros. Essa disposição fornecerá uma visão de conjunto das variáveis selecionadas para análise, por tipo de doença ou evento investigado, e sua comparação temporal com períodos semelhantes de anos anteriores. Em geral, as variáveis utilizadas referem-se ao tempo, espaço, pessoas e à associação causal.

---

*A investigação epidemiológica é um método de trabalho utilizado com muita frequência, em casos de doenças transmissíveis*

---

É importante lembrar que, além das frequências absolutas, devem ser calculados coeficientes (incidência, prevalência, letalidade e mortalidade), que permitem melhor comparação das ocorrências. A vigilância epidemiológica é ação exclusiva do poder público, enquanto este não estiver convencido da sua necessidade, o país continuará vulnerável a ser surpreendido por uma pandemia.

#### Notificação compulsória de doenças e agravos

Além da rede de unidades sentinelas, do SNVS, do CIEVS, das URR e da adequada análise e uso das informações obtidas, outras ações se fazem necessárias, como a Lista Nacional de Doenças e Agravos de Notificação Compulsória.

#### Outras ações estratégicas

A CGPAF e o Núcleo de Ações Estratégicas (NAEST) coordenam o Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Resolução RDC nº 306, de 14 de outubro de 2005, que tem como atribuições estudar o contexto sanitário internacional, avaliar as medidas sanitárias adotadas internacionalmente, planejar, formular e implementar o controle sanitário no Brasil em portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados, de acordo com as diretrizes gerais definidas pelo Grupo Executivo Interministerial. O objetivo do GT é minimizar o risco de introdução de

um agente etiológico de alta patogenicidade no Brasil através dos portos, aeroportos, fronteiras

e recintos alfandegados, e também avaliar e adequar as medidas sanitárias nessas áreas, para o enfrentamento de uma potencial pandemia. Outra ação estratégica é o deslocamento de médicos para a Amazônia, visando elevar o número de médicos temporários prestando o Serviço Militar Inicial (SMI) na Amazônia Legal.

A elaboração de cursos de capacitação a distância em parceria com os Ministérios da Saúde e da Educação, nas áreas de saúde, vigilância sanitária e biossegurança, estimulou a qualificação de RH.

Um grande incentivo aconteceu em junho de 2004, quando a Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM) publicou a Resolução CNRM nº 004/2004, na qual garante a reserva de vagas para o médico residente convocado para o Serviço Militar.

Outro passo importante foi o 2º Simpósio de Serviço Militar em 2004. No Simpósio, foram elaboradas propostas de ações junto ao Conselho Federal de Medicina (CFM) e à Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM) para operacionalizar a necessidade de apresentação do certificado de quitação do Serviço Militar, antes do registro de classe.

A Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, no artigo 15º, institui o Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho e estende o Programa de Bolsas aos militares convocados à prestação do Serviço

Militar. O Ministério da Defesa, o Ministério da Saúde e a Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM) do Ministério da Educação desenvolvem estudos para tornar possível a concessão de bolsas de estudos e educação continuada aos

médicos temporários que vão para a Amazônia Legal.

### **Operações para enfrentar um EFES ou EMFES**

Pelo potencial catastrófico que envolve esta situação, todos os órgãos, entidades e instituições que compõem os três níveis de governo deverão atuar de forma sincronizada e coordenada pelo Ministério da Saúde, de forma a multiplicar os esforços sem retrabalhos.

Uma resposta rápida a ataques biológicos envolve o diagnóstico e tratamento, com administração de antídotos, vacinas, antivirais, antibióticos e moduladores do sistema imunológico. O comando e controle da situação, no contexto geral, devem ser realizados pelo MS com a devida sincronia e apoio dos demais ministérios envolvidos, cada um na área que lhe é afeta; isso não significa que os demais ministérios, órgãos e entidades envolvidos não tenham autonomia para definir suas ações.

Há, ainda, necessidade de que outras medidas sejam adotadas em uma operação dessa natureza: estruturais, operacionais, logísticas e de comunicações.

### ***Medidas Estruturais***

São todas as atividades que envolvem a disponibilização da infraestrutura para ativar uma Base de Operações Especiais de Saúde (Ba Op E S), ou seja, equipamentos em geral, equipamentos de proteção individual (EPI), para pesquisas laboratoriais e médicas, de comunicações e de transporte. Envolve, ainda, as atividades necessárias à produção do conhecimento específico, para a identificação, isolamento do foco, tratamento da população atingida e o combate ao agente etiológico. Para tudo isso é imprescindível:

- Finalização dos estudos para implementação do Laboratório de Biossegurança Nível 4 e sua construção desde já.
- Convênio do MS com o MD para a criação de uma força especial de saúde.
- (Companhia Especial de Saúde – Cia E S) para mobiliar e operar uma Ba Op E S, destinada a desenvolver atividades de contenção de EFES/EMFES, quando em operações, ou desenvolver pesquisas vinculadas ao laboratório de Biossegurança Nível 4, quando não empregada. Deve ter capacidade 100% móvel, para emprego em qualquer local do território nacional, sob o comando operacional e estratégico do MD e sob as orientações técnicas do MS.
- Qualificação de RH para mobiliar o laboratório de NB4 e a Cia E S.
- Especificação do material e equipamentos necessários para montar e operar uma Base de Operações Especiais de Saúde (Ba Op E S), bem como sua aquisição desde já.

- Desenvolver um calendário de eventos para treinamento e adestramento da Cia E S, com periodicidade trimestral, de forma que todas as unidades da Federação sejam contempladas em um período máximo de quatro anos, após o quê, deverá ser mantido um rodízio entre as Unidades da Federação com objetivo de adestramento e atualizações.
- Desenvolver uma doutrina de emprego, atendendo as peculiaridades da fisiografia do Brasil, para a contenção de um EFES ou EMFES, com todos seus processos mapeados.
- Fomento dos Laboratórios de Análises Clínicas e de produção de fármacos das três forças singulares, em especial o LQFEx (Laboratório Químico e Farmacêutico do Exército), para a produção de fármacos estratégicos e imunológicos em parceria com o IBEx (Instituto de Biologia do Exército);
- Qualificação do pessoal de saúde da Marinha, da Força Aérea, e do Exército para atuarem como sentinelas do Serviço de Vigilância Epidemiológica, principalmente nos locais mais remotos do país, bem como treinamento, de modo que os mesmos acompanhem sempre o exercício trimestral da Cia E S, quando for realizado na sua região.

### ***Medidas Operacionais***

São todas as atividades que estão relacionadas às ações de campo, ou seja, LEAS, pesquisa, inquérito epidemiológico, isolamento do foco (deve ser 100% seguro) com

perímetro de segurança e estabelecimento, bem definido, de Zona Quente, onde o risco de contaminação é muito grande (próximo a 100%), Zona Morna, onde esse risco é menor, e Zona Fria, onde não existe o risco; controle e limitação da entrada e saída da região afetada, tratamento e destinação dos dejetos e resíduos sólidos ou não, oriundos da população atingida, tratamento da população atingida e destinação dos cadáveres das vítimas fatais, estabelecimento de uma base de operações mais próximo possível do foco isolado. A Cia E S deverá ter autonomia para coordenar — juntamente com a Defesa Civil, Bombeiros, polícias Civil e Militar, secretarias de saúde estaduais e municipais — as operações táticas necessárias para a contenção de EFES/EMFES. Até que se estabeleçam a natureza, etiologia, mecanismos de transmissão, período de incubação, grau de morbidade e de letalidade, a base de operações não deverá ser estabelecida nos hospitais da região, pelo grande risco de disseminação. Se for o caso, deve estar disponível transporte aéreo da infraestrutura necessária para o controle e contenção do foco, bem como para pesquisa e tratamento da população atingida, contando com o apoio da Marinha do Brasil, com o emprego do navio hospital, ou dos Hospitais de Campanha (H Cmp) do EB e da Força Aérea. A infraestrutura para esse tipo de operação precisa estar disponível, pronta para ser empregada, totalmente mobilizável, e que possa ser rapidamente transportada e montada em tempo que permita a contenção e isolamento do foco.

Essas medidas impõem, também, o Emprego de Práticas Seguras para Pacientes Hospitalizados e devem ser adequadas a

cada caso, para a proteção do próprio pessoal de saúde.

### ***Medidas logísticas***

São todas as atividades de suporte, ou seja, alimentação, água potável, higiene individual, tratamento e posterior descarte de dejetos, resíduos sólidos e lixo, local para banho, lavagem e descontaminação de roupas de contenção, transporte, alojamento com conforto suficiente para descanso do pessoal que estará operando a Ba Op E S, ou em atividades de campo, estoque e guarda de vacinas, antibióticos, antivirais e outros fármacos.

### ***Medidas relativas às comunicações***

Manter um canal permanente com as autoridades, apoiar o comando e controle da operação, manter a população informada do desenvolvimento e evolução da operação, com objetivo de evitar ou reduzir a ansiedade e o pânico.

### **Conclusão**

O Brasil está inserido no processo de globalização mundial e, para tanto, necessita considerar o bioterrorismo como uma ameaça real. Nesse caso, a melhor forma de combatê-lo é através da socialização de informações, disseminação do conhecimento e capacitação de todos os profissionais que são responsáveis por atuar em situações de primeira resposta nesse tipo de evento, de forma a reconhecer com facilidade um evento de bioterrorismo e identificar a doença através de diagnóstico clínico preciso, permitindo o tratamento das vítimas de forma eficaz.

As instituições de saúde e seus profissionais devem estar prontos para lidar eficientemente com as consequências de uma pandemia natural ou provocada por bioterrorismo. Os médicos, enfermeiros e suas equipes devem ter a preparação técnico-científica e emocional para a identificação precoce dos sintomas e susceptibilidade de cada doença. Para isso, é importante que seja oferecida aos profissionais a oportunidade de atualização e treinamento, através de acesso a veículos de divulgação científica, como cursos, palestras, debates e discussões de artigos envolvendo a temática das doenças infectocontagiosas e o bioterrorismo, bem como suas medidas de controle.

A análise do contexto dessa situação hipotética nos induz às inquietantes e inevitáveis conclusões: outro(s) ataque(s) terrorista(s) de grande repercussão parece(m) ser questão de quando e onde ocorrerá(ão), não cabendo mais o questionamento de se irá(ão) acontecer. O Brasil apresenta duas oportunidades para tal ocorrência: Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas. Apesar de o país não ser alvo para tal ataque, os dois eventos internacionais de 2014 e 2016 proporcionarão a oportunidade, pois comitivas de quase todos os países do mundo estarão alojadas em território na-

cional. O bioterrorismo parece ser o modo de menor custo e com maior potencial destrutivo (tanto pela área que pode atingir, quanto pela letalidade do agente biológico usado), o que pode gerar pânico geral na sociedade. Podem-se desenvolver ações visando à prevenção, mas jamais se poderá garantir que tal situação não ocorrerá. A pronta resposta a um EFES/EMFES é a melhor maneira de mitigarmos os danos, consequências e desdobramentos políticos, econômicos e sociais decorrentes de uma pandemia natural ou provocada por bioterrorismo. A necessidade da criação de um grupo de saúde especial, aqui denominado Companhia Especial de Saúde (Cia E S), com pessoal especializado, para estabelecer a primeira linha de defesa contra um EES, parece ser patente e óbvia.

Funções chave de chefia e coordenação das ações, em todos os níveis, devem ser permanentes e preenchidas por concurso público, considerando o critério de capacidade técnica como o mais importante para a ocupação do cargo ou função.

Trata-se de um enorme desafio: buscar a melhor forma de organizar o país para confrontar uma crise dessa magnitude, com o objetivo de mitigar seus efeitos sobre a saúde, a economia e a qualidade de vida da população.

## **Referências**

- BARATA, R. C. B., 1995. Malária no Brasil: Panorama epidemiológico na última década. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 1, v. 11, p. 128-136, 1995.
- BARRETO, Carlos Alberto Goulart Menna. **A atuação do serviço de saúde do Exército Brasileiro em biossegurança nas ameaças biológicas naturais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Chefia e Estado-Maior para oficiais médicos) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2007.

**Biossegurança no Brasil:** capacidade do país para enfrentar uma crise provocada por pandemia natural e/ou por bioterrorismo. Trabalho de Conclusão de Curso (MBA Gestão Estratégica de Saúde) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

**Biossegurança no Brasil versus pandemia natural e por bioterrorismo.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Inteligência Estratégica) - Faculdade Integrada da Grande Fortaleza, Fortaleza, CE, 2012.

**BIOSSEGURANÇA. Scirus:** for scientific information only. Disponível em: <<http://www.scirus.com/srsapp/search?q=BIOSSEGURAN%C3%87A&t=all&cds=ndl&g=d&drill=no>>. Acesso em: 13 set 2011. (Pesquisa)

**BRASIL.** Exército. Estrutura Organizacional do Exército. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/01inst/conheca/estrorgeb.htm>>. Acesso em: 13 set. 2011.

**COURA, José R.** Endemias e meio ambiente no século XXI. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 8, n. 3, p.335-341, set 1992.

**DIAS, J. C. P.**, 1998. Problemas e possibilidades de participação comunitária no controle das grandes endemias no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 14, supl. 2, p. 19-37, 1998.

**EMERGING INFECTIONS DISEASES**, 1990; 2 :59-61. **BRASIL. Exército Brasileiro. Estado-Maior. C100 -10: Logística Militar Terrestre.** 2.ed. Brasília, DF, 1998.

**FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS. Global programm to monitor emerging diseases.** New York: [s.n.], 1995.

**FIGUEIREDO, Luiz Tadeu Moraes.** Febres hemorrágicas por vírus no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical**, v. 39, n. 2, p. 203-210, mar./abr., 2006.

**FIGUEIREDO, R. M.; CRISTIANE LEITE, C.** As Práticas de Precauções/Isolamento a partir do Diagnóstico de Internação em Unidade de Moléstias Infecciosas. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, v. 8, n. 3, p. 358-362, 2006. Disponível em: <[http://www.fen.ufg.br/revista/revisita\\_3/v8n3a06.htm](http://www.fen.ufg.br/revista/revisita_3/v8n3a06.htm)>. Acesso em: 13 Set 2011.

**FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE.** Guia de vigilância epidemiológica. 5. ed. Brasília: FUNASA, 2002.

**GARRETH L. A próxima peste.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

**GOLDENBERG, Samuel.** Ferramentas de análise molecular e os agentes das grandes endemias. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 2002, v. 7, n.1, p.43-47, 2002.

**GUERRA BIOLÓGICA.** Wikipedia. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Armas\\_biol%C3%B3gicas](http://pt.wikipedia.org/wiki/Armas_biol%C3%B3gicas)>. Acesso em 13 Set 2011.

IANELLI, R. V. Epidemiologia da malária em populações indígenas da Amazônia. In: **Doenças Endêmicas: abordagens sociais, culturais e comportamentais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000. p. 355-374.

IBGE. Cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 13 Set 2011.

KRAUSE, R. M. The origin of plagues: old and new. **Science**, v. 257, p. 1073-1078, 1992.

LARREINAGA, C.L.S.; CORCHO, D. B. Enfermedades emergentes y reemergentes: factores causales e vigilância. **Rev. Cubana Med. Gen. Integr.**, v. 16, p. 593-597, 2000.

LUNA, E. J. A. A emergência das doenças emergentes e as doenças infecciosas emergentes e reemergentes no Brasil. **Rev. Bras. Epidemiol.**, v. 5, p. 229-243, 2002.

MARQUES, M. B. Doenças infecciosas emergentes no reino da complexidade: implicações para as políticas científicas e tecnológicas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 361-388, 1995.

MEDRONHO, R. A. **Geoprocessamento e Saúde**: uma nova abordagem do espaço no processo saúde-doença. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995.

MENDES, R. Public health hazards among workers along the Trans- Amazon Highway. **Journal of Occupational Medicine**, v. 19, p. 490-497, 1977.

MOLYNEUX, D.H. Patterns of change in vector-borne diseases. **Ann. Trop. Med. Parasitol.**, v. 91, p. 827-839, 1997.

MORSE, S.S. Factors in the emergence of infectious diseases. **Emerg. Infect. Dis.**, v. 1, p. 7-15, 1995.

MUNDO teme armas químicas e biológicas. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/guerra/guerra02.htm>>. Acesso em: 13 set. 2011. (Reportagem)

NATAL S.; OLIVEIRA, M. J. P. R.; HIJJAR M. A. Mortalidade e letalidade por tuberculose no Brasil – 1980 a 2000. **Jornal de Pneumologia**, v. 28, supl. 2, 2002.

O DESAFIO das doenças emergentes e a revalorização da epidemiologia descritiva. **Rev. Saúde Pública**, v. 31, p. 531-537, 1997. Disponível em: <[http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003489101997000600015](http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003489101997000600015)>. Acesso em: 13 set. 2011.

O SISTEMA nacional de inovação em biotecnologia no Brasil: possíveis cenários. Sistema Nou-Rau, Biblioteca Digital da UNICAMP. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000375779>>. Acesso em: 13 set. 2011.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Manual de segurança biológica em laboratório**. 3. ed. Genebra: OMS, 2004.

RIDEI, G. M.; LUIS, I. R.; TEJA, J. Las enfermedades emergentes y reemergentes: um problema de salud em las Américas. **Rev. Panam. Salud Pública / Pan Am J Public Health**, v. 15, p. 285-287, 2004.

ROBINSON, W. S. Hepatitis B virus. In: MANDELL, G. L.; BENNETT, J. E.; DOLIN, R. **Principles and Practice of Infectious Diseases**, 5. ed. New York: Churchill Livingstone, 2000. p.1652-1685.

SANTOS, Elizabeth David dos; GARRETT, Denise Oliveira. Avaliação do sistema de vigilância de hantavírus no Brasil. *Epidemiologia. Serviço de Saúde Online*, v. 14, n. 1, mar. 2005. [citado 11 Agosto 2007], p.15-31. Disponível em: <[http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S16799742005000100003&lng=pt&nrm=iso](http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S16799742005000100003&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 1679-4974>. Acesso em: 13 set. 2011.

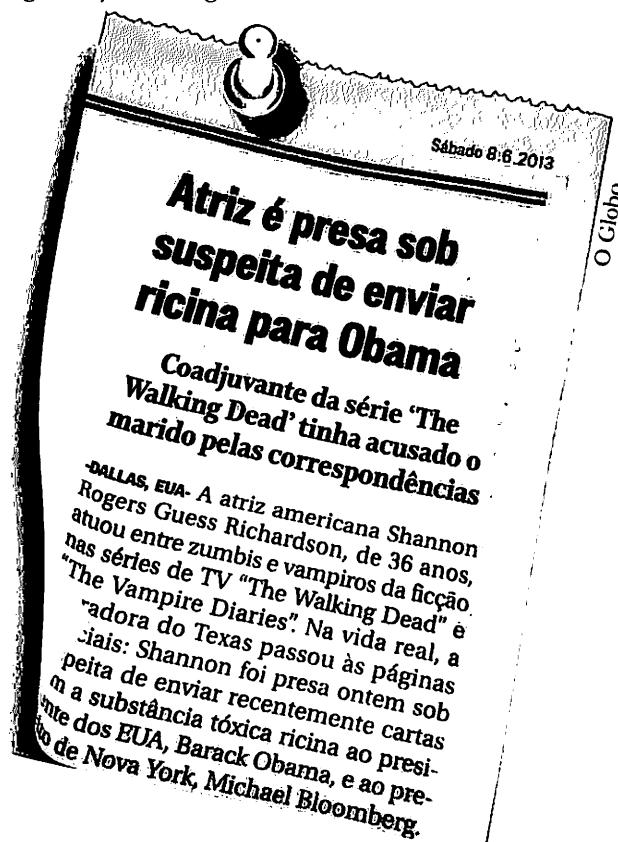
SHRADER-FRECHETTE, K. **Ethics of scientific research**. Boston: Rowman & Littlefield, 1994.

SILVEIRA, NELSON ARTUR PRADO RODRIGUES DA. **Doenças emergentes na Amazônia: um desafio ao Serviço de Saúde do Exercito**. Monografia (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2005. 52 f.

TEIXEIRA, Pedro (Org.). **Curso de Aperfeiçoamento em Biossegurança**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 2000. (Educação a Distância – Ead-ENSP)

VIANNA, E; SÁ, S. M. A.; SOUZA, A. V. S.; DINIZ, A. M. Saúde e doenças tropicais. **Saúde debate**, v. 36, p. 89-93, out. 1992.

WEISSENBACHER, M.; SALVATELLA AGRELLO, R.; HORTAL DE PELUFFO, M. El desafío de las enfermedades emergentes y reemergentes. **Rev. méd. Urug.**, v. 14, p. 34-48, abr. 1998.



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

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

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

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

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

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

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

### **Opções de assinaturas anuais da BIBLIEC**

Coleção General Benício - 10 livros	R\$ 240,00
Coleção General Benício - 5 livros (compacta)	R\$ 130,00

#### **Formas de pagamento:**

- desconto em folha de pagamento p/ militares (Exército, Marinha ou Aeronáutica), em até 12 vezes;
- dinheiro (com Guia de Recolhimento da União – GRU);
- cheque nominal à Biblioteca do Exército;

#### **Contatos para assinaturas:**

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

#### **Vendas avulsas:**

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



# Liderança militar no contexto da moderna contrainsurgência

Sérgio Alexandre de Oliveira<sup>1</sup>

## RESUMO

A evolução da guerra, em consonância com a globalização mundial, tornou a insurgência um instrumento de enfrentamento dos mais fracos contra os mais fortes cada vez mais presente na realidade mundial. Guerras civis, revoluções, terrorismo, insurgências e guerrilhas são muitas faces desse mesmo tipo de conflito, que vem assumindo um vulto preocupante. Vencer o insurgente exige o mesmo nível de evolução doutrinária para que seja possível acompanhar sua dinâmica. Contudo, para se estar um passo adiante do inimigo, as alterações precisam ser mais profundas, envolvendo, inclusive, a forma de comandar homens nesse combate. Experiências recentes mostram que liderar seus subordinados será apenas um dos problemas do líder combatente na contrainsurgência. Outros públicos serão também alvo de sua atenção, e sobre eles também deve haver atuação como líder participativo para que os objetivos da campanha sejam atingidos. Dessa forma, o estudo em tela abordará a questão da liderança no contexto da moderna contrainsurgência, buscando definir atributos importantes para o que o líder militar possa exercer sua função de maneira objetiva e em sintonia com o cenário no qual ele atua. Na conclusão, além de uma síntese com as principais ilações, serão apresentadas algumas propostas para evolução da abordagem de liderança em escolas e nas oportunidades de adestramento desses chefes. Metodologicamente foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais para coleta de dados, estruturadas no processamento de dados colhidos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Liderança. Contrainsurgência. Exército. Atributos

## Introdução

*Sabia da guerra do seu tempo, tanto e tão perfeitamente, que dos próprios revezes conseguia obter vantagem. Os soldados bisonhos entregavam-lhe a vida e a esperança sem receio nem temor; os capitães obedeciam-lhe com consciência e firmeza, seguros de que, nos caminhos do dever, para a vida e para a morte, não podiam desejar melhor guia, com um pendão de guerra que, nas cores e figurações, era um hino religioso.*

HIPÓLITO RAPOSO

**E**xiste um axioma entre estudiosos de temas militares que afirma que a guerra é um fenômeno imutável. Com efeito, nos estudos de Clausewitz (1996) é possível encontrar a assertiva de que “as guerras são coisas da mesma natureza”.

Algumas incertezas, contudo, insistem em questionar o fato de que a guerra é imutável. Em um mundo globalizado e dinâmico, as relações entre estados e pessoas também são variáveis. Simultaneamente é

<sup>1</sup> O autor é major de Infantaria, aluno da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e mestrando em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos (ECEME).

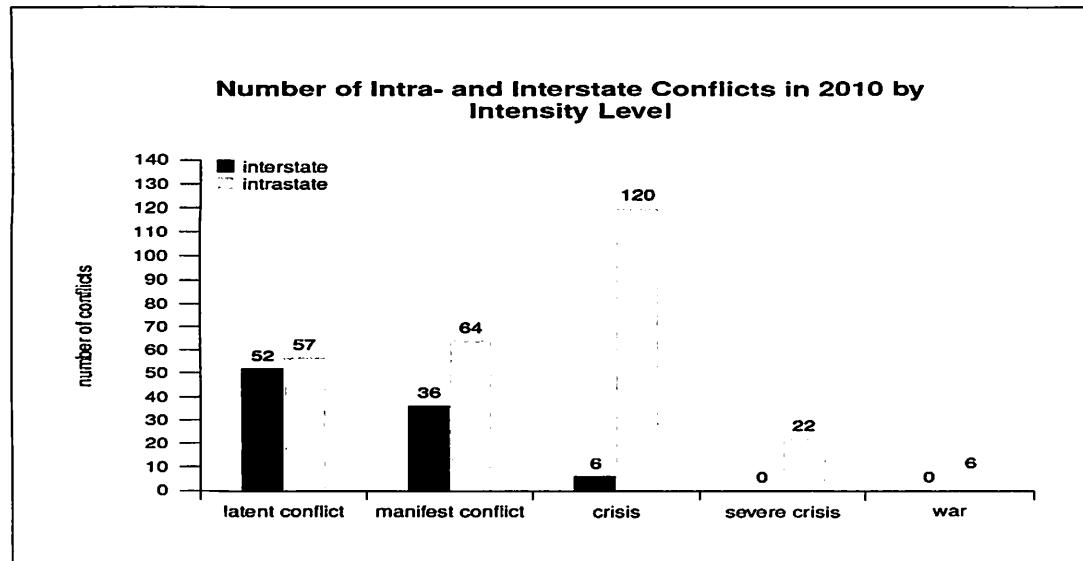


Gráfico 1 – Número de conflitos internos ou conflitos entre estados em 2010

Fonte: Heidelberg Institute for International Conflict Research (2010) segundo o seu nível de intensidade

possível identificar conflitos armados ocorrendo entre estados, conflitos de estados contra organizações não estatais ou ainda lutas de grupos não governamentais entre si. O monopólio do emprego da força não pertence mais exclusivamente ao estado de direito, pois diversos organismos independentes se valem do emprego de armas e violência para impor sua vontade política, econômica, social ou mesmo religiosa. Será que, ainda assim, deve-se crer que a guerra é um fenômeno linear? As regras que nortearam a humanidade em combate ainda são claras para os atuais conflitos assimétricos?

Partindo-se da premissa que existe evolução na arte da guerra, a estatística contribui para identificar como está o cenário mundial quanto ao tipo de conflito no qual o homem vem lutando nos últimos anos. Segundo o Heidelberg Institute for Interna-

tional Conflict Research, o planeta vivenciou em 2010 um total de 362 conflitos, dos quais 28 são tipificados “conflitos de alta violência”. Esses 28 conflitos violentos (vide, no Gráfico 1, o somatório de crises severas e guerras) não são caracterizados como lutas entre estados. Não são combates entre exércitos convencionais que se enfrentam segundo normas e leis internacionais sobre conflitos armados. Todos eles são lutas de insurgência, guerras irregulares ou guerras civis. Essa tendência de alteração do tipo de conflito vem-se desenvolvendo de forma consistente desde o final da 2ª Guerra Mundial em 1945.

Tal evolução é relevante para os teóricos da guerra e deve ser entendida como um termômetro de como o mundo tem seus conflitos nos dias de hoje. A guerra assumiu, nos últimos anos, um formato diferente. Atualmente a insurgência é regra, não mais a exceção.

Para o Exército dos Estados Unidos da América (2009), a insurgência pode ser classificada como um “movimento organizado visando à derrubada de um governo por meio do uso da subversão e do conflito armado”. Ela se vale da clandestinidade, da violência, do apoio de populações descontentes e do terrorismo para obter seus ganhos. Não se trata de um conflito em que ética, valores morais, leis e convenções têm lugar assegurado no *modus faciendi* daqueles que dele participam. Pelo mundo afora, combatentes irregulares se valem das técnicas insurrecionais para se sublevar contra governos. Afeganistão, Colômbia, Sri Lanka, Paquistão, Palestina, Somália, México, Sudão e Costa do Marfim são exemplos de países atualmente afrontados pelo flagelo da guerra irregular.

A resposta estatal vem na forma do conjunto de técnicas chamado contrainsurgência. No entendimento do Exército dos Estados Unidos da América (2009), a contrainsurgência

envolve todas as ações políticas, econômicas, militares, paramilitares, psicológicas e civis que podem ser tomadas por um governo para derrotar uma insurgência.

É importante notar a ampla gama de poderes envolvidos para buscar o objetivo do estado. Isso demanda, é claro, uma adaptação da estrutura militar de guerra para padrões distintos.

Um país cuja preocupação seja possuir forças armadas aptas para serem bem-sucedidas nesse tipo de luta deve reavaliar a maneira pela qual seus líderes militares são preparados, selecionados, instruídos

e empregados. Conduzir combatentes no complexo campo de batalha da insurgência exige engenho e arte que o militar convencional ainda não teve oportunidade para aprender e desenvolver.

A contrainsurgência tem seus contornos bem distintos da campanha convencional. Seu ambiente difuso e incerto enfatiza a necessidade de a liderança ser exercida de forma multifacetada. Comandantes táticos, operacionais e estratégicos precisam buscar atributos que são pouco comuns no soldado preparado para a guerra tradicional. Segundo análise da McCormick Tribune Foundation (2007),

os líderes militares tradicionais estão pouco familiarizados com o caos, com os métodos não tradicionais e com a abordagem indireta com os quais um insurgente trabalha.

O preço da falta de adaptação é a derrota no campo militar.

O assunto será abordado no sentido de identificar qual é o perfil do líder militar para emprego no contexto da contrainsurgência moderna. Sem descartar os atributos já definidos pelo Exército Brasileiro para a liderança, serão buscados os valores e as aptidões necessárias para emprego no vasto espectro de missões que poderá receber um líder em uma guerra com características irregulares. Aspectos de algumas teorias sobre liderança militar serão analisados para que delas seja possível extrair ensinamentos válidos para que tais comandantes tenham um referencial daquilo que deles se espera nessa modalidade de conflito.

## Contrainsurfência

A literatura atual do Exército Brasileiro não usa o termo contrainsurgência em seu jargão. Esse termo vem sendo usado pelo exército norte-americano como *Counter Insurgency Operations* (COIN), que serve como o polarizador de ideias de todas as ações da Guerra Irregular. Dessa forma, ao longo do texto, o termo “contrainsurfência” poderá ser associado com ações governamentais militares realizadas contra guerrilheiros, revolucionários, terroristas, subversivos e até contra o crime organizado. Por entender que a contrainsurgência é a definição que melhor abarca as ações contra os vetores supramencionados, tal termo será, doravante, empregado dessa maneira.



Fig. 1 – Fatores e agentes que permeiam o ambiente de insurgência

Fonte: o autor

Para Visacro (2009), a insurgência se consagrou como “alternativa de luta dos fracos contra os mais fortes”. Esse fenômeno é antigo e assustadoramente eficiente. Potências mundiais foram desafiadas por insurgentes ao longo da história, e os mais poderosos obtiveram sucesso em poucas ocasiões.

No entendimento de Von der Heydte (1990), “esse fenômeno da luta dos mal-armados e malvestidos, comandados por amadores contra os governos poderosos, quase sempre foi efetivo”. Tal fracasso das grandes potências deve-se, em parte, à grande capacidade de adaptação do insurgente. Ele é um sobrevivente por natureza.

Para Galula (1966), “um movimento revolucionário ganha quando não perde, e um exército perde quando não ganha”. O tempo sempre será um fator a favor do rebelde, pois a pressão da sociedade está sobre o contrarrevolucionário para que ele apresente resultados. Não existe paciência social para suportar guerras de dez ou mais anos com centenas de mortes de jovens e com desperdício de grandes quantidades de dinheiro público. Essa paciência, por outro lado, o revoltoso possui em sobra.

Ao longo do tempo, ele aprenderá como se portar para vencer seu oponente. Cada lição ditará uma alteração doutrinária rápida e prática.

Também é importante lembrar que um insurgente está livre para escolher suas armas. Terroismo, assaltos, sequestros, assassinatos, roubos, violência indiscriminada, envolvimento com crime

organizado, violência étnica, armas de destruição em massa e guerra psicológica são ferramentas que estão na prateleira do insurgente. Ele as usa quando e onde quiser, pois não está preso a padrões comportamentais esperados de um combatente, mesmo porque nenhuma convenção internacional o reconhece como tal.

O acesso a tecnologias é opcional. Se o insurgente entender que é importante contar com modernas técnicas para fabricação de artefatos explosivos ou para realização de “ciberataques”, ele as selecionará como técnicas e terá como consegui-las. Caso o uso da tecnologia lhe traga vulnerabilidades, como no uso de telefonia ou de emissões rádio que podem ser rastreadas, ele optará por processos propositalmente mais antigos. O referencial tecnológico é relativo e variável. A liberdade de ação é ampla e isenta de laços doutrinários firmes.

Os chineses Xiangsui e Ling defendem em 2002 um novo paradigma de conduzir a chamada “guerra irrestrita”. Nela, a proposta é de que não deve haver limites para o mais fraco empregar todo o espectro de artifícios que puder para vencer. Os conceitos de politicamente correto, legal, justificável e humanitário simplesmente deixarão de ser importantes. A principal ideia da teoria é que quem se impõe limites está sempre cercado de obter o que é mais importante: a vitória final. Os chineses sabem, por outro lado, que a força legal que combater essa nova modalidade de conflito estará sempre presa a normas e leis que cerceiam a sua possibilidade de ampliar a escalada do conflito. Cultura, ética e humanidade não são opções para um estado de direito; elas são normas

obrigatórias. Os líderes da contrainsurgência não têm essa liberdade operacional. Esse desequilíbrio é um problema grave e será tratado posteriormente.

A vitória nesses conflitos já não reside na capacidade de infligir destruição maciça, mas, na capacidade de retirar o apoio popular dos oponentes, isolando o insurgente daquilo que ele mais precisa.

É lícito, portanto, questionar se os exércitos estão preparando líderes para deparar com esse tipo de ameaça. Em um conflito de contrainsurgência, um comandante pode estar envolvido em uma ação direta de força para destruição de rebeldes pela manhã, estar participando de um esforço de reconstrução local à tarde, envolvendo-se com reuniões com agências não governamentais à noite, e, durante toda a jornada, sendo alvo de solicitações e reclamações da imprensa e da população local. Em cada momento, ele deverá usar de qualidades distintas para liderar.

Dessa forma, entende-se que a formação bélica tradicional do comandante de qualquer nível pode ser modernizada com a aquisição de novos atributos para melhor se moldar a essa modalidade de guerra antiga, mas que sofre metamorfoses diárias.

## Liderança

É vasta a bibliografia sobre o tema liderança. O escopo da liderança militar, contudo, fica limitado pela sua aplicabilidade exclusiva no campo bélico em operações de guerra e na administração dos tempos de paz. Nesse contexto, algumas definições são importantes para nortear o estudo em curso.

O exercício do comando, conforme definição do Instituto de Altos Estudos Militares do Exército Português (IAEM), pode ser entendido como

a autoridade conferida, por lei e pelos regulamentos, a um indivíduo para dirigir, controlar e coordenar forças militares. É acompanhada pela correspondente responsabilidade, a qual não pode ser delegada. (IAEM, 2002)

Fica claro, portanto, que exercício do comando tem relação direta com o poder recebido por força de lei para que uma pessoa desempenhe seu papel de comandar homens em armas.

A chefia, por sua vez, é

a arte de influenciar e dirigir subordinados, tendo em vista alcançar um fim determinado, de uma maneira tal, que se consiga da parte daqueles a confiança, o respeito, a coordenação leal e a obediência. (IAEM, 2002)

Percebe-se que o conceito de chefia é mais abrangente. Requer predicados que envolvem a arte de influenciar pessoas para obtenção de fins previamente planejados. O fato de haver determinação legal para o exercício da chefia não é, por si só, garantia de que a função seja desempenhada com sucesso. Também não fica evidente o papel do chefe militar em operações de guerra.

A liderança militar, por sua vez, envolve conceitos distintos. Karol Weneck (2005) define liderança militar como

influência direta ou indireta sobre outras pessoas, por meio de autoridade formal ou atributos pessoais, para que elas ajam

de acordo com a própria intenção ou um propósito comum.

Da mesma forma, a Doutrina para Operações Conjuntas e Multinacionais do Exército Inglês (1999) sugere que a liderança é “a projeção da personalidade e do caráter do líder para obter de outras pessoas o que lhes é exigido”.

Finalmente, para o Exército Brasileiro, a definição de liderança militar é

a capacidade de influenciar o comportamento humano e conduzir pessoas ao cumprimento do dever. Está fundamentada no conhecimento da natureza humana, compreendendo a análise, a previsão e o controle de suas reações.

Todas essas definições são claras sobre como liderar seus comandados e dão noções sobre alguns atributos importantes para o militar em função de comando. Elas são, contudo, genéricas e não possuem informações maiores sobre o que fazer em cenários nos quais os soldados subordinados são apenas um dos grupos a ser influenciado e liderado.

Ainda que existam discussões sobre ser ou não inata, a liderança é um atributo cada vez mais difícil de ser desenvolvido nos comandantes e líderes militares. O número de adjetivos que tais chefes precisam ter aumenta a cada dia, e as novas capacidades são terrivelmente complicadas para se ensinar e desenvolver. Pior ainda é a situação dos mentores, pois essas tarefas são designadas para aqueles que possuam conhecimento e vivência. O problema é que os mais antigos foram formados em processos tradicionais, que não envolviam tantas variáveis na equação de formar o líder. Quando o ambiente

onde a liderança é exercida é um campo de batalha de contrainsurgência, os problemas para o comandante se potencializam.

Infere-se parcialmente que uma definição sobre liderança em contrainsurgência teria alguns itens a mais para alertar sobre necessidades vitais nesse tipo de luta. Apresentar uma variante de liderança para esse cenário não tem como foco modificar modelos consagrados e testados em combate. A ideia é complementar e agregar valores que não constem tacitamente nas definições atuais.

## A liderança no ambiente de contrainsurgência

O ambiente de contrainsurgência é estéril para aquele que tentar adaptar fórmulas consagradas da guerra convencional.

Soluções convencionais não são as mais indicadas para solucionar problemas heterogêneos. Para fornecer visão superficial, foi feita uma adaptação (Figura 2) do pensamento do general David Petraeus (2009), do exército norte-americano, quando ele fornece dados para se identificarem os vetores de indução dessa forma de combate nos dias atuais.

Como visto, o comandante na contrainsurgência não se pode limitar a liderar apenas seus subordinados. Essa tarefa é importante, mas não será exclusiva.

Ações pouco comuns em uma guerra tradicional são rotineiras na contrainsurgência e exigirão predicados inéditos para o militar. Para buscar um bom relacionamento com todos esses agentes envolvidos na campanha, o comandante militar deve flexibilizar

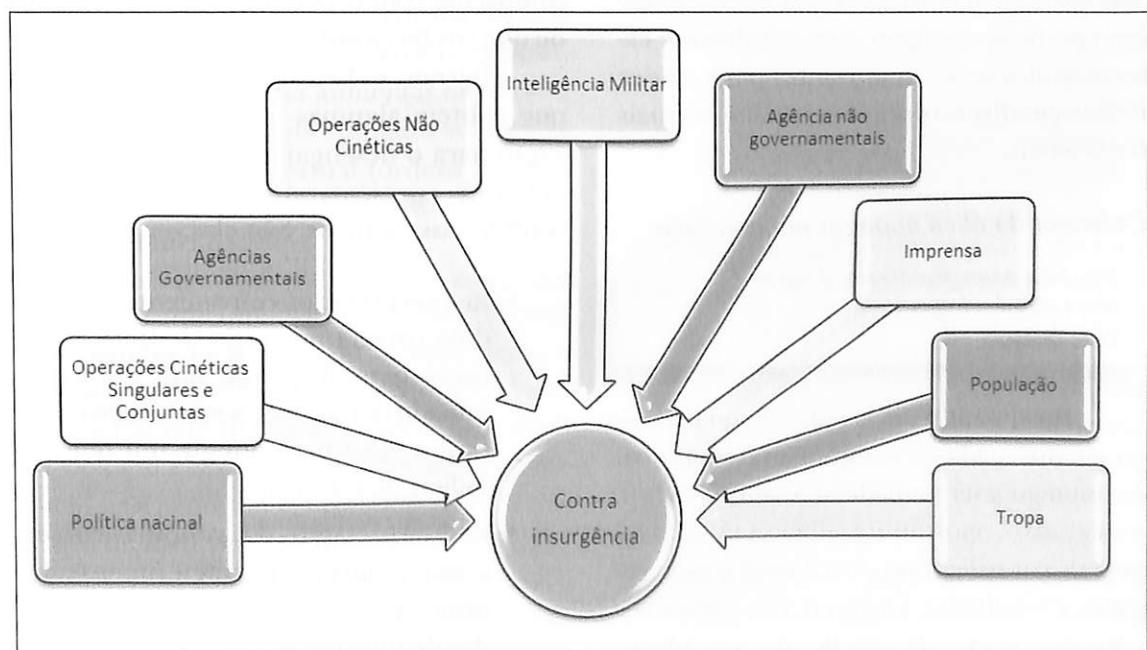


Fig. 2 – Vetores de atuação do comandante na contrainsurgência

Fonte: o autor (adaptado da obra de David Petreus)

seu modelo de liderança para atingir atributos novos. Do bom relacionamento dependerá o sucesso da operação.

Serão necessários líderes com pleno entendimento da natureza assimétrica do conflito. Líderes que compreendam a linha tênue que separará ameaças, desafios e oportunidades. Generalizar o uso da força os afastará da vitória.

### **Atributos do líder na contrainsurgência**

Artigos versando sobre liderança normalmente falam sobre virtudes do líder. Esse caminho, ainda que repetitivo, parece ser mais eficaz para apresentar vantagens de determinadas posturas em determinadas situações. A seguir serão listados alguns pred才会dos importantes para o bom líder que opera combatendo forças irregulares, grupos criminosos e até terroristas. Cada guerra exige um tipo de abordagem, mas geralmente estes atributos serão importantes para o líder militar em diversas ocasiões, mesmo as mais tradicionais.

### **Defensor da ética superior em combate**

*Não há nenhum preceito moral que não tenha algo de inconveniente.*

DENIS DIDEROT

Imaginando um cenário no qual a tropa é empregada na contrainsurgência, qual é o inimigo a ser anulado? Ele normalmente será evasivo, oportunista, alheio a normas da guerra, covarde, traiçoeiro, brutal e escorregadio. Os soldados, em geral, vão querer ver o inimigo como um espelho de seus ideais, ou seja, alguém que protege civis, trata prisioneiros com urbanidade e que sabe o limite

ético de suas ações. O uso “inteligente” da violência, contudo, não está escrito na cartilha do guerrilheiro ou do rebelde em geral.

É normal que o líder em contrainsurgências se sinta propelido a permitir pequenos desengajamentos morais para ser mais eficiente em uma luta sem regras. Seus subordinados terão dificuldade em aceitar a manutenção da ética militar após ver as atrocidades cometidas pelo rebelde (assassinatos, sequestros, emboscadas, terrorismo). A reação natural do homem médio é querer buscar a “desforra” ou a vingança. Alguns talvez digam “precisamos usar as mesmas armas do inimigo para poder vencê-lo”. Esse é o chamado desengajamento moral. É o momento em que o militar rompe voluntariamente com princípios éticos para fazer a sua forma de lutar. Ele se permitirá ignorar que seu povo não compactua com o pensamento maquiavélico de que “os fins justificam os meios”.

Barnes e Leavitt (2010) identificam que existem algumas técnicas de racionalização para o desengajamento moral que os militares apresentaram recentemente em conflitos assimétricos. São elas:

- Reinterpretação conveniente da conduta correta por meio de uma reavaliação pessoal (pensar que, em determinada ocasião, seria aceitável romper com a ética para atingir um objetivo militar de interesse).
- Reinterpretação da conduta correta com o emprego de eufemismos (substituir “tortura” por “técnicas avançadas de interrogatório”, por exemplo).
- Reinterpretação da conduta por meio de comparações vantajosas (confrontar

- um comportamento pessoal ruim com outro ainda pior, feito por outrem).
- Esquia, por meio da transferência de responsabilidade (desculpar-se por um ato inaceitável com palavras como “estou apenas seguindo ordens”).
  - Distorção da realidade (ver apenas o lado positivo de uma ação e ofuscar os danos colaterais).
  - Desumanização (ver o povo ou o inimigo como seres alheios e que não merecem sua consideração).

Os mesmos autores citam que o chefe militar deve estar atento para tais mecanismos e jamais deverá aceitá-los ou incentivá-los. O comandante na contrarrebelião deve monitorar o desdém de seus subordinados para identificar aqueles que aparecam não mais se preocupar com os reflexos de seus atos sobre a população ou para o exército. O chefe militar precisa aumentar as responsabilidades de seus subordinados sobre seus atos, seja por meio formal (ordens escritas) ou informal (alertas verbais para os comandantes subordinados).

Recentemente o Exército Colombiano lançou a campanha *Fé en la Causa* (2010), para promover a ideia do comportamento militar superior. Após anos vividos em uma guerra em que se buscava vencer um inimigo violento e esquivo, as Forças Armadas daquele país sentiram a necessidade de remediar o quadro violento do conflito e motivar seus líderes e soldados a buscar uma postura ética correspondente com os valores morais do povo colombiano. Das três estratégias traçadas para modificar o comportamento das tropas, duas passam por uma evolução

na formação de líderes ou na reeducação daqueles que já estão em combate há muitos anos e já possuem sua visão de como liderar.

Por fim, o líder deve compreender que o diferencial que levará o povo a optar pelo apoio às suas tropas deverá ser a postura correta e digna que seus soldados adotam nos momentos de tensão do combate ou em situações de normalidade. Se ele não for o bastião dessa fé, seus liderados não tomarão para si a ideia do culto à ética superior.

### *Pensador Criativo*

*Inovação distingue o líder e o seguidor.*

STEVE JOBS

Segundo Rickards e Moger (2000), a liderança criativa é

um processo que muda o comportamento criativo da equipe de inaceitável para aceitável, e de aceitável para superior, através da introdução de estruturas benignas, enfatizando a cooperação e a mutualidade.

O líder na contrainsurgência deve entender que alterar procedimentos implica evolução doutrinária e quebra de paradigmas. Não é tarefa simples, porém é vital.

Conforme já foi dito, o insurgente é um sobrevivente. Para que ele permaneça vivo e operante, ele precisa se adaptar constantemente às mudanças de cenário do combate. Dessa maneira, as lideranças da contrainsurgência devem avaliar as situações continuamente, buscando entender o raciocínio mutante do inimigo. Estar um passo na frente do rebelde significa ter iniciativa e surpresa no combate.

Talvez mudar a própria forma de pensar seja menos complexo do que mudar a forma de pensar dos escalões subordinados. Militares são reativos a mudanças. Militares são arraigados no culto às verdades impressas em manuais de campanha. Isso é bom em diversas situações, mas militares que pretendem estar adaptados ao que Castell (1996) chamou de “Era do Conhecimento” precisam estar abertos para encarar mudanças e prontos para ler os manuais como rumos gerais, e não como amarras mentais. Toda a sociedade evolui em progressão geométrica hoje. Raciocinar linearmente significa derrota na moderna guerra de insurgência, pois o *gap* em criatividade não pode ser compensado apenas com o emprego da força militar bruta.

Líderes modernos estarão atentos para a inovação como “processo de resolução de problemas organizacionais por meio de melhorias nas competências individuais e organizacionais” (MOTA, 2012). Com criatividade para solucionar seus problemas, o comandante militar será um adversário menos previsível e muito mais implacável.

#### *Entendedor da cultura local*

Mao-Tsé-Tung (2000) afirmou durante a sua luta contra o Kuomitang chinês: “a guerrilha deve se mover entre o povo como um peixe nadando no mar”. Dessa maneira, o guerrilheiro é o peixe, e o povo é a água. Essa harmonia deve ser interrompida pelo líder contrainsurgente.

Entender como o povo pensa e quais são os seus anseios deve ser uma preocupação constante. Normalmente a tropa será o elemento estranho nesse ambiente. Os soldados serão coercitivos e retirarão algumas

liberdades que são normais em tempos de paz. A tropa normalmente vem de outra região, já possuindo seus valores e cultura. É preciso viver e respeitar a cultura local, para que o povo também aceite a tropa como se fosse um dos seus “peixes”.

Comandantes devem instruir seus comandados sobre como se relacionar com a população sem ofender preceitos culturais. Não basta apenas entender tal cultura. É preciso vivê-la e ver lógica plena nas suas manifestações mais elementares. Fingir que está adaptado é diferente de realmente estar adaptado.

Nas palavras de Celestino Perez (2009),

a consciência cultural tornou-se uma competência cada vez mais importante para líderes, mesmo de pequenas unidades. Líderes perspicazes aprendem como as culturas afetam as operações militares e a compreensão de detalhes é importante [...] percebem também que suas palavras e ações podem ser interpretadas de forma diferente por outras culturas.

Tais diferenças serão religiosas, alimentares, hábitos de higiene, relação entre gêneros, relacionamento familiar e política interna. Será um grave erro tentar impor seus padrões culturais a esse povo.

Se o líder tiver a percepção errônea de que sua tropa é culturalmente superior à cultura da população, isso poderá ser um fator de distanciamento. Diferenças culturais não devem ser vistas de forma qualitativa pelo chefe militar na insurgência; apenas devem ser respeitadas. Se o líder compreender e aceitar isso, o primeiro passo terá sido dado. Após isso, cabe a tarefa de orientar e convencer a tropa dessa importância.

## *Gerenciador de expectativas*

*A decepção é filha da expectativa.*

**Dioclécio**

A pressão sobre a tropa contrarrebelião é enorme. Governo, mídia, população e a tropa possuem o anseio de ver o conflito finalizar rápido e vencer a guerra com o mínimo de danos. Esse é o melhor dos mundos, mas não é o mundo real.

O líder atento e comunicativo deve saber como amortizar tais expectativas com argumentos sólidos e inquestionáveis. Ele sabe que o caminho para derrotar a rebelião é longo e custoso. Vários esforços terão de ser feitos, e em muitas vezes não haverá retorno garantido de sucesso. A ideia-força de que a paciência é necessária e que os resultados vêm com o tempo deve ser passada para todos os públicos-alvo, inclusive para a tropa. Campanhas como a do Afeganistão duram há mais de dez anos, e o resultado final ainda não é certo. Os franceses se engajaram na Argélia por quase uma década para vencer taticamente o MLN, mas para perder no campo político. O Brasil debelou os focos de guerrilha no Araguaia após mais de quatro anos de luta. O próprio guerrilheiro deve entender isso e saber que a permanência da força legal será extensa e implacável.

Além da expectativa temporal, a população local tenderá a depositar as esperanças de que as forças armadas que lutam contra os insurgentes trarão a solução de problemas educacionais, sociais, jurídicos, de emprego e de infraestrutura. Elas são a visão do estado presente, pois outros órgãos do poder público ainda não terão condições

de segurança para adentrar áreas litigiosas. A vontade de poder ajudar e abraçar todas as missões do estado será grande, mas levará a semi-implementações por parte da tropa. Ela dificilmente poderá arcar com todo o ônus desse tipo de encargo. O povo deve, portanto, receber do líder militar a indicação do seu papel e exatamente o que ele poderá fazer pela população. Ir além disso é tentador, mas arriscado.

Portanto, o chefe militar deverá crer nessas convicções e deverá lutar para que não exista nenhuma reversão de expectativa da parte de nenhum setor por falta de conhecimento. Informações falsas ou tentativas de ganhar apoio por meio de meias verdades será um erro impossível de ser corrigido. Os subordinados também devem estar cientes de que não devem realizar compromissos que vão gerar expectativa em qualquer público.

## *Construtor de relacionamentos fortes e verdadeiros*

Os relacionamentos na contrainsurgência terão diversos parceiros em diversos momentos. Serão apontados apenas aqueles que são mais atípicos para o militar convencional. O estreitamento desses relacionamentos definirá o cumprimento da missão em uma abordagem mais ampla que a visão militar.

No relacionamento com outras agências, governamentais ou não, deve ser entendida a diferença cultural existente. Civis pensam diferente, e isso não os faz piores nem melhores que militares. Não deve existir, portanto, nenhum tipo de preconceito ou ideia preconcebida sobre a forma como

uma ou outra agência governamental atua. A ideia de cooperação deve prevalecer, e o bom andamento dos trabalhos dessas equipes também vai ajudar para que o plano militar seja bem-sucedido.

Willian Davis (2011) afirma que,

na cultura interagências, não há uma cadeia de comando única e distinta. Não existe uma organização hierárquica monolítica. É um aglomerado de agências independentes usando o mesmo caminho para chegar a locais diferentes.

Caso o líder militar queira sistematizar ou comandar essas ações, ele ficará frustrado, pois será difícil conseguir isso. Mais vale empregar os “Seis C” da teoria de Davis para relacionamentos interagências: Compreender, Coordenar, Cooperar, Concessões, Consenso e Comunicar-se. Com os verbos de ação, o relacionamento com esses órgãos será mais efetivo e duradouro. Não deve existir o pensamento de usar alguma agência ou iludi-la para se chegar a um comportamento desejado. Tais processos acabarão sendo percebidos, e a relação estará comprometida.

Além da relação com outros órgãos, a população também exigirá engenho e arte do líder para se tornar parceira nas ações. Ela deve ser compreendida e ajudada com a real intenção de promover melhorias. Da mesma forma que no caso anterior, o povo perceberá se o comandante militar agir apenas para conquistar seus objetivos pessoais. Pode ocorrer um aumento no apoio popular, se a população tiver a percepção de que tem um aliado confiável na força legal.

### Defensor da verdade

*A mentira nunca vive o suficiente para envelhecer.*

SÓCRATES

Mesmo sendo a verdade um dos pilares da instituição militar, existem momentos nos quais o líder se sentirá tentado a omitir ou deturpar alguns dados para algum interlocutor. Para evitar desgastes da constatação de que alguma mentira foi divulgada por ele ou por seus subordinados, o chefe na contrainsurgência precisa ser exemplo de como o culto à verdade é importante.

Para sair de alguma situação crítica, a mentira pode apresentar-se como válida para alguns. A globalização, a velocidade da informação, os meios de tecnologia de informação disponíveis e a maior conscientização popular do seu papel social fazem com que o número de possíveis questionadores do fato deturpado seja altamente desvantajoso. Basta uma imagem de celular, uma testemunha ocular, um repórter mais detalhista, para que a palavra oficial da instituição seja maculada. O líder precisa entender que não existe operação psicológica que seja bem-sucedida em resgatar a credibilidade de um ator estatal uma vez que ele a tenha perdido por ter mentido. A mente humana reage de forma agressiva ante alguém que já tenha provado não ser digno de confiança.

Se os subordinados não tiverem esse espírito de culto à verdade a qualquer custo, um vírus poderá espalhar-se pela tropa. A mentira deixará de ser usada em emergências e pode se tornar rotineira, se os militares perceberem que ela é tolerada. Sendo um exemplo e orientando seus comandados,

o líder militar terá em sua unidade um pensamento coletivo de que a repulsa pela mentira é uma virtude inquebrantável.

### **Culto aos valores morais do seu povo e do seu exército**

*Se os seus princípios morais te deixam triste, saiba que eles estão errados.*

ROBERT STEVENSON

O general George Marshall (1944) certa vez abordou o assunto valor moral sob a seguinte óptica:

Sempre que um exército estiver envolvido em uma guerra, a fera que há em cada combatente tentará se soltar de suas amarras, e o bom comandante deve aprender, desde cedo, como mantê-la sob controle, tanto em seus subordinados quanto em si próprio.

Observa-se que a nota se refere a qualquer guerra. Cabe destacar que, em confrontos em que a observância de normas humanitárias é mínima por parte do inimigo, vai existir a constante necessidade de lembrar aos soldados quem eles são e quais os valores que eles cultuam.

Excelente exemplo histórico de culto aos valores morais de um povo vem da ordem do dia do Gen Osório antes da invasão do solo paraguaio em maio de 1866:

...o nosso caminho está ali defronte! Não me é preciso lembrar-vos que o inimigo vencido e o paraguaio inerme ou pacífico devem ser sagrados para um exército composto de homens de honra e coração. Ainda uma vez mostremos ao mundo que as legiões brasileiras do Rio da Prata só combatem o despotismo e fraternizam com os povos.

No entender de Douglas Poyer (2011), as guerras trazem em si o axioma de “vencer a qualquer custo, deixando de lado certas delicadezas para salvar vidas de compatriotas”. Esse conceito evoluiu para “vencer tendo superioridade moral”, termo usado pelo Gen Petraeus. Líderes atentos devem fornecer constante instrução para que o soldado saiba que ele carrega consigo os valores de uma sociedade democrática, justa e civilizada, mesmo que o seu oponente seja a antítese desses valores. Verificação constante do trabalho dos subordinados deve ser realizada para evitar procedimentos equivocados, em momentos nos quais a besta sai do controle do homem. Não aceitar exceções e ser duro com infratores é importante.

Perder o rumo dos valores morais indica o caminho do fracasso. No Vietnã, na aldeia de My Lai, o comandante de uma tropa de infantaria rompeu com o conceito de humanidade e consentiu com o massacre de uma vila inteira. Os norte-americanos, que defendiam a liberdade e a autodeterminação dos povos, se viram tolhidos de qualquer oportunidade de se defender dessa aberração. Os motivos de se fazer aquela guerra foram solapados por essa atitude impensada e equivocada de um comandante tático. O erro tático mostrou-se grave no campo estratégico.

Após décadas, outro grupo de militares posou para imagens após matar um grupo de talibãs no Afeganistão. A imagem mostra os soldados urinando nos cadáveres. O link moral com a ética e com os valores corretos foi rompido. Pior, existia um comandante presente, que permitiu o ato, demonstrando falta de ação de comando.

O preço foi alto para a imagem da tropa norte-americana. As palavras de seus porta-vozes não foram suficientes para justificar o injustificável. O princípio moral já havia sido derrubado, em muito por falta de bons comandantes.

### *Empatia firme*

O conceito de empatia é simples e bem conhecido. O natural é defini-la como a capacidade de colocar-se no lugar de outras pessoas para sentir suas angústias e necessidades. Normalmente uma citação de empatia dará conotação de sensibilidade extremada ou de conectividade emotiva interpessoal, que não são muito rotineiras no meio militar. Um militar não costuma empregar tais adjetivos para comandar, quanto mais em combate.

A quebra do estereótipo do militar inflexível e linha-dura pode ser feita usando-se de forma parcimoniosa esse atributo, que já consta, inclusive, no manual de Liderança FM 6-22 do exército norte-americano. Uma forma de torná-lo mais militarizado é adotar a definição da “empatia firme”.

O conceito de “empatia firme” é apresentado pelo tenente-coronel Harry Garner (2010). Para ele “a empatia firme significa dar às pessoas aquilo que necessitam, não o que querem; ela é uma ferramenta abstrata para se obterem resultados concretos.” Percebe-se que a conotação é distinta. Ela será seletiva ao ver o que o liderado precisa para cumprir bem suas missões e não ter nenhum problema externo interferindo seu desempenho. Se um líder aplicar a empatia indiscriminadamente, ele poderá passar a atender anseios pessoais menos importan-

tes, criando uma expectativa exacerbada de ajuda do comandante para toda e qualquer aflição. Na oportunidade que um subordinado não for atendido em seus pleitos, estará criada a reversão de expectativa, e ele criará uma barreira de relacionamento com o comandante. A coerência é o melhor caminho, selecionando aquilo que merece plena atenção para intervenção do comandante daquilo que é um pleito individual, menos importante para a organização.

A liderança em contrainsurgência é compatível com a empatia firme. Em diversos momentos, ela será empregada para resolver alguma questão junto a um subordinado, mas isso é comum a qualquer momento da carreira militar, não apenas na insurgência. O grande salto qualitativo vem da aplicação desse conceito junto à população civil e a outras agências colaboradoras. Colocar-se no local de outros e ver suas limitações será uma ótima oportunidade de poder enxergar a melhor conduta para satisfazer a necessidade da contraparte. Essa ajuda será, sem dúvida, retribuída.

Em diversos momentos, o líder deverá valer-se de uma análise das necessidades daquele com o qual ele está se relacionando. Um militar subordinado exigirá uma abordagem distinta de um líder local, que terá outra abordagem se for uma agência parceira que, por fim, será distinta da mídia. A ideia geral é fugir de fórmulas gerais. Cada análise deverá ser feita de forma isolada. É óbvio, também, que exceções em concessões serão fatores que retirarão a liberdade de manobra futura do chefe.

A pirâmide de Maslow é uma ferramenta interessante para o líder ver até onde

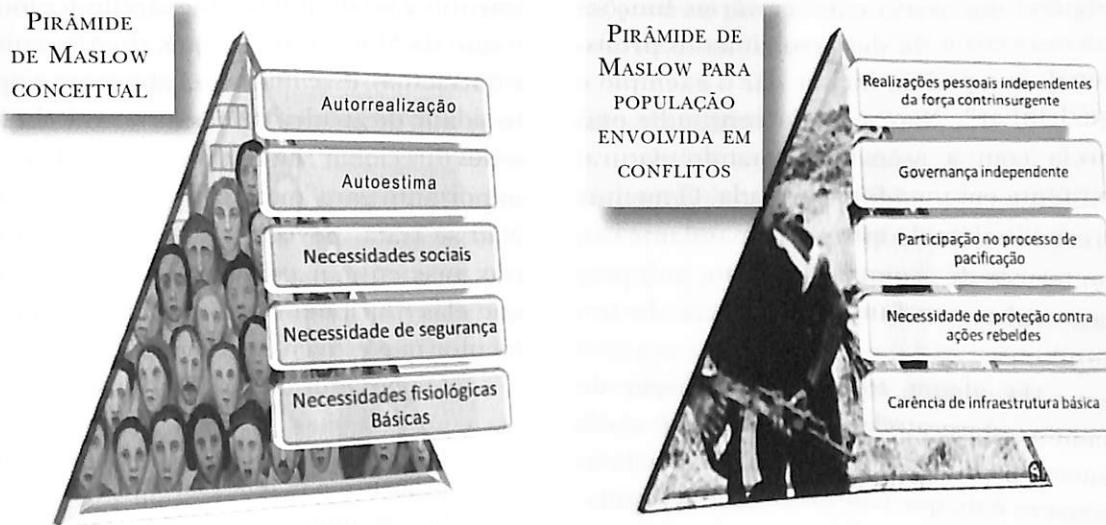


Fig. 3 – Pirâmide de Maslow Conceitual e adaptação para o ambiente de insurgência

Fonte: o autor (elaborado com adaptações a partir da Hierarquia de Necessidades de Maslow)

ele pode “ceder ou ganhar terreno”. Cada público terá a tradução de suas necessidades exposta na pirâmide conceitual de Maslow, na qual são elencadas as necessidades em ordem crescente, da parte inferior para a parte superior da figura. A empatia aplicada buscará ver o que realmente é caro para determinado público em determinado momento.

Na Figura 3, a pirâmide conceitual é vista em comparação com a pirâmide em que são expressas as necessidades vividas por uma população de área de conflito de insurgência. Será identificado que o básico para quem está entre duas forças é ter a segurança.

Percebe-se que, para um povo que vive em uma área conflituosa, a prioridade é ter condições mínimas de vida e de segurança (os dois patamares inferiores da pirâmide). O líder militar deve entender como ele

pode intervir para assegurar essa demanda com os seus meios orgânicos. Ao se colocar no local do morador, ele compreenderá que a retirada de algum desses fatores será muito nociva para a população. A empatia estará sendo estabelecida de forma seletiva e racional. Conforme cita novamente Harry Garner,

à medida que um líder cultiva um clima de empatia, a organização se torna mais coesa, os seguidores desejam imitar o líder, e um clima de empatia passa a permear a instituição.

### *Ser um mentor*

*Por detrás das vitórias de Alexandre, encontramos sempre Aristóteles.*

**CHARLES DE GAULLE**

O conceito de mentor é antigo e eficiente. Esse termo pode ser entendido,

nas palavras de Kathy Kram (1985), como “alguém que possa exercer várias funções psicossociais e de desenvolvimento profissional, que podem incluir dar o exemplo e apadrinhar”. Não se pode confundir essa tarefa com a ação de comando natural existente em uma força armada. O mentor precisa ir além do que um comandante vai, em termos de acompanhamento, pois precisa conhecer a fundo a natureza do seu pupilo.

Há algum tempo, essa função de mentor estava atrelada, no Exército, a um comandante superior. Atualmente o entendimento é de que não existe essa necessidade de vínculo na cadeia de comando para orientar alguém. O melhor, inclusive, é que não o seja, pois um pupilo pode se sentir coagido a acatar orientações pelo fato de que quem o orienta é o seu chefe. Não atender suas observações indicaria insensibilidade e prepotência, ou seja, perda de pontos no conceito pessoal.

Na contrainsurgência, os comandantes verão a oportunidade de acompanhar seus comandados e observar suas ações, principalmente no que diz respeito ao contato com o povo. Ensinar que um líder em qualquer escalão passa a ser estratégico em ambiente de contrarrevolução não é simples. O chefe precisa apresentar as ferramentas específicas para o subordinado saber quando ele deverá ser agregador, humanitário, negociador, juiz, professor, aconselhador, eminência parada ou militar aguerrido.

Cabe destacar que o líder também terá oportunidade de ser mentor de outros públicos. Se a contrainsurgência gerou uma mudança na estrutura do poder local, com o

aparecimento de novos chefes regionais ou a estruturação de um novo exército (como foi o caso da Malásia, do Iraque, do Afeganistão e do Vietnã), esse líder verá aparecer a oportunidade de apadrinhar esses outros chefes e a eles direcionar seu conhecimento. Isso será importante para ampliar a governança local. Não se trata, portanto, de apenas influenciar, mas ensinar como fazer as coisas para que elas funcionem corretamente quando o mentor não estiver mais presente.

O pensador chinês Confúcio afirmava:

Há três métodos para ganhar sabedoria: primeiro, por reflexão, que é o mais nobre; segundo, por imitação, que é o mais fácil; e terceiro, por experiência, que é o mais amargo.

O mentor deve entender que seu trabalho é evitar dores e poupar tempo de reflexão dos mais jovens, apresentando-lhes o caminho mais simples, que é a transmissão de conhecimentos solidificados e abrangentes.

### *Possuir alta capacidade de adaptação e inovação*

Já foi abordado que o combate de contrainsurgência é fluido e dinâmico. Estratégias bem ou malsucedidas raramente serão repetidas pelo inimigo, pelo fato de que já foram empregadas, e isso acarreta possibilidade de perda da surpresa. Mentes privilegiadas já estiveram a trabalho de exércitos inimigos: Alexandre, Aníbal, Júlio César, Frederico II, Napoleão e Rommel. Enfrentar tais lideranças com abordagens não imaginativas e tradicionais não seria uma vantagem; antes disso, uma vulnerabilidade.

A adaptação vem no momento em que o chefe militar entende que está em um cenário novo, ainda que ele tenha experiência passada ou tenha lido algumas obras sobre a contrainsurgência. Ele precisa aprender, e todo o seu esforço de busca deve ser ativado para compreender o povo, a cultura, a religião, os costumes, os valores, o inimigo, a razão da luta, os objetivos políticos do oponente, entre outras coisas. Conhecer significa dominar; não basta ter uma visão parcial.

De posse desse conhecimento, o comandante poderá pensar como atingir seus objetivos por meio de estratégias diretas (raramente o serão) e indiretas. Todos os vetores do poder devem ser pensados. Coordenar soldados e atribuir missões de combate para eles não é o mais complicado. Difícil será entrar na mente do revolucionário e projetar seus passos; entrar na mente da população e buscar saber como ganhá-la; penetrar na mente dos aliados e ver como eles querem ser tratados. Isso é inovação, adaptação; e não é simples de ser feito por mentes convencionais.

Provavelmente T. E. Laurence (Laurence da Arábia) foi o exemplo mais válido para esse entendimento de adaptação e inovação. Possuidor do conhecimento do potencial da força que ele assessorava e de suas limitações, ele inovou ao atacar seu inimigo turco de forma inesperada e surpreendente. Obteve a surpresa tática e liderou uma força débil contra um oponente virtualmente esmagador. Suas lições podem ser sintetizadas na sua frase “aprender a combater a insurgência é lento e difícil; é como aprender a tomar sopa com uma faca”. O líder contrain-

surgente deve saber que ele precisa se adaptar e inovar para tomar a dita sopa, inclusive com a faca se for necessário.

### *Ser um negociador astuto*

Esta é uma habilidade que será quase exclusivamente empregada com o público externo. Na cadeia de comando, a negociação não é essencialmente necessária, pois as ordens são alvo de um estudo de situação feito por um estado-maior. Isso faz com que o senso comum de busca pelo objetivo seja alinhado antes mesmo de um subordinado receber suas tarefas.

Por outro lado, no campo do trabalho interagências, uma ampla variedade de conhecimentos e habilidades é necessária para que os esforços de contrainsurgência sejam vitoriosos. Cabe lembrar que esse esforço é coletivo, e não um esforço único das forças armadas. Militares e funcionários do governo não estão habituados a ter seus subordinados dirigidos por outros departamentos. Isso gera desgaste quando uma liderança se faz necessária.

Após a constatação de que todos os vetores de emprego governamental para debelar uma insurgência não são onipotentes se vistos isoladamente, o líder militar precisa entender que a ele caberá pedir ajuda e ajudar. Para exemplificar o acima relatado, no Afeganistão, os EUA empregam para debelar o Talibã, apenas na área de inteligência, os seguintes órgãos: Forças Armadas, Agência Central de Inteligência (CIA), Bureau Federal de Investigações (FBI), Agência de Combate às Drogas (DEA), Departamento do Tesouro, da Alfândega e Proteção de Fronteiras, Serviço Secreto e da Polícia Judiciária (U.S. Marshalls). Isso apenas para

as ações de inteligência, sem citar os que se envolvem com desenvolvimento humanitário, saúde, educação, agricultura, reconstrução, assessoria política e outros tantos. Todas as vezes que uma empreitada se inicia, todos esses órgãos precisam se articular sobre como cumprir a missão. Normalmente não existirá um “chefe” escalado. Nesse momento, o líder militar deve ter a visão clara sobre o papel da sua instituição na tarefa. Ele é o agente principal? Ele estará fornecendo apenas apoio? Sua voz deve ser a decisiva ou deve ser mais uma a opinar para oferecer alternativas? O que é inegociável para ele?

Negociar seu papel e seus esforços será importante. Não deve existir a intenção de proteger apenas os anseios de sua instituição. O objetivo é muito mais amplo e envolve o esforço de uma nação inteira. Regras básicas devem estar na “memória muscular” do negociador: o que for prometido deverá ser cumprido, entender o seu limite de autoridade para a negociação, ser verdadeiro nos argumentos e contra-argumentos, saber negar uma opção ruim, oferecer alternativas plausíveis e tratar o outro negociador como gostaria de ser tratado.

Líderes com conhecimento de negociação serão mais úteis para o esforço de guerra. Pessoas com visões limitadas de seu real papel funcionarão como agentes motivadores de atrito desnecessário. O mesmo raciocínio poderá ser levantado para o trato com a população, nos momentos de negociar com suas lideranças.

*É bom que a guerra seja tão terrível; caso contrário nós nos apegariámos demais a ela.*

GEN LEE

### *Mantenedor do correto emprego da força pelos seus subordinados*

A tarefa de manter subordinados dentro do correto e estrito dever de militares é das mais árduas. Soldados se enxergam como guerreiros. O *éthos* do guerreiro lhe impõe agir com fibra, vontade, coragem, determinação, astúcia e audácia. Ele busca, por referência mental, a destruição, a morte do inimigo. No entanto, em certas circunstâncias, a missão imposta em um ambiente de contrainsurgência pode ser realizar tarefas com o máximo controle desse *éthos* de guerreiro, mesmo porque o inimigo não estará sempre claramente visível entre a população civil.

Glenn Gray (1988) afirma:

Quando os soldados cruzam a linha que separa a autodefesa da luta pela própria luta, o que lhes é tão fácil fazer, eles vivenciam algo que lhes toca o próprio ser profundamente. O soldado-matador aprende a servir a uma divindade diferente, e sua preocupação passa a ser a morte, não a vida; a destruição, não a construção.

Esse raciocínio é diametralmente oposto ao raciocínio de uma tropa contrainsurgente, que deve estar preocupada em construir ou reconstruir uma sociedade abalada por um conflito. Se o seu senso de dever não lhe apresenta as amarras do emprego ético, apenas comandantes superiores o poderão fazer por meio da observação constante, da orientação diuturna e mesmo da retirada dos desajustados de funções de combate.

Sabe-se que não é possível esperar de um militar que ele tenha completo controle de si durante ações de combate. Em uma

briga de vida e morte, o instinto de sobrevivência prevalece e está sempre a um passo de se tornar um desejo sanguinário de levar morte e destruição ao oponente. Um chefe preparado terá visto com antecedência esse momento e saberá que não será possível estar em todos os lugares críticos e nos momentos críticos para controlar seus homens. Ele deve valer-se de um processo de sensibilização dos comandantes subordinados, para que eles estejam atentos a ver sintomas de desajuste funcional. Ele preparará, também, formas constantes de instruir os combatentes e os afastar de seguir apenas os seus instintos no momento da peleja.

Em artigo escrito no ano de 2011 para a Military Review, Steadman aborda aspectos da neurociência sobre o item em estudo. Para ele, existem duas partes do cérebro que estão diretamente ligadas à postura do militar em batalha: o sistema límbico e o córtex pré-frontal.

O sistema límbico está associado a emoções e memória. Sua tarefa é interpretar informações vindas dos órgãos sensitivos e reagir com comandos emocionais para o corpo. Quando o militar está em situação de perigo, o sistema límbico responderá de forma independente, visando à sobrevivência. É como se fosse um "piloto automático" para se continuar vivo.

O segundo segmento do cérebro associado ao combate é o córtex pré-frontal. Nele ocorrem processos mais sofisticados, como o planejamento, discernimento, raciocínio abstrato e o controle dos impulsos instintivos. Essa parte será ativada quando o militar se vir na dúvida de engajar letalmente ou

não um alvo, por exemplo. Curiosamente, como afirma David Rock (2009), o "grau de ativação do sistema límbico é o grau de desativação do sistema do córtex pré-frontal", ou seja, quanto mais instintiva for a ação, menos racional ela será.

Comandantes não têm como "desligar" o sistema límbico dos soldados, tanto por ser impossível fazê-lo, como por ser perigoso deixar um homem sem que ele esteja atuando com seus instintos de sobrevivência. Mas a ativação do córtex pré-frontal precisa ser exercitada ao máximo, por meio de exercícios simulados, análises pós-ação e orientação sistemática.

Outro aspecto nocivo a ser combatido pelo líder é a cobrança por respostas imediatas de um comandante subordinado. "Decida rápido comandante!" foi uma frase muito ouvida em escolas de formação de líderes. Na era do "cabo estratégico", em que decisões de soldados impactam no governo da nação se forem mal tomadas, não deve haver resposta imediata que não seja avalizada por um entendimento completo das consequências de atos simples. O risco de perder um esforço de muitos anos é grande demais para que ações de comandantes tenham de ser resolvidas em segundos.

## Conclusão

A realidade mundial indica que existe uma grande possibilidade de que os conflitos assimétricos e irregulares estejam presentes no futuro. As forças terrestres, ainda que necessitem manter a sua formação de líderes voltada para os conflitos convencionais de "exército contra exército",

terão de criar mecanismos para que esses comandantes estejam prontos para o conflito que parece ser o mais comum nos próximos anos.

A aquisição de novas habilidades, ou o aperfeiçoamento das mesmas, é vital para que comandantes militares sejam bem-sucedidos. As sociedades ocidentais são inovadoras em diversos processos tecnológicos e empresariais. A liderança é comum a todos esses processos, pois neles será vista a figura do encarregado de liderar evoluções. Essa capacidade inovadora deve também ser aproveitada no meio militar para maximizar a atuação de força militar em proveito de uma contrainsurreição.

A compreensão plena do cenário no qual o combate ocorre é chave para que essa sintonia ocorra. O modelo convencional de liderança militar é adequado para diversas situações na contrainsurgência. Há que se entender, todavia, que entendimentos de cultura local, ética, negociação, empatia e adaptabilidade vão um pouco além do que costuma merecer atenção na formação e treinamento de líderes.

Os públicos envolvidos no trabalho do líder militar também sinalizam para necessidade de ajustes em relação à postura desse chefe. População, militares subordinados, agências parceiras, órgãos de segurança pública, imprensa e políticos serão alvos constantes da interação do líder. Cada um desses grupos possui sua cultura, sua forma preconcebida de ver um chefe militar e dele esperar atitudes. Como o objetivo maior é somar esforços para vencer os insurgentes, a participação de todos esses setores será imprescindível.

Não pode haver o pensamento isolacionista de que a tropa por si só resolve o problema ou de que os militares têm mais experiência nesse tipo de empreitada. A questão da liderança, nesse caso, não será exatamente a de ter sob suas ordens diretas tais agências. Em verdade, a liderança será exercida no momento em que o chefe conseguir defender as necessidades institucionais e de seus subordinados, sendo proativo com as demandas dos parceiros.

Incluir esses estudos nos cursos de formação do Exército é uma forma de preparar líderes para entender o mundo em evolução com uma mente também em evolução. Em cada passo da carreira, os desafios do comando serão diferentes, mas o líder deve, desde o início, entender quando ele será exigido além das virtudes castrenses e dele se esperarão atributos de diplomata, político e negociador. Estudos de caso, práticas controladas e discussões dirigidas podem ser ferramentas para que esses objetivos sejam alcançados.

A seleção de perfis para missões que envolvam características atípicas de comando também é válida. Se o emprego for limitado no tempo, haverá ampla disponibilidade de militares aptos para agir em contexto de contrainsurgência. No entanto, apresentou-se o fato de que uma insurgência se faz em longo período de tempo. Dessa maneira, a seleção só servirá em um primeiro momento, pois em pouco tempo aqueles que têm perfis adequados terão sido engajados e será necessária a renovação nos quadros. Isso aponta para a necessidade de contar com o máximo de material humano adequado para agir no tipo de conflito preponderante do séc. XXI.

No caso da liderança em um ambiente de contrainsurgência moderno, é lícito concluir que o esforço do comandante militar para conduzir operações e parcerias exigirá adequação do comportamento e aprimoramento de seus atributos pessoais de líder. Exigirá também um pleno entendimento de quais aspectos de liderança ele já terá desenvolvido ao longo da carreira

e que deverão ser maximizados mediante adequações ao ambiente metamórfico de um combate irregular. Também passará por ver quais adjetivos ele ainda precisará desenvolver, uma vez que serão vitais para o sucesso da tropa e do esforço governamental de vencer a insurgência, não apenas militarmente, mas em todos os campos do poder.

## Referências

- ALLEN, Charles D.; GERRAS, Stephen J. Como desenvolver pensadores críticos e criativos. **Military Review**, v. 90, n. 5, set./out. 2010.
- BARNES, Christopher M.; LEAVITT, Keith. Desengajamento Moral: Porque bons soldados cometem más ações?. **Military Review**, v. 90, n. 6, nov./dez. 2009.
- BAUER, Jonh. O papel da empatia na guerra irregular. **Military Review**, v. 89, n. 6, nov/dez. 2009.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. EXÉRCITO. **Manual de Campanha (C 100-5)**: operações, aprovado pela Portaria do Estado-Maior do Exército nº 126, de 25 de novembro de 1997. Brasília: MD, 2004b.
- CASTELLS, Manuel. **Fim de milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTRO, Paulo César de. A preparação de líderes militares no Exército Brasileiro. **Military Review**, v. 89, n. 6, nov./dez. 2009.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- COLÔMBIA. EJERCITO NACIONAL. **Cartilla Institucional del programa “Fe en la causa”: etica militar superior**. Bogotá: [s.n.], 2010. Disponível em: <<http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=274965>>.
- COX, Edward. Mentores: o dilema continua. **Military Review**, v. 90, n. 4, jul./ago. 2010.
- DAVIS JUNIOR, Willian. O desafio de liderar no ambiente interagências. **Military Review**, v. 66, n. 1, jan./fev. 2011.
- FROMM, Peter D. Os guerreiros, o Etos do Exército e a obrigação sagrada do soldado. **Military Review**, v. 89, n. 6, nov./dez. 2009.
- GALULA, David. **Contra-rebelião**: teoria e prática. Rio de Janeiro: GRD, 1966.
- GARNER, Harry C. Empatia: habilidade de um verdadeiro líder. **Military Review**, v. 90, n. 2, mar./abr. 2010. p. 40.

LEAWITT, Keith. Ética Instantánea: lo que damos por sentado, importa. **Military Review**, v. 66, n. 1., enero/feb. 2011. (edición en Español)

LIANG Qiao, XIANGSUI, Wang. **Unrestricted Warfare**: China's master plan to destroy America. New York: Pan American Publishing Company. 2002.

McCORMICK TRIBUNE FOUNDATION. **Irregular warfare leadership in the 21st century**: attaining and retaining positional advantage. Chicago-IL: McCormick Tribune Foundation Publisher, 2007.

PATRAEUS, David H. Orientação de Contrainsurgência do Comandante da Força Multinacional do Iraque. **Military Review**, v. 89, n. 1, jan./fev. 2009. p. 2

PEREZ JUNIOR, Celestino. A moral embutida no manual de Campanha FM 3-24: Contrainsurgência. **Military Review**, v. 89, n. 6, nov./dez. 2009.

PRYER, Douglas A. Controlar a fera interior: a chave do sucesso nos campos de batalha do século XXI. **Military Review**, v. 66, n. 3, maio/jun. 2011.

RICKARDS, T.; MOGER, S. **Creative leadership processes in project team development: an alternative to Tuckman's stage model**. London: British Journal of Management, 2000.

STEADMAN, Andrew. Neurociência para comandantes combatentes: a liderança no campo de batalha moderno sob uma abordagem baseada no cérebro. **Military Review**, v. 66, n. 4, jul./ago. 2011.

UNITED STATES. ARMY. **Field Manual (FM) 6-22**: army Leadership. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 2006.

VISACRO, Alessandro. **Guerra irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2009

VON DER HEYDTE, Friedrich August. **A guerra irregular moderna em políticas de defesa e como fenômeno militar**. Rio de janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

# História Política, História Social e História Militar

**Três histórias em busca de um eixo teórico-metodológico comum**

*Renato Jorge Paranhos Restier Junior\**

*Marcello José Gomes Loureiro\*\**

## Introdução

Pretendemos, com este artigo, destacar de forma simplificada os novos procedimentos teóricos e metodológicos na produção do conhecimento histórico, que oferecem aos cientistas sociais e historiadores um instrumental amplo para a atuação na pesquisa em História Militar.

Embora o estudo da guerra tenha longa tradição, iniciando-se com Heródoto e Tucídides, há alguns anos é possível verificar um grande incremento nas pesquisas relativas à História Militar no Brasil. Por exemplo, importantes pesquisadores têm direcionado seus enfoques para a produção acadêmica nesse sentido, bem como centros de referência acadêmica têm produzido dissertações e teses nesse campo do saber. O próprio mercado editorial indica o crescimento do interesse acerca da área.

Em razão das aproximações que a História estabeleceu principalmente com a teoria social e com a antropologia, novas abordagens têm sido aplicadas à historiografia militar. Por exemplo, no que se refere ao estudo da guerra, é possível reter atenção nos espaços de conflito, nas opções geoestratégicas, na logística, nos recursos tecnológicos, nas relações entre líderes e liderados, nas culturas políticas, identidades e sentimentos dos combatentes etc. Enfim, multifacetados enfoques temáticos refinam a produção textual e o debate decorrente.

Em síntese, atualmente a História Militar procura estudar o fenômeno militar sob uma nova ótica, em que os diversos fenômenos relacionados à guerra são integrados em uma compreensão analítica, contrapondo-se a um modelo tradicional, que privilegiava o estudo técnico das grandes batalhas, narradas de forma descriptiva,

\* Renato Restier é primeiro-tenente do Quadro Técnico Temporário da Marinha, graduado em História pela Universidade Gama Filho, especialista em História Militar pela UNIRIO/DECEEx/IGHMB e mestrando do Programa de Pós-Graduação em História da UERJ. Sócio honorário do IGHMB.

\*\* Marcello Loureiro é primeiro-tenente da Marinha, graduado pela Escola Naval. É bacharel e licenciado em História pela UERJ, especialista em História do Brasil pela UFF e mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em História Social da UFRJ.

memorialista e centrada no culto aos grandes heróis. A historiografia militar tradicional não concebia o militar e as instituições militares dentro dos contextos social, cultural, psicológico, geográfico, receptor e agente transformador. Desconsiderava o diálogo constante com as correntes de um todo social, e sem qualquer problematização. (CASTRO et al., 2004, p. 23-26)

A História Militar, tal como a História Política, foi durante algum tempo marginalizada em função de seu rótulo de história meramente factualista. Não seria justo condenar a História Militar como a única que produziu ou que deu origem à história factual, logo não é também correto afirmar que suas mudanças hoje são singulares em relação aos outros campos da História.

### **Uma nova História Política**

A importância de dedicarmos uma passagem neste artigo à História Política se deve ao fato de que, durante um grande período, especificamente no século XIX, os fenômenos militares eram tratados somente na esfera dos fenômenos políticos. A guerra era entendida apenas enquanto um instrumento da política. Essa pers-

pectiva, interpretada das teorias de Karl von Clausewitz em sua obra *Da guerra*, influenciou diversos estudiosos da teoria da guerra, da História Política, da História Diplomática e demais campos do conhecimento relacionados aos fenômenos militares.<sup>1</sup> Segundo Fuller, a maior contribuição de Clausewitz foi “sua insistência nas relações da guerra com a política”. (FULLER et al., 2002, p. 65)

A impossibilidade de desvincular a guerra dos fenômenos políticos fez com que as críticas à História Política fossem também dirigidas aos estudos dos fenômenos militares. Sendo estes parte da política, ou a política por outros meios, a História Militar foi tão negligenciada

quanto a História Política nos movimentos de renovação da primeira metade do século XX. (BURKE, 1991, p. 17-22)

Sabemos que o conhecimento histórico, construído na febre científica do século XIX, passou por uma série de transformações na primeira metade do século XX, com a *École des Annales* e no decorrer de suas gerações.<sup>2</sup> Segundo Peter Burke, pode-se dividir o movimento dos *Annales* em três fases:

Em sua primeira fase, de 1920 a 1945, caracterizou-se por ser pequeno, radical

---

*A História Militar foi, durante algum tempo, marginalizada em função de seu rótulo de história meramente factualista*

---

<sup>1</sup> Karl von Clausewitz foi um teórico militar prussiano do século XIX, que teve sua principal obra, *Da guerra*, publicada *post mortem*.

<sup>2</sup> Para uma análise das teorias científicas do século XIX, ver o capítulo III, intitulado *A temática do cientificismo* da obra *A Invenção da História* do professor Arno Wheling.

e subversivo, conduzindo uma guerra de guerrilhas contra a história tradicional, a história política e a história dos eventos. Depois da Segunda Guerra Mundial, os rebeldes apoderaram-se do *establishment* histórico. Essa segunda fase do movimento, que mais se aproxima verdadeiramente de uma “escola”, com conceitos diferentes (particularmente estrutura e conjuntura e novos métodos especialmente a “história serial” das mudanças na longa duração), foi dominada pela presença de Fernand Braudel. (BURKE, 1991, p. 12)

A terceira fase, iniciada por volta de 1968, se caracteriza, segundo Burke (1991, p. 13), pela fragmentação. A influência do movimento cresceu tanto, que perdeu “muito das especificidades anteriores”.

Era uma “escola unificada” apenas aos olhos de seus admiradores externos e seus críticos domésticos, que perseveravam em reprovar-lhe a pouca importância atribuída à política e à história dos eventos. Nos últimos vinte anos, porém, alguns membros do grupo transferiram-se da história socioeconômica para a sociocultural, enquanto outros estão redescobrindo a história política e mesmo a narrativa. (BURKE, 1991).

Além da influência dos *Annales*, apontamos ainda o marxismo e o estruturalismo enquanto modelos explicativos hegemônicos responsáveis por manter a História Política no “porão”, expressão formulada por Michel Vovelle (SIRINELLI, 1998). Nesses modelos, os fatores econômicos e sociais determinam o político.

Destacamos ainda a questão da temporalidade. O fenômeno político entendido

enquanto fenômeno de curta duração, eventual, o tempo do “fato”, não se enquadrava na longa duração braudeliana.

Apesar das críticas, os fenômenos políticos nunca deixaram de ser tratados, mesmo na historiografia francesa. O próprio Marc Bloch não deixou de estudá-los, como observam Guenèe e Sirineli, ao se referirem ao livro *Os reis taumaturgos*. Segundo o historiador Ronaldo Vainfas, a história oitocentista sofreu com o estereótipo criado pelos *Annales*.

No entanto, vale dizer que os combates de Bloch e Febvre e o movimento historiográfico, que estimularam nos anos 20, foram em parte injustos com a historiografia do século XIX e mesmo com a que havia no início do século. (VAINFAS, 1997)

Se, por uma lado, ainda na reflexão de Vainfas (1995), houve um historiador como Ranque, e se podemos dizer realmente que marginalizou “o que se poderia chamar de história sociocultural”, inúmeros historiadores “do século XIX e início do XX deram contribuição inestimável à renovação dos estudos historiográficos”. Vainfas está-se referindo aos estudos de Burkhardt sobre o Renascimento em 1860; Edward Gibbon, com a história sociocultural do império romano; Michelet e seus trabalhos sobre o Renascimento e sobre a atuação popular na Revolução Francesa; Henri Séé, em sua análise econômica sobre o Antigo Regime e, obviamente, Fustel de Colanges e seu clássico *A cidade antiga*, tratando da religião e da família na Grécia Antiga.

No final do século XX, houve o “retorno” da História Política. Além do recuo

do estruturalismo e do marxismo na década de 1970, a própria redefinição do objeto da História Política contribuiu para a sua revalorização. O Estado continua sendo um dos principais objetos da História Política, contudo este campo da história não se limita ao Estado e suas manifestações. Podemos apontar como objetos da História Política a cultura política: as ideias e representações políticas; os fenômenos de crenças e de transmissão de normas e valores políticos; a prosopografia política como um fértil campo de estudos; as biografias, compreendendo a necessidade de relacionar tempo e espaço com o indivíduo; as instituições políticas e suas dinâmicas internas e externas; enfim, um universo de possibilidades de estudos.

Assim, enquanto a História Política do século XIX mostrava uma preocupação praticamente exclusiva com a política dos grandes Estados (conduzida ou interferida pelos “grandes homens”), já a Nova História Política, que começa a se consolidar a partir dos anos 1980, passa a se interessar também pelo “poder” nas suas outras modalidades (que incluem também micro-poderes presentes na vida cotidiana, o uso político dos sistemas de representações, e assim por diante). (BARROS, 2004)

Trabalhando com novos objetos de estudo e fazendo uma (re)análise dos antigos, abordando-os sob novas perspectivas, a História Política e os demais campos se reavaliaram e se revigoraram (BARROS, 2004). Dessa sorte, recorrendo a Borges (2000), entendemos que a história “é a história do homem, visto como um ser social, vivendo em sociedade”, contrapondo a possibilidade de compreender as ações dos homens sem a

consideração dos vários fatores constitutivos de um todo social, que terão relação direta ou indireta com o objeto a ser analisado. Como afirma Rémond, a “renovação da História Política foi grandemente estimulada pelo contato com outras ciências sociais e pelas trocas com outras disciplinas” (RÉMOND, 1996).

Portanto, ao buscar entender uma esfera de poder sem compreender, por exemplo, a cultura política do grupo social em questão, a análise terá muitas lacunas. Os fenômenos históricos não são estanques, mas sim constituídos por uma série de fatores (sociais, psicológicos, políticos, econômicos etc.) que se relacionam. Perder de vista esta relação compromete o resultado da pesquisa.

### **Aproximações com a teoria social**

Se a História é tecida por homens, não é viável excluir da análise as orientações valorativas que permeiam uma determinada sociedade. Não é possível compreender as relações entre homens, no tempo, desvincilhando-se da dinâmica social em que estão inseridos e que atualizam. Especificamente para o caso militar, não é possível examinar fenômenos bélicos por eles mesmos, de forma totalmente abstrata, como se a sua natureza não estivesse pautada em sujeitos sociais. A aproximação da História com a teoria social contribui justamente para minimizar esta lacuna, frequente no que atualmente se denomina (pejorativamente) de História tradicional.

É preciso registrar que a própria História Social transformou-se muito nos últimos anos. Durante décadas, o conceito

estrutural de classe fez com que os historiadores e sociólogos praticamente ignorassem os sujeitos sociais. Entretanto, sobretudo durante os anos 1970, com o intuito de restringir o papel da estrutura na explicação historiográfica, a micro-história italiana inventou uma forma de valorizar o indivíduo. Impossibilitada de isolar completamente o indivíduo para engrandecê-lo, ela o colocou como a síntese de todo um conjunto articulado de redes sociais, permitindo verificar, a partir da redução de escala, entre outros aspectos, a mobilidade social e as suas formas de interação.

Nesse sentido, foi o antropólogo norueguês Fredrik Barth quem resolveu inicialmente a dicotomia “micro” *versus* “macro”. Considerou que os sujeitos sociais são agentes que carregam um determinado sistema de normas ou de valores, ou seja, sua própria cultura, condicionante de suas escolhas e de suas estratégias sociais. Em última análise, considerou que os sujeitos são sínteses do sistema valorativo que portam, bem como dos diversos papéis sociais que podem assumir em sua comunidade. Cada papel permite, em decorrência, que muitas relações sociais sejam tecidas, de modo que um sujeito representa sempre o ponto de encontro de diversas redes. Em termos práticos, um militar o é pelo tipo de relações que estabelece com outros.

Fugindo de um modelo difusionista, Barth procurou criar o que chamou de uma “antropologia do conhecimento” (BARTH, 2000, p. 143-146). Conhecimento, nesse caso, é a própria prática social, traduzida em estratégias orientadas pelos recursos disponíveis para um agente social qualquer.

A ação social que costuma trazer resultados favoráveis para o indivíduo é o que acaba por orientar (valorativamente) a prática subsequente. A prática social vai degenerando a orientação valorativa escrita, o direito positivado, de modo que o sistema normativo se adapta constantemente aos aspectos consuetudinários. Assim, há uma dinâmica na sociedade.

Para Barth (2000, p. 7-22), a ação social é sempre o resultado de escolhas e estratégias, que são conformadas, por sua vez, a partir dos recursos (econômicos, cognitivos, viáveis graças às alianças com vizinhos etc.) e contradições existentes no sistema de valores; em outras palavras, cada agente social, no momento em que se apresenta em uma relação e estabelece um laço social, dispõe de recursos, compromissos e uma visão de mundo que enformam as suas estratégias e escolhas. É interessante perceber como os atores de um determinado grupo social compartilham frequentemente o mesmo comportamento porque possuem valores que modulam de modo similar as suas escolhas.

Se todas as relações sociais são regidas por normas, tais normas, por sua vez, podem ser resgatadas nas próprias ações sociais. Esse corolário é que permite a passagem do “micro” para o “macro” e vice-versa.

Para Barth (2000, p. 169-172), o termo sociedade pode ser perigoso na análise, visto que indica homogeneidade. Não custa insistir que existem fraturas e contradições internas no sistema de normas. Sociedades, portanto, são sistemas desordenados. Barth assim rejeita a idéia de uma estrutura imóvel, que permeie toda

a sociedade. Sua noção de “processo gerativo” é exatamente isso: a redefinição incessante das ações sociais articuladas com as fraturas do sistema normativo.

Desse modo, extremamente dinâmica é a forma como Barth pauta as relações indivíduo/sociedade. Ele lembra que um sujeito vive distintos papéis sociais em sua comunidade. Cada papel social experimentado permite que ele se insira em diversas redes sociais, estabelecendo os mais variados vínculos. Quando se partilha o indivíduo nesses papéis, o que somente é possível com a redução da escala, é que se percebe quantas redes nele se cruzam.

Por isso, o historiador italiano Carlo Ginzburg (1991, p. 172-174) lembra que um nome é, em última instância, uma relação social, porque muitas hierarquias se cruzam em um indivíduo,

sempre detentor de vários *status* simultaneamente. Assim, os sujeitos sociais nunca podem ser percebidos de forma isolada, visto que representam o ponto de encontro de diversas redes sociais. Com base nessa premissa, Ginzburg (1987) investigou as relações sociais do moleiro Menocchio e Giovanni Levi (2000) — as famílias do Piemonte. Esta é a metodologia microanalítica: por um indivíduo, imerso em redes, percebe-se uma sociedade.

São também as redes sociais que modulam o comportamento desses indivíduos. Todas essas redes se apresentam no momento de sua ação social. A ação pode então ser

considerada uma estrutura, porque por detrás dela há grande complexidade de forças envolvidas. (GINZBURG, 1991, p. 172-177)

Um conceito utilizado por Barth e que se mostra fundamental para a análise das sociedades militares é o de “fronteira” entre grupos (GINZBURG, 1991, p. 25-67). Há elementos que são intocáveis no sistema de valores de uma sociedade. Nas Forças Armadas, a hierarquia e a disciplina são valores que não estão em jogo; não podem ser flexibilizados, visto que são a essência do negócio. A microanálise, com a lupa, ajuda a perceber o que está ou não

em jogo. Por isso, nesse ponto é útil o conceito de “fronteira”. Um retrato mais fiel da “fronteira” se concretiza quando se definem os elementos que estão em jogo e os que não estão. Ela tem regras que defini-

nem justamente a flexibilidade das relações sociais (GINZBURG, 1991, p. 33-49). A idéia de “fronteira” parece-nos muito importante em dois casos.

Em primeiro lugar, a “fronteira” intransponível se presta para formar as identidades dos grupos. Valores não compartilhados distinguem grupos, criando assim identidades pela diferença. Além de criar identidades, as “fronteiras” intransponíveis têm ainda uma segunda função: elas estão internalizadas por todos os grupos, o que faz com que cada um saiba o seu devido lugar na hierarquia social. Tal é a origem da polidez, fundamental na conservação da

*Cada papel social  
experimentado por um sujeito  
em sua comunidade permite que ele  
se insira em diversas redes sociais  
e estabeleça variados vínculos*

sociedade. A internalização das fronteiras étnicas cria um código mínimo, um idioma comum, ou, outros termos, uma orientação valorativa geral, que cola o grupo, fazendo com que cada indivíduo assuma uma noção de pertencimento. Assim, é a internalização da noção de “fronteira” que faz com que um pelotão se apresente unido, ainda que internamente cada indivíduo tenha suas idiossincrasias, ou mesmo discorde intimamente das determinações de seu comandante. Há algo maior, que traz unidade ao grupo. A utilidade desse conceito para a análise é óbvia.

A micro-história italiana, entretanto, apresenta ao menos três problemas para a análise historiográfica. O primeiro problema desse tipo de abordagem advém da dificuldade existente em se generalizarem conclusões. Podemos indagar, por exemplo, com que frequência ocorre um determinado fenômeno observado. É normal ou excepcional? (BURKE, 2002, p. 61-66)

Outro problema é que a micro-história é um ótimo método para pesquisar uma sociedade e a sua funcionalidade. Reduzindo-se a escala, enfatiza-se a dinâmica “na” sociedade, por meio da reconstituição das trajetórias de alguns de seus indivíduos. Contudo, parece complicado perceber a dinâmica “da” sociedade em seu conjunto. O último problema encontrado na utilização da metodologia micro-analítica é a dificuldade de rastrear redes clientelares na documentação disponível para a pesquisa.

<sup>3</sup> Alguns sociólogos brasileiros consideram Elias tributário de Simmel. É o caso de WAIZBORT (2001, p. 89-111).

Assim, muitas vezes, conforme casos específicos, a utilização de outros suportes teóricos pode ser consideravelmente pertinente. Por exemplo, as teorias advindas dos escritos do sociólogo alemão Norbert Elias. Indagações acerca de conceitos-chave para a teoria social, como estrutura, evento, sociedade, ação social e mudança social, agregaram valor às reflexões, possibilitando uma compreensão mais refinada do envolvimento dos sujeitos sociais analisados com a sua sociedade.

Muito do que Elias escreveu parece, antes, ter sido anunciado pelo sociólogo (também alemão) Georg Simmel.<sup>3</sup> A perspectiva de sociedade lançada por Simmel é bastante interessante. Ele considera sociedade uma “(...) abstração indispensável para fins práticos” (SIMMEL, 2006, p. 8), que “(...) significa a interação psíquica de indivíduos” (SIMMEL, 2006, p. 15).

Em suas análises, tudo parece ter origem no ser humano: só que não na sua soma, e sim na sua interação. O próprio Simmel explica:

Mas a sociedade, cuja vida se realiza num fluxo incessante, significa sempre que os indivíduos estão ligados uns aos outros pela influência mútua que exercem entre si e pela determinação recíproca que exercem uns sobre os outros. (SIMMEL, 2006, p. 17)

Isso significa, em primeiro lugar, que os indivíduos agem sobre si mesmos, causando influências mútuas uns nos outros. Depois, os indivíduos possuem uma herança, uma

carga histórica, que condiciona valores disponíveis em sua cultura. Não é de surpreender, então, que Simmel (2006, p. 21) a todo o momento se apoie no método indutivo, tendo em vista que sua base é o indivíduo, em interação.

O que poderíamos questionar é se esta “carga histórica”, verdadeira herança dos indivíduos, não é uma espécie de estrutura, ainda que apenas existente no sistema de mentalidades, como instância abstrata que orienta a ação social.

Para o autor,

a sociedade não é, sobretudo, uma substância, algo que seja concreto em si mesmo. Ela é um “acontecer” que tem uma função pela qual cada uma recebe de outro ou comunica a outrem um destino e uma forma. (SIMMEL, 2006, p. 18)

Não há, portanto, estrutura; a sociedade simplesmente acontece sobre essas interações. O que viabiliza essas interações, ou, em outras palavras, a própria sociedade, são os fundamentos mais simples e mais primitivos presentes na cultura (SIMMEL, 2006, p. 41). O que parece ser o mesmo que dizer que as pessoas se associam na mediocridade. A mudança é aristocrática, porque vem de cima.

O indivíduo pode-se destacar na massa, desde que não se aproprie do simples, mas sim do complexo. “A razão do apreço pelo novo e pelo excepcional reside ‘na sensibili-

dade para a diferença’ que há na constituição de nosso espírito” (SIMMEL, 2006, p. 45). O que movimenta a história é a diferença entre as pessoas. A ação social só parte da diferença.

Ainda que nos pareça efetivamente complicado sustentar uma pesquisa tendo como base uma teoria social que desconsidera a existência de uma estrutura social, especialmente quando o que pode estar em foco é uma sociedade militar, não se devem negar as contribuições de Simmel, por exemplo, para o estudo da liderança ou para o estudo das transformações ocorridas no âmbito de uma força armada.

Embora a perspectiva de Simmel seja tentadora, visto que enfatiza a interação dos indivíduos, alargando-os com a abstrata noção de sociedade, é difícil imaginar a ausência total de uma estrutura, mesmo que existente somente no plano das mentalidades, como valores herdados historicamente, que condicione essa mesma interação social.

---

*Não há estrutura; a sociedade simplesmente acontece sobre as interações entre os indivíduos*

---

Elias traz contribuição mais sofisticada, porque mantém a interação proposta pela sociologia de Simmel, sem perder totalmente de vista a noção de estrutura. A sociedade, na concepção de Elias, é a dos indivíduos, de modo que, em termos práticos, não é possível separar o indivíduo da sociedade. Ele se aproxima de Simmel, ao falar que a “sociedade acontece”. E, se hoje ela é dos adultos, amanhã será das crianças atuais, o que faz dela um fluxo contínuo.

Deve-se considerar ainda que a sociedade se constitui nas “teias reticulares” (redes) em movimento relacional. Simmel e Elias afirmam que o indivíduo só existe nas relações. Em outras palavras, só há um soldado se houver um general, ou líder, se houver liderado, e vice-versa. Na obra de Elias, fica claro que é a sociedade (e a sua história) quem determina o que é o indivíduo, posicionando-o em seu devido lugar. Este lugar, dado pela estrutura social, é basilar para a compreensão do papel do indivíduo na sociedade. E, o que é mais interessante e promissor para as pesquisas em História Militar, tal indivíduo não desaparece ante as estruturas. É o próprio sociólogo quem melhor nos explica:

Até a função social do escravo deixa algum espaço, por estreito que seja, para as decisões individuais. E, inversamente, a possibilidade de um rei ou general influenciar seu destino ou de outrem por suas qualidades pessoais costuma ser incomparavelmente maior do que a dos indivíduos socialmente mais fracos de sua sociedade. O alcance das decisões tomadas pelos representantes dessas funções de destaque torna-se imenso em certas situações históricas. E, para eles, a forma e a extensão da margem individual de decisão podem

variar consideravelmente, conforme a adequação e a estatura pessoais do ocupante da função. Aqui, a margem de decisão é não apenas maior, como também mais elástica; nunca, porém, é ilimitada.<sup>4</sup> (ELIAS, 1994, P. 49-50)

---

*A sociedade é a dos indivíduos, de modo que, em termos práticos, não é possível separar o indivíduo da sociedade*

---

Ou seja, cada lugar social é compatível com um quadro de possibilidades próprio, que oferece escolhas aos indivíduos. Esse quadro é dado pela estrutura. Mas as escolhas também são moduladas pela estrutura,

tura, ou, melhor ainda, pela relação dos indivíduos com essa estrutura. Toda essa estrutura é também conformada pela sua própria historicidade. Por isso é falaciosa a tentativa de separação entre estrutura e indivíduo. Noutros termos, a partir de Elias, é preciso ter sempre em mente que não apenas gerais, mas também soldados têm escolhas, limitadas, por óbvio, por seus respectivos lugares sociais.

Norbert Elias, ao analisar uma cidade inglesa que recebeu o nome fictício de Winston Parva, investiga como se processa o fato de grupos se autorrepresentarem como melhores que outros. Diferentemente de Parsons, que defendia que, quanto mais recortado o objeto, menor a contribuição teórica da obra

---

<sup>4</sup> As considerações de Elias fazem lembrar as de Ginzburg: “(...) da cultura do próprio tempo e da própria classe não se sai a não ser para entrar no delírio e na ausência de comunicação. Assim como a língua, a cultura oferece ao indivíduo um horizonte de possibilidades latentes – uma jaula flexível e invisível dentro da qual se exercita a liberdade condicionada de cada um”.

produzida, Elias mostra que os estudos microsociológicos são importantes, visto que a redução de escala permite a observação de fenômenos sociais que poderiam passar despercebidos se a análise fosse conduzida de maneira distinta.

Um dos aspectos que torna esse trabalho interessante é que, em termos gerais, pautando-se apenas nos indicadores socioeconômicos usuais, Parva era homogênea. Mas os que ali moravam não viam assim.

A principal razão dessa diferença de visão está no fato de os chamados estabelecidos se considerarem melhores que os "outsiders", e esses, de fato, inferiores. "Estabelecidos" eram o grupo mais antigo da cidade, os que se autopercorriam e eram reconhecidos como a "boa sociedade", ou seja, o que havia de melhor naquela cidade. Dispunham de termos próprios, que classificavam e ofendiam os "outsiders". Pertencer ao grupo dos "estabelecidos" significava, antes, sujeitar-se às normas desse grupo, obedecendo a uma figuração social específica. Não ter contato com "outsiders" era uma dessas normas. O que trazia identidade ao grupo dos "estabelecidos" era o seu "estoque de lembranças" (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 20-38).

Os "outsiders" eram vizinhos que chegaram posteriormente à cidade de Parva e que possuíam uma coesão grupal menor, se comparados aos "estabelecidos". Ameaçavam transformar as identidades dos "estabelecidos", ou

seja, as relações e a autoimagem deles. Em outras palavras, as ações dos "outsiders" eram vistas como um ataque ao "ideal do nós" (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 45). Se um dia se tornassem "estabelecidos", estaria concretizada a mudança social.

Seria interessante, por exemplo, refletir como essa relação "estabelecidos" *versus* "outsiders" se processa quando novos voluntários (ou "outsiders") são absorvidos em forças militares; ou quando exércitos são incorporados ou dominados por outro, que se considera, desde então, estabelecido.

Para Elias e Scotson (2000, p.23), há então uma figuração, em que cada grupo tem uma imagem de si e do outro. Para que um grupo coloque um rótulo sobre o outro, é necessário que haja um desequilíbrio de poder entre os dois.

Em sua análise, indivíduo e sociedade são instâncias inseparáveis: até a consciência do indivíduo é o resultado do que seus pares pensam dele, definindo-se na relação social: "A autoimagem e a autoestima de um indivíduo estão ligadas ao que os outros membros do grupo pensam dele". (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 40)

Por isso que Elias fala de autorregulação, um modo de manter a imagem. A opinião grupal sobre um indivíduo exige o seu autocontrole, uma coerção interna, derivada do "ideal do eu" (autoimagem) na sua relação com o "ideal de nós". Se a sociedade é dos indivíduos, razão por que o "ideal eu" não

pode estar dissociado do “ideal nós”, toda sociedade está em risco de desaparecer ou de se transformar, na hipótese de mudança social.

Quando se estuda o encontro de duas sociedades ou grupos a partir da guerra que se estabeleceu entre eles, é preciso ter, ao menos, duas preocupações em mente. Primeiro, é necessária forte relativização. Peter Burke (2002, p. 43-45) alertou para os riscos de se compararem sociedades. Enfatizou que não se pode pensar em estágios de evolução, como se uma sociedade fosse melhor que a outra. Analogamente, é mandatório ter cautela para não se promover um etnocentrismo.

Um segundo risco em que a pesquisa sobre conflitos bélicos pode frequentemente incorrer é o de assumir como premissa que os homens envolvidos agem exclusivamente pela vontade de ganho e poder; vontades, neste caso, inerentes à natureza humana. Ora, muito óbvio seria se essa fosse uma de suas conclusões. Tanto que guerras são normalmente explicadas por razões econômicas. Contudo, seria possível compreender a ação humana a partir de outras categorias, senão pelo autointeresse<sup>25</sup>

Por meio de diálogos com o historiador grego Tucídides, autor da famosa História da

Guerra do Peloponeso, o antropólogo norte-americano Marshall Sahlins, da Universidade de Chicago, levanta questões fundamentais, que permeiam as reflexões antropológicas e historiográficas da contemporaneidade.

Propondo uma abordagem interdisciplinar, Sahlins examina o valor do conceito antropológico de cultura, pautado na tríade parentesco, mito e rito, para a análise historiográfica e vversa. Para o antropólogo, a origem dessa separação está no modelo historiográfico inaugurado pelo historiador grego Tucídides, em que se destacam dois problemas centrais.

Primeiro, ao defender o completo relativismo cultural, Sahlins acaba por considerar que o recorte, a narrativa e a inteligibilidade dada aos fatos são invenções

do historiador. Para Sahlins, ainda hoje a noção que os historiadores têm de movimento histórico está errada, simplesmente porque não consideram as relações que as coisas mantêm.

Segundo, Tucídides entendeu que os seres humanos são automotivados, substituindo assim cultura pela noção problemática de natureza humana. Sua visão praticamente coloca um animal e um homem no mesmo patamar. Tucídides, de fato, ignorou

---

*Um risco em que a pesquisa sobre conflitos bélicos pode incorrer é o de assumir que os homens envolvidos agem exclusivamente pela vontade de ganho e poder*

---

5 Burke indica como uma dessas possibilidades a introdução da psicologia nos estudos historiográficos. Para ele, a psicologia pode contribuir, entre outras coisas, para libertar os historiadores do senso comum da natureza humana. No Brasil, tal sugestão parece não ter sido bem aproveitada. Sobre este ponto, consultar BURKE, op. cit. p. 163-164.

a cultura: os seres humanos têm motivações naturais e, portanto, idênticas, constantes e históricas. A guerra, dessa sorte, estaria sempre explicada pelas características da natureza humana, sem que a sua história precisasse ser narrada. Nas palavras de Sahlins:

É bastante impressionante em Tucídides a lista de práticas culturais e de instituições que, de uma maneira ou de outra, estão sujeitas à natureza humana, quer suplantadas por ela, quer dependendo dela para suas próprias características. A lista inclui parentesco, amizade, afiliação étnica, império e instituições sociais tradicionais em geral; os deuses, o sagrado e religião em geral; e, não menos importante, a linguagem, o significado das palavras em geral. Todas essas coisas são nada em comparação com os desejos humanos... (SAHLINS, 2006, p.116)

Para Sahlins, ao contrário, toda análise precisa levar em conta as relações que um determinado objeto mantém. No primeiro capítulo de seu livro, *A Guerra da Polinésia com apelos a Tucídides*, defende que Esparta e Atenas, tradicionalmente considerados “antítipos históricos”, não existiram por si só do modo como os historiadores as conhecem, mas sim

por meio de uma dialética complexa, que interligava suas condições internas a suas relações mútuas. Dinamicamente interconectadas, eram então constituídas de forma recíproca. (SAHLINS, 2006, p. 71)

Esparta inventou Atenas e vice-versa. Se compararmos Atenas com outra cidade, teremos outra Atenas. Elas não possuem sentido de forma imanente. A análise precisa, portanto, ser relacional.

Para Sahlins, os historiadores não trabalham com a ordem simbólica existente em uma sociedade. São capazes de isolar aspectos econômicos, políticos e sociais, como se uma determinada realidade pudesse ser sintetizada apenas em indivíduos e sociedade. Sendo empiristas, os historiadores não criam modelos para compreender a realidade.

No capítulo intitulado *Cultura e ação na história*, perseguindo suas reflexões sobre evento e estrutura, Sahlins (2006, p. 121-178) discute a natureza da dinâmica histórica, ao questionar se é o indivíduo ou a coletividade o verdadeiro agente da história. Para ele,

em termos amplos, a sugestão é que as coletividades estão para as tendências assim como os indivíduos estão para os eventos; em outras palavras, que a escolha de sujeitos históricos depende do modo de mudança histórica. (SAHLINS, 2006, p.123)

Assim, o coletivo é o sujeito histórico quando a mudança se dá de maneira gradativa, a longo prazo; no caso de mudanças eventuais, o indivíduo é o personagem principal. Como no exemplo do futebol americano, o indivíduo precisa estar no local certo e na hora certa para ter condições de potencializar a sua ação na história (SHALINS, p. 123-133). Há, então, uma simbiose entre evento e estrutura, ou indivíduo e sociedade.

Acerca das possibilidades de imbricar a História Social à Militar, apenas mais uma advertência. De fato, conforme alerta Peter Burke, a saudável aproximação da história com a teoria social traz contribuições contundentes para o fazer historiográfico atual.

Conceitos-chave, como classe social, papel social, *status*, mobilidade social, estratégia, função, estrutura, e sociedade, ampliam o espectro das pesquisas, na medida em que trazem novas questões, novos instrumentos analíticos e novas reflexões para os historiadores a partir de outras categorias. Mas é preciso não assumir uma posição inerte diante desses conceitos. Pois, muitas vezes, percebe-se como a historiografia brasileira, na ânsia de fazer uso de determinadas categorias analíticas, acaba por ignorar o modo como os indivíduos pertencentes à época estudada viveram esses mesmos conceitos.

### **As fontes históricas e a metodologia da História**

Também se ampliou a noção de fonte histórica e a relação do historiador com as mesmas (LE GOFF, 1992, p. 535-549). Fontes, na perspectiva da historiografia do século XIX, resumiam-se a documentos escritos e autossuficientes na produção do conhecimento histórico criados no âmbito do Estado ou de suas manifestações, cabendo ao historiador o trabalho de descrição. Conforme tal concepção, nos documentos oficiais, estaria a História pronta.

Compreendemos este tipo de preocupação metodológica quando, analisando o século XIX, percebemos que, para a consolidação da científicidade da História, a produção do conhecimento da mesma deveria obedecer aos postulados newtonianos em vigor (regularidades nos fenômenos naturais, organização mecanicista, estabelecimento de leis etc.) (WEHLING, 2001, p. 57-60). A in-

terferência do sujeito no processo (o mero observador, cujo único trabalho era o de descrever a fonte) era impedida pela justificativa de se buscar uma total imparcialidade no resultado da pesquisa. Essa “imparcialidade” garantia a científicidade.

A história é, a seguir, observação. Observar os fatos era, já para Guizot, o método que, tomando por modelo as ciências da natureza, devia permitir que os estudos sobre o homem se constituíssem como ciências. (HARTOG, 2003, p.117)

Ora, esta teoria encontra uma série de limitações. Tal imparcialidade se frustra logo no momento em que o pesquisador decide sobre o seu objeto de pesquisa. “Por que esse e não aquele?”, a própria escolha obedece a uma subjetividade. Como nos argumentos anteriores, em que não se comprehende um fato se isolado de um todo social, reconhecemos também que, já no momento em que “escolhe a sua vocação até que aprende a processá-la, o historiador está rodeado de condicionamentos sociais inevitáveis” (FLORESCANO, 1997). Acerca desse ponto, Arno Wehling afirma que

nossa imagem do conhecimento histórico e do próprio processo são relativas à nossa própria cultura e não um padrão geral que possamos aplicar indistintamente a diferentes povos e épocas. (WEHLING, 2001, p. 15)

Então, como não tornar o conhecimento histórico o resultado da mera subjetividade de quem o produz? Hayden White, no início da década de 1970, propôs praticamente

a mesma questão, porém nos seguintes termos: como diferenciar o texto ficcional do texto historiográfico? A História seria mero discurso em obediência às concepções ideológicas do “pseudo-historiador”? Chegamos, então, ao ponto central desta discussão. O que vai impedir uma sobreposição na pesquisa dos aspectos pessoais do pesquisador será o instrumental metodológico utilizado na pesquisa. Essa será a forma pela qual o trabalho científico se afastará de uma pura e simples produção orientada por questões políticas ou ideológicas. Afinal,

É do desejo que surgem a música, a literatura, a pintura, a religião, a ciência e tudo o que se poderia denominar criatividade. Mas é também do desejo que surgem as ilusões e os preconceitos. Esta é a razão por que a ciência, desde seus primórdios, tratou de inventar métodos para impedir que os desejos corrompessem o conhecimento objetivo da realidade. (ALVES, 2000, p. 41)

Entretanto, devemos ainda alertar que não será, pois, a “terapia empregada no tratamento de uma doença incurável” que irá “restituir-nos a saúde”. Wehling adverte:

O conhecimento da aporia, aliás, não implica a superação das dificuldades que ela envolve; serve-nos apenas para atilar o espírito contra as tentações do reducionismo. Imaginar que deixamos de ser etnocêntricos pelo simples fato de identificarmos o etnocentrismo equivale supor que

a terapia empregada no tratamento de uma doença incurável pode efetivamente restituir-nos a plena saúde, quando aquilo a que se aspira é a convivência com o mal. (WEHLING, 2001, p. 51)

*Qual o melhor método a ser utilizado?  
O método selecionado terá relação direta e inevitável com a natureza do objeto*

Qual o melhor método a ser utilizado? O método selecionado terá relação direta e inevitável com a natureza do objeto. Ruben Alves avalia da seguinte maneira:

O que o leva a escolher o anzol? É o peixe que você espera pegar. A escolha do anzol é governada por uma hipótese acerca dos peixes que podem ser encontrados. (ALVES, 2000, p. 112)

Assim, o que vai determinar a forma como o pesquisador atuará junto ao seu objeto será a própria natureza do objeto, ou melhor, as hipóteses que se pretendem confirmar. Ou seja, “uma hipótese; a escolha de um anzol; a pesca de um peixe, de acordo com a hipótese” (ALVES, 2000, p. 113). O resultado de qualquer pesquisa dependerá do instrumental metodológico aplicado.

Não queremos dizer com isso que, para cada objeto, exista apenas uma ferramenta de análise. Criticamos, dessa forma, a concepção de que cabe ao historiador buscar a “verdade histórica”, absoluta, irrefutável de qualquer objeto de pesquisa que caracterizou a historiografia do século XIX. Não existe uma única verdade histórica, não existe monocausalidade; existem visões diferentes de um mesmo objeto, de

acordo com o instrumental metodológico empregado. Ao olharmos para o céu usando um binóculo e um telescópio, teremos visões diferentes de um mesmo objeto, o “céu”. Nenhuma será falsa, apenas cada resultado obedecerá à ferramenta que está sendo utilizada.

A própria relação sujeito-objeto foi alterada. Em lugar de relações de objetividade (científicas) e relações de subjetividade (não científicas) — com graus que iam do reísmo ao solipsismo —, abrem-se novas perspectivas, diferentes daquelas elaboradas a partir da teoria do conhecimento grego. Em lugar da simples associação do relativismo ao subjetivismo, assumiu aspecto primordial o papel da posição do observador na análise científica, posição esta que, fundamentada em premissas epistemológicas e procedimentos metodológicos, é ao mesmo tempo relativa (ao instrumental teórico disponível) e objetiva (porque corresponde, naquele nível e sob aquela perspectiva, ao conhecimento absoluto, máximo cognoscível sobre o objeto). (WEHLING, 2001, p. 91)

Em síntese, a História é relativa porque permite diferentes abordagens de um mesmo objeto através de diferentes ferramentas de análise. O que não a torna meramente subjetiva, pois a influência dos aspectos pessoais do sujeito (pesquisador) encontra como barreira os métodos científicos. Mais uma vez, é Arno Wehling que complementa, ao afirmar que:

A teoria geral e a teoria especial da relatividade colocaram, em termos epistemológicos, a questão do perspectivismo no conhecimento: não a antiga visão subjetivista-solipsista dos sofistas, mas a relação relativista entre a posição do sujeito e o seu objeto. (WEHLING, 2001)

Hoje entendemos que tudo o que restou de uma sociedade e que nos possibilita elaborar um conhecimento da mesma — conhecimento relativo e provisório — é fonte histórica, e o historiador manuseará as fontes para dar-lhes a forma, ou seja, as fontes só responderão ao que o historiador perguntar. Para E. H. Carr, as fontes estão disponíveis ao historiador como “os peixes estão na tábua do peixeiro”. O historiador, tal como o peixeiro, “deve reunir-los, depois levá-los para casa, cozinhá-los, e então servi-los da maneira que o mais atrair” (CARR, 1984, p. 13). Os fatos não são autoexplicativos.

Cabe ao historiador ir ao passado e interrogar as evidências que este deixou com as perguntas adequadas, munido dos conceitos e métodos apropriados, para este passado oculto revelar-se em sua lógica subjacente, agora por ele percebida,

muitas vezes, ignorada por seus próprios agentes. (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2007, p. 24)

*A História é relativa  
porque permite diferentes  
abordagens de um mesmo  
objeto através de diferentes  
ferramentas de análise*

#### **Considerações finais: e a História Militar?**

Tais renovações metodológicas do conhecimento histórico e, inclusive, da História Política e Social, estão sendo aplicadas ao estudo dos fenômenos militares,

o que nos permite renovar as investigações neste campo de estudos, resultando em novas produções. Em outras palavras, atualmente os esforços estão voltados para analisar o fenômeno militar sob novas perspectivas, com novos objetos, procurando aprofundar a visão sobre objetos já analisados, enfim, levando em consideração todos os fatores da sociedade e do tempo em que está inserido o objeto de pesquisa.

A partir dessa concepção, as batalhas se tornam um dos objetos da História Militar; a História Militar não se esgota na batalha; e a batalha não perde importância, já que não é possível pensar no soldado e não pensar na batalha, na “Guerra” em todas as suas conotações no tempo e espaço. São objetos da História Militar hoje os desdobramentos da guerra nas estruturas (sociais, políticas, culturais etc.); os diferentes significados da guerra em diferentes culturas no tempo; a relação do fenômeno militar na organização sociocultural; as tradições (símbolos, imagens, canções etc.); o estudo das instituições militares; o gênero nas Forças Armadas; etc. Enfim, há um campo fértil para o desenvolvimento de pesquisas.<sup>6</sup>

Tais esforços estão sendo empreendidos por profissionais, civis e militares, ligados

a instituições diversas, como a Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, o Instituto de Geografia e História Militar do Brasil, a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO e o Departamento de Educação e Cultura do Exército, com o curso de História Militar Brasileira, formando especialistas em História Militar e produzindo conhecimento que não interessa apenas à História Militar, mas a todo o conhecimento histórico. Nas palavras do historiador Paulo André Leira Parente:

Os estudos produzidos no campo de investigação da História Militar devem estar atentos aos novos métodos e procedimentos de investigação surgidos nas ciências sociais. É importante buscar a incorporação de tais métodos e renovar constantemente o campo de investigação da história. (PARENTE, 2006, p. 69)

Ainda há muito que se produzir no campo da História Militar, consciente de que não negligenciar o diálogo com os outros campos da História — como a História Política, com a História Social, Cultural, Econômica, das ideias etc. — é contribuir para a construção de conhecimentos assaz esclarecedores.

## Referências

- ALVES, Rubem. Filosofia da Ciência: introdução ao jogo e suas regras. São Paulo: Loyola, 2000.
- ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz. História: a arte de inventar o passado. Edusc, 2007.

---

<sup>6</sup> Em artigo intitulado *Uma nova História Militar? Abordagens e campos de investigação*, publicado na Revista do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil, no ano de 2006, o professor Paulo Parente apresenta uma série de possibilidades de temas a serem explorados em História Militar.

BARTH, Fredrik. *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2000.

\_\_\_\_\_. *Process and form in social life*. London: Routledge & Kegan Paul, 1981.

BARROS, José D` Assunção. *O campo da História: especificidades e abordagens*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

BLOCH, Marc. *Apologia da História*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BORGES, Vavy Pacheco. *O que é história?*. São Paulo: Brasiliense, 2000. (Coleção Primeiros Passos)

BURKE, Peter. *A escola dos Annales – 1929-1989: a Revolução Francesa da historiografia*. São Paulo: Unesp, 1991.

\_\_\_\_\_. *História e teoria social*. São Paulo: UNESP, 2002.

CARDOSO, Ciro Flamaron; BRIGNOLI, Hector. *Os métodos da História*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

\_\_\_\_\_. *Domínios da História: ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

CARR, E. H. *Que é história?*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Victor; KRAAY, Hendrik (Org.). *Nova História Militar Brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 23-26

CERTEAU, Michel. *A escrita da História*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

DUBY, George. *A história continua*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, UFRJ, 1993.

ELIAS, Norbert. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

FLORESCANO, Enrique. *A Função Social do Historiador*. *Tempo: Revista do Departamento de História da UFF*, v. 2, n. 4, 1997.

FULLER, John Frederick Charles. *A conduta da Guerra: estudo da repercussão da Revolução Francesa, da Revolução Industrial, da Revolução Russa, na guerra e em sua conduta*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002, p. 65.

GINZBURG, Carlo. "O nome e o como: troca desigual e mercado historiográfico". In: GINZBURG, Carlo. *A micro-história e outros ensaios*. Lisboa, Rio de Janeiro: Difel, 1991. p. 168-178.

\_\_\_\_\_. *O queijo e os vermes: o cotidiano e as idéias de um moleiro perseguido pela inquisição*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

- GLENISSON, Jean. *Iniciação aos Estudos Históricos*. São Paulo: DIFEL, 1961.
- GUENÈE, Bernard; SIRINELLI, Jean-François. *L' histoire politique*. In: BÉDARIDA, François (dir.). *L' histoire et le métier d'historien em France 1945-1995*. Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1995.
- HARTOG, François. *O século XIX e a História: o caso Fustel de Coulanges*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.
- LE GOFF, Jacques. *História e memória*. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 1992.
- LEVI, Giovanni. *A herança imaterial: trajetória de um exorcista no Piemonte do século XVII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- LIMA, Henrique Espada. *A micro-história Italiana: escalas, indícios e singularidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- PARENTE, Paulo André Leira. *Uma nova História Militar?: abordagens e campos de investigação*. A Defesa Nacional, v. 806, n. 3, 2006.
- RÉMOND, René (Org.). *Por uma história política*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- SAHLINS, Marshall. *História e cultura: apologias a tulcídides*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 116.
- SIRINELLI, Jean-François. *De la demeure à l'agora: pour une histoire culturelle du politique*. In: BERNSTEIN, Serge; MILZA, Pierre (dir.). *Axes et méthodes da l'histoire politique*. Paris: PUF, 1998.
- SIMMEL, Georg. *Questões fundamentais da Sociologia: indivíduo e sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- WAIZBORT, Leopoldo. "Elias e Simmel". In: NEIBURG, Frederico et al. *Dossiê Norbert Elias*. São Paulo: USP, 2001.
- WEHLING, Arno. *A invenção da História: estudos sobre o historicismo*. Rio de Janeiro: Gama Filho, 2001.

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

Da esquerda para a direita: Princesa Isabel, D. Pedro II, Imperatriz Teresa Cristina, Conde d'Eu, Conselheiro Franklin Dória, Capitão Tito França.

Arte sobre óleo de Álvaro Alves Martins (1986)

