

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**“O SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO
EXÉRCITO BRASILEIRO (SIPLEX): Uma análise da doutrina
militar terrestre do Exército Brasileiro e do seu planejamento
(2002- 2007)”**

CARLOS EDUARDO DE MELO VIEGAS DA SILVA

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política

**SÃO CARLOS
2009**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

S586sp

Silva, Carlos Eduardo de Melo Viegas da.

O sistema de planejamento estratégico do Exército Brasileiro (SIPLEX) : uma análise da doutrina militar terrestre do Exército Brasileiro e do seu planejamento (2002- 2007) / Carlos Eduardo de Melo Viegas da Silva. -- São Carlos : UFSCar, 2009.

214 f.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2009.

1. Brasil.Exército. 2. Estratégia. 3. Ciência militar. 4. Guerra. 5. Política militar. 6. Organização militar (Forças armadas). I. Título.

CDD: 343.01 (20^a)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
Programa de Pós Graduação em Ciência Política
Via Washington Luis, Km 235 – Caixa Postal 676
Fones: (16) 3351-8415
CEP: 13.565-905 – São Carlos – SP – Brasil
E-mail: ppgpol@ufscar.br

DECLARAÇÃO

Declaramos para os devidos fins que o aluno **Carlos Eduardo de Melo Viegas da Silva** realizou nesta data o Exame de Defesa de Tese ao Doutorado, apresentando o trabalho: **O sistema de planejamento estratégico do Exército Brasileiro (SIPLEx): Uma análise da doutrina militar terrestre do Exército Brasileiro e do seu planejamento.** A Banca Examinadora foi constituída pelos professores: Dr. João Roberto Martins Filho orientador e presidente, Profa. Dra. Simone Diniz da Universidade Federal de São Carlos/UFSCar, Prof. Dr. Luis Alexandre Fuccille da Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP, Prof. Dr. Samuel Alves Soares da Universidade Estadual Paulista/UNESP (Franca) e Profa. Dra. Tania Regina Pires de Godoy da Academia de Força Aérea de Pirassununga/AFA.

São Carlos, 09 de fevereiro de 2009

Nara Luana dos Santos
SECRETARIA PPGPOL

P/ Nara Luana dos Santos
Prof. Dr. Fernando Antônio Farias de Azevedo
Coordenador do PPGPOL



DEDICATÓRIAS

Para a Eudóxia, minha mãe, sem palavras;

para a Bete, amor de minha vida, por ter esperado essa tese tanto tempo;

para o Renato e para o Otávio, as flechas que disparei rumo ao futuro;

para a Olga, minha irmã.

AGRADECIMENTOS

Agradeço o Prof. Dr. João Roberto Martins Filho, pela orientação desse trabalho;

Agradeço o Prof. Dr. Fernando Antônio Azevedo, coordenador do PPG-POL, pelo apoio que me concedeu e por acolher-me no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFSCar,

Agradeço ao CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico a concessão da bolsa de estudos que me possibilitou terminar esse trabalho,

Agradeço o apoio do Consórcio "Forças Armadas Século XXI", do Programa Pró-Defesa da CAPES e do Ministério da Defesa.

Agradeço o Coronel George Luiz Coelho Cortês, pelo apoio, pelas correções, pelas críticas e pelo exemplo, em tornar possível e fecundo o diálogo entre academia civil e o comando militar. Sem o seu apoio esse trabalho não teria sido possível.

Agradeço ao Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx), órgão do Estado-Maior do Exército, a cooperação, assim como o esforço para aproximar-se dos meios acadêmicos brasileiros, superando desconfianças e preconceitos, por meio do debate franco.

Ringrazio a Riccardo e Elena, per la amicizia e per l'interesse in questo lavoro.

Agradeço à Dona Nena, minha sogra, por suas orações para que tudo desse certo.

EPÍGRAFE

Plans are nothing; planning is everything.

Dwight D. Eisenhower

RESUMO

O objeto desse trabalho é estratégia terrestre do Exército Brasileiro. Seu estudo é feito por meio de uma análise do Sistema de Planejamento do Exército Brasileiro (SIPLEx), o sistema de planejamento organizacional que vem sendo usado pelo Exército Brasileiro desde 1985.

Uma vez que o propósito de um sistema de planejamento de um exército é a produção de poder militar, são discutidos os componentes básicos que podem gerar esse tipo de poder e, principalmente a importância da eficiência na produção do poder militar..

A estratégia terrestre brasileira é detalhada em termos de suas principais doutrinas. São examinadas em maior detalhe a doutrina Alfa (GLO - Garantia da Lei e da Ordem), a Doutrina Gama (defesa da Amazônia). Discute-se em que medida a doutrina Alfa (GLO) representa uma ruptura com os conceitos estratégicos da Guerra Fria e também se discute o papel da tática da guerrilha na defesa da Amazônia.

ABSTRACT

The object of this work is the land strategy of the Brazilian Army. It's study is carried out by means of an analysis of the SIPLEx, which is the Brazilian Army Planning System, in use since 1985.

As the purpose of an army's planning system is the production of military power, the basic components that may generate this kind of power are discussed, among them the major importance of military efficiency

The Brazilian land strategy is detailed in terms of its doctrines. Are examined more closely the Alfa Doctrine (GLO – Guarantee of the Law and the Order) and the Gama Doctrine (Amazon defense). It is discussed in what extent the Alfa Doctrine (GLO) represents a rupture with the strategical concepts the Brazilian Army used to put in practice during the Cold War and it is also discussed the role of the guerrilla tactics in the Amazon defense.

Sumário

DEDICATÓRIAS.....	i
AGRADECIMENTOS	ii
EPÍGRAFE.....	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
INTRODUÇÃO.....	8
Primeiro Capítulo: A guerra é mais que um camaleão.....	18
A Soberania	25
O estado de exceção	31
A inimizade	36
Poder Militar e Eficiência Militar.....	46
Segundo Capítulo: A estratégia terrestre do Exército Brasileiro.	61
O SIPLEx.....	75
Missão do Exército (SIPLEx-1)	82
Avaliação do Exército (SIPLEx-2).....	84
Política Militar Terrestre (SIPLEx-3).....	89
Concepção Estratégica do Exército (SIPLEx-4)	95
Diretrizes Estratégicas (SIPLEx-5)	106
Planos Básicos (SIPLEx-6) e Planos Operacionais (SIPLEx-7	107
Uma Análise Crítica do SIPLEx.....	112
Terceiro Capítulo: A garantia da ordem violenta e o espelho estratégico.	129
O Siplex como motivador organizacional	129
A Doutrina Militar Terrestre do Exército Brasileiro	144
Doutrina “Gama” – a Defesa da Amazônia.....	153
Doutrina Alfa – A Garantia da Lei e da Ordem (GLO).....	165
CONCLUSÕES	186
ANEXO I.....	190
Bibliografia.....	200
Bibliografia Citada	200
Bibliografia Consultada.....	205

INTRODUÇÃO

O objeto deste trabalho é a estratégia. Mais precisamente, trata-se de uma tentativa de reflexão sobre alguns aspectos da doutrina militar terrestre em uso pelo Exército Brasileiro. Fazer esta declaração como abertura do texto pode parecer suficiente para delimitar com precisão os contornos do objeto do nosso trabalho. No entanto, a palavra “estratégia”, na segunda metade do século vinte adquiriu inúmeras implicações, e seu significado está estilhaçado em uma grande quantidade de variantes usadas desde o gerenciamento de empresas, passando pela administração pública e até o seu uso no sentido original e estritamente militar. Portanto, esta declaração de abertura ao invés de fornecer com precisão o objeto a ser investigado, serve mais como uma advertência de que estaremos adentrando em um território de ambigüidades de linguagem; de informações incompletas; às vezes de definições problemáticas e, fundamentalmente, em um domínio das relações políticas que pode ser pensado a partir do ponto de vista de múltiplas disciplinas: a própria teoria política; a arte militar; a teoria organizacional, ou seja, um cruzamento de corpos de conhecimento que esmaece os contornos precisos do objeto pretendido e esvazia sua definição inequívoca.¹

¹ A nossa visão sobre a estratégia em geral e mais particularmente sobre Clausewitz, se fundamenta em Raymond Aron (ARON, R., 1986). Para uma abordagem que privilegia os mecanismos institucionais de sua produção, ver Williamson Murray (MURRAY, W., KNOX, M. *et al.*, 1996); e para seu contraponto, que privilegia o estadista, ou o homem estrategista, ver Peter Paret (PARET, P., 1986). Uma fonte atualizada de referência, que demonstra a estratégia como uma das formas mais elaboradas da reflexão intelectual ver Azar Gat (GAT, A., 2001). Também nos auxiliou a leitura do inglês Liddell Hart (LIDDELL HART, B.H., 1991) que influenciou grandemente os militares brasileiros no imediato pós-Segunda Guerra com a sua doutrina da “*abordagem indireta*”; mas talvez a sua importância no meio militar do Exército Brasileiro, tenha sido eclipsada pelo francês Beaufre (BEAUFRE, A., 1998) e suas lições sobre o *grau de liberdade* da ação estratégica. Para a dinâmica da inovação estratégica nas Revoluções em Assuntos Militares a melhor fonte que conhecemos é o livro de Knox e Murray (KNOX, M. e MURRAY, W., 2001). Duas visões não ortodoxas sobre a estratégia e a guerra podem ser obtidas pela leitura de Martin Van Creveld (CREVELD, M.V., 1991) e Mary Kaldor (KALDOR, M., 1999). A

Como sabemos, existe uma abundante bibliografia sobre o Exército Brasileiro e a sua relação com a sociedade que o abriga, distribuída entre os diferentes campos das Ciências Humanas: História, Sociologia, Antropologia e Política. Qualquer tentativa, neste momento, de se fazer uma menção apenas às obras mais relevantes existentes sobre o assunto seria, necessariamente, incompleta e cometeria injustiças; o número dos trabalhos acadêmicos que se pode incluir na rubrica “relações civis-militares” relativamente às condições brasileiras tem crescido continuamente. Por certo que esta produção intelectual teve seu foco analítico fortemente atraído pelos assuntos contidos no período do regime militar; mas neste momento, os assuntos contemplados já se espalharam por um campo muito variado de temas, o que parece mostrar que o interesse da academia civil sobre a temática militar está passando por um período de renovação e de intensa produtividade.

No entanto, um assunto que pode ser considerado como de central importância *para* os militares, parece não ter atraído a atenção dos pesquisadores civis brasileiros. Trata-se de saber como a instituição militar planeja e produz a sua doutrina estratégica militar e, qual é (ao menos para o Exército Brasileiro) o resultado deste planejamento. Reivindicamos ser este o núcleo de originalidade para este trabalho de investigação, uma vez que – surpreendentemente – não encontramos na literatura acadêmica civil e militar que pesquisamos nenhum trabalho que se ocupasse em responder à indagação: qual é, e como o Exército Brasileiro produz a sua estratégia?

Esta lacuna na literatura acadêmica é surpreendente sob dois aspectos. Primeiramente porque o Exército Brasileiro, desde 1985, tem um sistema de

abordagem chinesa pode ser obtida pela compilação de Jikun (JIKUN, L., 1993) e, por fim, são merecedores de atenção os artigos de Friedrich Engels sobre a guerra (ENGELS, F., 1976), que anteciparam em vinte anos aquilo que a Europa experimentou na Primeira Guerra Mundial.

planejamento organizacional dedicado à produção e implementação de suas doutrinas militares e de seus planos operacionais, o qual ocupa um papel central no gerenciamento da Força. Ainda mais: o Sistema de Planejamento do Exército – o SIPLEx -, parece ser o caso de uma bem sucedida iniciativa institucional uma vez que, apesar de suas deficiências, foi mantido e prestigiado pelos sucessivos Comandantes do Exército, desde seu estabelecimento há mais de vinte anos pelo então Ministro do Exército, o Gen. Leônidas Pires Gonçalves, sobrevivendo assim a todas as alterações de conjuntura política, internas e externas à Força, ocorridas desde o final do regime militar até esta data. Como será examinado ao longo desta dissertação, o SIPLEx desempenha uma espécie de eixo ao redor do qual é feito o planejamento organizacional da Força Terrestre – o núcleo combatente do Exército- e, ainda assim não mereceu ocupar o papel de objeto central na investigação acadêmica, apesar de ser citado diversas vezes em trabalhos que, sob diversas formas, analisaram o Exército Brasileiro nos últimos anos.

Em segundo lugar, a estratégia é planejamento e, vice-versa, o planejamento é estratégia². Não por outra razão, a administração, ou o gerenciamento de qualquer organização, sempre que se ocupa em prospectar as suas possibilidades futuras, em elaborar planos, designa esta atividade como o seu “planejamento estratégico”. Para uma instituição militar ou, para o militar profissional, que se ocupa da estratégia em seu sentido estrito – a arte militar – o planejamento estratégico pode ser considerado como o núcleo “duro” da atividade institucional e/ou profissional. Portanto, interessar-se pelo núcleo central das atividades de uma instituição militar não deve nos limitar ao modo como esta instituição trava batalhas, mas também ao modo como ela planeja as

² Para uma visão do método militar de planejamento estratégico, consultar J. Collins, *Military Strategy: principles, practices, and historical perspectives* (COLLINS, J.M., 2002).

campanhas para as quais, eventualmente, deve estar pronta. Para o cientista político, parece ser manifesto que o planejamento militar das campanhas (a estratégia) é um objeto “político”. Novamente, é surpreendente saber que, ainda que o Exército Brasileiro tenha um sistema de planejamento de estratégias, este sistema não tenha atraído a atenção da reflexão acadêmica, em termos de sua estruturação e funcionalidade, o que resulta na produção de políticas de estratégia. Assim, o SIPLEx – o Sistema de Planejamento do Exército Brasileiro será o objeto que vai ocupar o centro de nossa análise, e o ângulo que pretendemos privilegiar nesta tarefa será a discussão, fundamentada na teoria política, das doutrinas estratégicas que este sistema tem produzido.

Porém, enquanto sistema de planejamento organizacional, o SIPLEx também comporta uma contextualização histórica: seu surgimento e desenvolvimento só pôde ocorrer em um determinado momento da articulação dos sistemas gerenciais das organizações. No quadro geral do desdobramento dos paradigmas das organizações industriais só é possível falar-se em “sistemas de planejamento” a partir de um determinado momento histórico. Assim, o SIPLEx, enquanto uma “melhor prática” administrativa não é apenas o fruto da ação preclara do Estado-maior do Exército, que poderia tê-lo concebido sem ligação com as grandes transformações organizacionais da década dos anos 1980, mas ao invés disto, só pode ser compreendido se analisado no contexto daquelas transformações que moldaram o mundo “globalizado”. Desta maneira, quando tratarmos do SIPLEx, abordaremos também a questão das “melhores práticas” gerenciais, o que deve servir para demonstrar que uma abordagem do SIPLEx enquanto sistema de gerenciamento organizacional possui uma relevância que se sustém por si mesma.

Porém, uma reflexão sobre sistemas de gerenciamento organizacional não pode ser levada muito adiante sem abordar-se, direta, ou indiretamente, a sua avaliação em termos de eficiência. Se isto é uma verdade para os sistemas de gerenciamento e/ou planejamento organizacional de uma maneira geral, quando se trata do sistema de planejamento de uma instituição militar, o critério de sua eficiência ocupa um papel crítico. Parece que a eficiência é um valor comum a todas as profissões; no entanto, para a profissão militar, a eficiência de suas organizações e a eficácia de suas ações adquire uma dramaticidade que talvez não seja compartilhada por outras profissões. Num sentido mais vasto do que para a profissão médica – em termos de suas conseqüências – a eficiência militar é uma questão de vida ou morte. Assim, uma análise crítica do SIPLEx também deve comportar a análise de sua eficácia, pois este questionamento remete à discussão sobre a eficiência do planejamento estratégico do Exército Brasileiro e às suas imaginadas conseqüências.

Mas uma apreciação sobre a eficiência do SIPLEx necessita ser levada adiante com muita cautela. Seria desmedida pretensão avaliar a eficiência geral do SIPLEx no âmbito de uma monografia acadêmica. O Exército Brasileiro é uma instituição suficientemente grande e complexa para colocar uma tarefa deste porte para muito além dos esforços individuais. Mesmo para o Estado-maior do Exército a avaliação do SIPLEx não é uma tarefa simples. Além disto, a maior parte do conteúdo substantivo do SIPLEx não está ao alcance do escrutínio acadêmico: o SIPLEx contém os planos operacionais que a Força Terrestre está pronta a colocar em ação para a defesa nacional e, portanto, é um assunto protegido pela necessidade do segredo de Estado. Ainda assim, é possível se pretender um tarefa muito mais modesta, e nem por isto menos relevante: trata-se da reflexão sobre a eficiência política do corpo de doutrinas

estratégicas do Exército. Isso pode ser desdobrado na investigação sobre a medida na qual o planejamento estratégico do Exército Brasileiro tem sido eficiente em angariar, por parte da sociedade brasileira, os meios humanos e materiais para sua execução; e também na avaliação de sua eficiência em produzir a expressão militar do poder nacional.

Por fim, ainda que de uma maneira bastante esquemática, o Exército Brasileiro tem divulgado ao público externo³ à instituição aquilo que é o produto (*output*) do SIPLEx: as doutrinas estratégicas para o emprego da Força Terrestre, e o grau de importância que o Estado-maior confere a cada uma delas. Desta forma, é possível a partir dos resultados do SIPLEx, estabelecer uma discussão sobre alguns dos problemas políticos implicados em suas hipóteses de emprego e, também, sobre o processo de produção das doutrinas estratégicas do Exército Brasileiro.

Essas últimas observações nos conduzem a outro tema.

O planejamento estratégico do Exército Brasileiro é um assunto protegido pelo segredo de Estado. Esta construção serve para indicar as peculiaridades que irão revestir esse trabalho de análise e, de uma só vez, expor os problemas metodológicos que deverão ser enfrentados. Afinal, como submeter ao exame acadêmico um objeto que está, propositadamente, oculto ao escrutínio público? Antes de tudo, esse objeto há de possuir uma importância que justifique o esforço de contornar os obstáculos que estão antepostos ao seu conhecimento., Não há como negar a importância, para o cientista político, de conhecer e debater o planejamento estratégico do Exército Brasileiro, em seus múltiplos aspectos.

³ No meio militar, é uso corrente se designar como “público externo” o conjunto de todos aqueles que não pertencem à instituição. O “público interno” corresponde aos militares, e de maneira mais específica, aos membros de cada Força em separado; assim por exemplo: “o público interno à Marinha”.

Assim, a análise do SIPLEx, de certa maneira, traz à lembrança os primeiros tempos da pesquisa antropológica, quando se sabia da existência do objeto de seu interesse, mas que estava em outros mares, em outros continentes, distante do acesso imediato do pesquisador. A curiosidade científica, espicaçada pela vontade de conhecer, se satisfazia em aceitar as narrativas dos viajantes que “havam estado lá”, e que se dispusessem a fazê-las a respeito daquilo que se queria conhecer. De qualquer maneira, as dificuldades enormes para conhecer, em primeira mão, o seu objeto de interesse, obrigavam os pesquisadores a construírem suposições explicativas. Fazer o presente trabalho de investigação produz alguma simpatia por esses pioneiros, principalmente ao sabermos que muitas dessas suposições explicativas, ao seu devido tempo, se mostraram falsas e, às vezes, fantasiosas.

De qualquer maneira, o SIPLEx está protegido pelo sigilo, mas não está oculto e, se não é possível conhecer todos os seus detalhes, é possível conhecer o suficiente para se fazer a sua análise e isso é suficiente, pois o escopo desse trabalho de pesquisa se coloca dentro dos limites da teoria política. Ou seja, o SIPLEx pode ser analisado a partir de diversos pontos de vista, talvez com importâncias equivalentes, mas nessa investigação, o ângulo de abordagem privilegiado será uma leitura fundamentada na teoria política em geral, e desde um viés clausewitziano⁴, em particular.

Uma leitura de cunho clausewitziano do Sistema de Planejamento do Exército, deverá ser guiada por algumas preocupações, que se originam na temática de *Da*

⁴ A nossa leitura de Clausewitz foi influenciada, mais do que outros autores, por Raymond Aron (ARON, R., 1986). Para compreender Clausewitz e o debate a respeito de *Da Guerra*, também nos apoiamos na leitura de Michael Howard (HOWARD, M., 1983) e em Williamson Murray (MURRAY, W., KNOX, M. *et al.*, 1996). Sobre a questão das “leituras” de Clausewitz ver nota adiante..

*Guerra*⁵. A primeira delas é historicidade. O planejamento estratégico do Exército Brasileiro durante o período de 1964 à 1968 é diferente do planejamento entre 1970 e 1973 (período do combate à guerrilha do Araguaia) e, obviamente, os conceitos estratégicos de 2008 são diferentes daqueles do regime militar. É verdade que não será feita uma “história do SIPLEx”; se bem que um projeto com esse objetivo específico poderia iluminar enormemente o impacto dessa metodologia de planejamento sobre o Exército Brasileiro. Como era o EB antes e depois do SIPLEx? Um trabalho histórico comparativo dessa natureza poderia render conhecimentos valiosos sobre o Exército, e como o esforço de reorganização implicado no SIPLEx, poderá ter produzido transformações. Fica anotada aqui a oportunidade da empreitada. Aqui, será feita, em todo caso, uma contextualização do surgimento do SIPLEx, como uma manifestação de um dado momento histórico, que foi aquele em que ocorreram as grandes mudanças organizacionais na década de 1980, tanto na iniciativa privada, quanto nas instituições públicas.

A outra preocupação é estratégica, em conformidade com a compreensão que Clausewitz tinha sobre esse assunto⁶. No caso do SIPLEx que deve ser, então, entendido como uma forma de se elaborar “planos de guerra”, cumpre entender quais são os objetivos políticos que as concepções estratégicas contidas no SIPLEx procuram alcançar, quais são as vontades políticas que se deseja impor, inclusive com o emprego da Força Terrestre. Na medida em que o Exército Brasileiro, no momento atual, não está

5 Nesse trabalho usaremos como referência a tradução para o inglês. Ver Bibliografia: (CLAUSEWITZ, C.V., 1989).

6 Uma das diversas vicissitudes que acometeram a obra de Carl von Clausewitz é a maneira pela qual a sua leitura, ou interpretação, serviram aos mais variados propósitos desde sua publicação. Não nos eximimos desse defeito e a nossa leitura certamente pode ser criticada. A respeito das diversas leituras de Clausewitz, a referência fundamental é Gian E. Rusconi, *Clausewitz, il prussiano* (RUSCONI, E.G., 1999). Uma importante obra sobre a atualidade de Clausewitz é o livro de H. Strachan, *Clausewitz in the Twenty-First Century*, (STRACHAN, H. e HERBERG-ROTHER, A., 2007) e, deste mesmo autor ver a “biografia” de Da Guerra: (STRACHAN, H., 2007).

engajando nenhum inimigo real, esses desideratos se mantêm como virtualidades, que não requerem o derramamento de sangue para se cumprir, mas nem por isso são menos substantivos. O esforço analítico deverá ser o de uma investigação ao reverso: a partir das hipóteses de emprego propostas no planejamento estratégico, procurar identificar o inimigo visado, e a vontade política que aí se revela.

No entanto, quando se faz a análise da estratégia, tão importante quanto aquilo que está declarado, são as elipses e as metáforas contidas nesse tipo especial de discurso. Não se designa o inimigo explicitamente? Mas um determinado tipo de emprego da Força Terrestre só se adequa a um tipo de adversário, que fica designado de uma maneira silenciosa, mas efetiva. A dialética entre o silêncio estratégico e a eloquência tática, deve ser investigada metodicamente e, no discurso estratégico, é preciso localizar o interstício que, separando a política de defesa oficial, e o arranjo operacional da Força, abriga uma determinada visão militar do mundo.

Uma terceira preocupação é de cunho tático. Alguma coisa acaba de ser adiantada acima, uma vez que para Clausewitz a tática ocupa-se do emprego das forças armadas no combate, ou na sucessão dos combates, de forma a cumprir o plano de guerra. Talvez um militar profissional possa censurar este esquematismo e argumentar que entre a “grande estratégia”⁷ e o nível tático, a complexidade da guerra moderna coloca o nível operacional, terreno da prática da arte da guerra, no qual o comandante das grandes unidades pode demonstrar o seu gênio. Isso pode ser admitido. Ainda assim, se mantêm no lugar a recusa de Clausewitz em aceitar as fórmulas rígidas,

⁷ A expressão “grande estratégia” foi criada por B.H. Liddell Hart (LIDDELL HART, B.H., 1991) para designar um nível “superior” da estratégia, no sentido de “política em execução”. Nos utilizamos dele apenas para dar ênfase ao argumento. Essa expressão não é encontrada em Clausewitz, ou nos autores que seguem sua tradição analítica,

aplicadas ao emprego das armas, com um suposto valor universal, para resolver os problemas políticos que estão contidos nas batalhas.

Essas preocupações deverão guiar, como determinantes gerais, o trabalho de análise. Na sua organização, o trabalho será organizado da seguinte maneira, dividido em capítulos:

No Primeiro Capítulo será construída uma plataforma teórica, contida em um capítulo, no qual os diversos conceitos a serem usados posteriormente na análise, serão discutidos e construídos. Essa plataforma conceitual deverá examinar um leque de temas que podem ser sumarizados: os determinantes da produção estratégica e a criação do poder militar, a relação entre globalização e soberania nacional, o conceito de estado de exceção, uma visão da inimizade, conforme Carl Schmitt, na definição da guerra e, finalmente, uma apresentação das Hipóteses a serem discutidas após a exposição dos dados empíricos.

No Capítulo Segundo: o SIPLEx, Sistema de Planejamento do Exército Brasileiro, será feita uma exposição do conteúdo do SIPLEx e de sua contextualização, abrangendo: o SIPLEx e a reorganização administrativa dos anos 1980; as duas funções do SIPLEx; o “SIPLEx-Extrato” (“Siplequinho”); e a Metodologia do SIPLEx; encerrando com uma análise crítica do SIPLEx;

No Capítulo Terceiro será feita a discussão dos dados e das hipóteses; e, finalizando, serão apresentadas as conclusões.

Primeiro Capítulo: A guerra é mais que um camaleão.

Raymond Aron (1905-1983) deu ao Capítulo V, do segundo volume de sua obra *Pensar a guerra: Clausewitz*, o título de “A guerra é mais que um camaleão”. Evidentemente fazia uma referência à um trecho muito conhecido de Carl Von Clausewitz, que escreveu que “a guerra é mais do que um verdadeiro camaleão que superficialmente adapta suas características a cada caso”, (CLAUSEWITZ, C.V., 1989, p.89) mas que se mantém, internamente, sem alterações. A intenção de Aron era examinar a guerra tal como ela se manifestava no cenário mundial naquele momento, e quais aspectos das teorias de Clausewitz sobre a guerra poderiam ser confirmados naquela conjuntura das relações entre os Estados. O primeiro parágrafo desse capítulo é o seguinte:

Tomemos como ponto de partida a historicidade de *todas* as guerras e a complexidade interna de *cada* guerra. Clausewitz insiste em *um* dos fatores desta historicidade, a relação entre o exército e o povo, mas não ignora os outros: as armas, as invenções da ciência, a organização do poderes públicos, a natureza das entidades políticas, os limites e as regras da sociedade dos Estados. (ARON, R. 1986, vol 2, pg. 173, grifos do autor).

Partindo, então, da historicidade de todas as guerras, e escrevendo no início do último quartel do século XX (1975), Raymond Aron via diante de si uma sociedade de Estados que se estendia por todo o planeta e que, por isto mesmo, era essencialmente heterogênea. Naquela época, dentre todos os tipos de diferenças entre os Estados nacionais três fatores exerciam, segundo Aron, uma influência visível, imediata, sobre todas as guerras possíveis ou reais: a pluralidade das armas, a incompatibilidade das ideologias e a imensa distância de poder entre os dois Estados gigantes e os demais

(ARON, R., 1986, vol. 2, p. 176). A pluralidade das armas, tanto no sentido de sua ampla dispersão pelos Estados, quanto pela existência de uma equivalência do arsenal nuclear entre a URSS e os EUA, tendia a “localizar, limitar e moderar as guerras”, pelo menos com relação ao máximo de violência, abstratamente concebível; a incompatibilidade das ideologias tendia a caracterizar todos os conflitos com uma dimensão de guerra civil e, por fim, a superioridade esmagadora dos Dois Grandes obrigava “os Estados que, opostos uns aos outros em certa zona geográfica, constituem uma sociedade meio separada ou um subsistema, a se darem, através de suas alianças ou de sua neutralidade, os meios para uma diplomacia autônoma.” (ARON, R., 1986, vol. 2, p. 176). Foi emoldurado por este quadro que Aron. dissertou sobre as características camaleônicas da guerra, que se apresentava, naquela época, como guerra popular, ou guerra revolucionária, ou de guerrilhas, e que, portanto, já era completamente diferente das guerras de exércitos de massas de soldados e de grandes manobras de blindados, tal como o foram, respectivamente, a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, ao menos em termos das operações terrestres.

Dissemos que em 1975 a guerra, em suas principais ocorrências, se apresentava para Raymond Aron como “guerra de guerrilhas” e já era completamente diferente da maneira como havia sido travada na Segunda Guerra Mundial; ou na Guerra da Coréia. Nosso objetivo, é examinar os elementos constitutivos da guerra e, portanto, da estratégia, que são relevantes para o caso brasileiro em 2008. Para isso, deveremos examinar a questão da soberania nacional, pois a sua defesa está no âmago do planejamento estratégico do Exército Brasileiro. Em todo o caso, antes de fazê-lo,

deveremos examinar a própria noção de “guerra”, - como a conceituamos -, para em seguida discutir o que está implicado no conceito de soberania⁸.

Vamos iniciar, então, pela maneira como a guerra foi pensada por Clausewitz, que a considerava, principalmente, como o conflito entre Estados. Além disso, o nexó explicativo entre a política e a guerra, em termos da experiência européia moderna, foi construído pelo general prussiano. Em seguida, veremos o alcance da proposta de Michel Foucault no sentido de fazer uma inversão da conhecida máxima de Clausewitz.

A guerra em seu sentido clausewitziano é essencialmente um ato de violência, e seguindo o modelo de Clausewitz para pensar sobre as relações interestatais, quando estas ocorrem com a adição da violência, temos aí a situação de guerra. Assim, entre atores políticos, a guerra é um duelo de vontades que se entrecrocamos com derramamento de sangue. Nesse sentido, não é possível a existência de uma guerra entre dois indivíduos, pois ela é, em sua essência, um “ato de hostilidade de um grupo, ou de uma coletividade contra outro grupo ou coletividade, considerados inimigos.” (FREUND, J., 2007, p. 7). Nem sempre estes atores se materializam na forma do exército regular, braço armado do Estado; existem situações nas quais um partido político pode armar-se, ou constituir o seu exército. O que importa é que a práxis guerreira, o uso da violência, estará sendo guiada por um projeto político a respeito de uma sociedade. No seu conceito político, então, a guerra é “um ato de violência destinado a forçar nosso adversário a fazer a nossa vontade” (CLAUSEWITZ, C., 1986. p. 7).

⁸ A nossa conceituação sobre a guerra foi construída principalmente por meio da leitura de Clausewitz e de Raymond Aron, como já referimos atrás. Além desses autores, nos apoiamos em *Uma história da guerra*, e também em *A face da batalha*, ambos de John Keegan (KEEGAN, J., 1995) e (KEEGAN, J., 2000); assim como em *A history of military thought* de Azar Gat (GAT, A., 2001) e em *La guerra nelle società moderne* de Julien Freund (FREUND, J., 2007), A leitura da obra de Charles Tilly, *Coerção, Capital e Estados Europeus* (TILLY, C., 1996) nos ajudou a compreender o papel central da guerra na história européia e a leitura de *Inimigos Fiéis*, de Carlos Fausto (FAUSTO, C., 2001), para obter uma visão da antropologia da guerra primitiva e da inimizade. Ver também a bibliografia consultada, para outros autores..

Em todo caso, e agora já no terreno da teoria da guerra, no quadro conceitual de Clausewitz a tática será considerada como o campo de domínio de tudo aquilo que diz respeito ao uso das forças armadas. Tipicamente, o combate e seu resultado, - a sua definição-, vitória ou derrota, são os objetos dos quais a tática se ocupa. O campo de domínio da estratégia é o uso que o Estado (ou o ator político capaz disto) faz das sucessivas batalhas, dentro do plano que foi concebido ao se travar a guerra, procurando uma vantajosa situação de equilíbrio frente ao(s) seu(s) adversário(s). Alcançada esta nova situação, a violência cessa juntamente com as hostilidades, ou seja, alcança-se a paz; desta maneira, pode-se dizer que o objeto da estratégia é uma determinada modalidade da paz, e não a vitória, como pode imaginar o senso comum.⁹ Pensar a relação entre a paz e a guerra como períodos que vão se sucedendo a intervalos, na história das relações entre as nações, pode parecer estranho, mas era essa a maneira como ocorria a política entre Estados na Europa, naquilo que ficou conhecido como a busca do equilíbrio de poder e, é nesse contexto que Clausewitz escreveu a sua máxima: “Nós vemos, portanto, que a guerra não é apenas um ato de política, mas um verdadeiro instrumento político, a continuação do conflito político, levado adiante com outros meios”. (CLAUSEWITZ, C.,1984, p.87).

Portanto, para Clausewitz a guerra fazia parte, era instrumental, na relação entre Estados, ou de outra forma, no relacionamento exterior ao Estado nacional. Mesmo quando Clausewitz escreveu sobre a participação da população nos conflitos, no famoso capítulo intitulado “O povo em armas” (*Da Guerra*, Livro VI, Capítulo XXVI), o que tinha em mente era a resistência que o povo de uma nação poderia opor à um invasor

⁹ Também, é conveniente fazer notar que a expressão “planejamento estratégico” não existia ao tempo em que Clausewitz escreveu o *Da Guerra*, mas a prática de se elaborar o plano das campanhas já estava bem amadurecida. Clausewitz deu ao importante Livro VIII de sua obra, o título “Planos de Guerra”, e ali estão contidos os princípios teóricos que ainda hoje orientam o planejamento estratégico militar

estrangeiro, conforme aquilo que havia ocorrido na Espanha durante as guerras napoleônicas. Não faz parte da análise de Clausewitz a possibilidade de se adicionar à luta política doméstica os meios da violência armada; como escreveu Raymond Aron “foi necessário esperar Mao Zedong para que o capítulo 26 do livro VI [de *Da Guerra*], o armamento do povo, adquirisse um lugar central no pensamento estratégico”.(ARON, R., 1986, vol. 1, p. 236). Poderíamos, fundamentados em Clausewitz, chegar a uma representação topológica do uso da guerra na disputa pelo poder político e dizer que, para esse autor o campo de domínio da guerra pertence ao mundo das relações interestatais, portanto externamente ao Estado-nacional, e que internamente ao território geográfico do Estado, as disputas partidárias ocorrem sem o recurso às armas.

No entanto, a experiência latino-americana durante o século XX e mais acentuadamente, em sua segunda metade, se contradiz com essa visão topológica. No caso brasileiro, a partir de 1930, o Exército Brasileiro foi um relevante ator político e militar, e usou seguidas vezes a sua capacidade de fazer prosseguir a política com a adição de meios violentos. A partir de 1935, com a designação do comunismo como seu inimigo absoluto, o Exército Brasileiro passou a considerar o território nacional como um teatro de operações. Com o advento da Doutrina de Segurança Nacional, oficializada após 1964, as operações militares no espaço doméstico passaram a ter o respaldo de uma concepção estratégica completa, que foi ainda mais reforçada após 1968, quando os militares brasileiros passaram, do seu ponto de vista, a engajar um “inimigo interno” em uma “guerra subversiva adversa”. As grandes transformações ocorridas no Brasil e no panorama mundial, desde a redemocratização de 1985, não significaram que o Exército tenha se voltado exclusivamente para a defesa nacional contra as ameaças à soberania nacional, como veremos posteriormente.

Outra maneira de se pensar sobre a violência, ou sobre a estratégia, é não construir a sua lógica a partir dos centros do poder do Estado, mas pensá-la a partir das maneiras como a violência, como materialização de uma relação de dominação, é aplicada sobre seus objetos: aqueles que devem ser dominados. Para se pensar sobre a violência na vida civil brasileira, essa perspectiva, que não é do ponto de vista clausewitziano, de maneira alguma ortodoxa, pode ser produtiva. Foi Michel Foucault quem propôs que se fizesse uma inversão da máxima de Clausewitz para se pensar a dominação política e, dessa forma, o poder político seria a continuação, por outros meios, da guerra que existe na sociedade. Ainda que Foucault não estivesse fazendo uma corte absolutamente preciso entre política externa e as relações de poder internamente ao espaço doméstico, pensamos que devemos aproveitar essa inversão da fórmula (ou máxima) de Clausewitz, proposta por Foucault. Vejamos como é feita essa inversão:

...se o poder é mesmo, em si, emprego e manifestação de uma relação de força, em vez de analisá-lo em termos de cessão, contrato, alienação, em vez de analisá-lo em termos funcionais de recondução das relações de produção, não se deve analisá-lo antes e acima de tudo em termos de combate, de enfrentamento ou de guerra? Teríamos, pois, diante da primeira hipótese – que é: o mecanismo do poder é, fundamental e essencialmente, a repressão -, uma segunda hipótese que seria: o poder é a guerra, é a guerra continuada por outros meios. E, nesse momento, invertermos a proposição de Clausewitz e diríamos que a política é a guerra continuada por outros meios.(FOUCAULT, M. 2005, p.22)

Isso, ainda conforme Foucault significaria, entre outras coisas, que

...se é verdade que o poder político pára a guerra, faz reinar uma paz na sociedade civil, não é de modo algum para suspender os efeitos da guerra ou para neutralizar o desequilíbrio que se verificou na batalha final da guerra. O poder político, nessa hipótese, teria como função reinserir perpetuamente essa relação de força, mediante uma espécie de guerra silenciosa, e de reinseri-la nas instituições, nas desigualdades econômicas, na linguagem, até nos corpos de uns e outros.(idem, p.22)

E também que:

Essa inversão dessa proposição [de Clausewitz] significaria outra coisa também, a saber: no interior dessa “paz civil”, as lutas políticas, os enfrentamentos a propósito do poder, com o poder, pelo poder, as modificações da relação de força –

acentuações de um lado, reviravoltas, etc. -, tudo isso, num sistema político, deveria ser interpretado apenas como as continuações da guerra(idem).

Na continuidade de sua linha de raciocínio, procurando a genealogia das coisas, Foucault recomenda que não se deveria procurar as origens do poder (e da soberania) em suas “formas regulamentadas e legítimas do poder em seu centro”, mas dever-se-ia capturar o poder em “suas extremidades, em seus últimos lineamentos, onde ele se torna capilar” e

...tomar o poder em suas formas e em suas instituições mais regionais, mais locais, sobretudo no ponto onde esse poder, indo além das regras do direito que o organizam e o delimitam, se prolonga, em conseqüência, mais além dessas regras, investe-se em instituições, consolida-se nas técnicas e fornece instrumentos de intervenção materiais, eventualmente até violentos. (FOUCAULT, M 2005, p. 32)

Foi pelo exame dessas instituições e técnicas do poder exercido como regra disciplinar, que Foucault chegou às clínicas psiquiátricas, às instituições penais, etc. e pode fazer suas importantes contribuições a respeito do sujeito em seu duplo sentido, ou seja, aquele que exerce a norma é, também, sujeitado por esta mesma norma.

Na investigação sobre a produção da estratégia militar, esse longo uso de citações de Michel Foucault tem o propósito de levantar algumas indagações que poderão ser úteis na análise de toda uma classe de táticas militares, que se aplicam naquilo que a legislação brasileira designa por “garantia da lei e da ordem”, ou seja, na investidura das Forças Armadas como avalistas de última instância da imposição da lei e do “*status quo*”. Seria necessário, para atender com rigor o método proposto por Foucault, que se investigasse o assunto a partir de seu nível mais capilar (as táticas) e se caminhasse até a localização dos locutores interessados em garantir essa lei e essa ordem (o nível da estratégica); descrevendo, assim, a origem dessa hipótese de emprego (GLO) das forças armadas. Esse percurso teria que ir buscar, nos menores detalhes das táticas previstas para o Exército Brasileiro, em operações da Garantia da Lei e da

Ordem, como é feito o preparo para cumprir esse propósito político. No ponto de partida da investigação, seria necessário se rejeitar todo o pressuposto “tecnicista”; ou seja, o discurso que diz que as táticas planejadas são assépticas politicamente e se aplicam universalmente, etc. Também seria necessário dissecar os métodos de instrução das unidades encarregadas de operações de GLO, e verificar os valores e a visão de mundo que são movimentados na especialização dos oficiais e soldados dessas unidades. Evidentemente, uma investigação com esse alcance, está muito além do que é pretendido nesse trabalho e iremos limitá-la à verificação dos conceitos político-estratégicos que constroem. “por dentro”, a Doutrina Alfa que o Exército Brasileiro preconiza para a garantia da lei e da ordem.

A Soberania

A soberania, enquanto conceito é o objeto de uma discussão permanente que remonta, na tradição ocidental, ao final da Idade Média. A considerável polêmica que a envolve reflete, de certa forma, todas as guerras, revoluções, lutas fratricidas, fúrias religiosas, disputas ideológicas e acadêmicas, ocorridas desde o surgimento da política como espaço autônomo da ação social, e chega até a atualidade. A soberania, ou o seu valor, parece ser um conceito em construção. Seu espaço teórico não é um espaço asséptico. Assemelha-se, muito mais, a um campo de tensões, de disputas, e não poderia ser diferente, porque a idéia da soberania parece ser basilar para a ação estratégica. Para demonstrar esse campo de tensões, de dissensos, nada melhor do que alinhar alguns dos nomes envolvidos na secular polêmica sobre a soberania: Hobbes. Julien Freund, Carl Schmitt e Michel Foucault.

Isso não pode ser interpretado como a antecipação de uma resenha das teorias desses autores, o que seria uma desmedida presunção para esse trabalho. Nosso objetivo é muito mais modesto. Ainda que correndo o risco de sermos censurados por tentarmos fazer uma desajeitada, e pior ainda, eclética aproximação de autores, nosso propósito é estabelecer um campo de teorias sobre o qual possamos fazer deslizar suas contribuições, de tal forma que quando formos fazer a leitura das concepções estratégicas em uso pelo Exército Brasileiro, possamos esclarecer as alternativas políticas que estão em jogo. Teremos que nos esforçar para não ocultar as contradições entre autores e, ao mesmo tempo, aproveitando as contribuições de uns e de outros, procurar os ângulos que iluminem os nossos objetos de investigação.

Se “a soberania não é uma substância autônoma, mas uma relação entre soberano e súdito” (NEGRI, A., 2003, p. 73)¹⁰, podemos recordar que Thomas Hobbes, em *Leviatã* (HOBBS, T., 1974) a classifica, basicamente, em duas espécies: a soberania por instituição, e a soberania por aquisição. O primeiro caso é a situação, digamos, clássica, do contrato social para a constituição do Estado, por meio da cessão de parte da liberdade individual, ou da representação da vontade, que se materializa na pessoa do Soberano, ou da Assembléia, e faz desse centro do poder derivar todo o ordenamento da vida em sociedade. O segundo caso se verifica na seguinte condição:

Um Estado *por aquisição* é aquele onde o poder soberano foi adquirido pela força. E este é adquirido pela força quando os homens individualmente, ou em grande número, e por pluralidade de votos, por medo da morte ou do cativo, autorizam todas as ações daquele homem ou assembléia que tem em seu poder suas vidas e liberdade. (HOBBS, T. 1974, p. 126)

Para Hobbes, os dois tipos de soberania, uma vez estabelecida, são equivalentes e não podem ser mais revogados seja por um súdito, individualmente, e nem mesmo por

¹⁰ “O poder soberano nunca é absoluto. Tende sempre à consolidação e à reprodução de sua hegemonia do súdito. Assim, quem obedece não é menos essencial para a funcionalidade, e à própria idéia de soberania, de quem comanda. Não existe, pois, uma origem exclusiva da soberania assim como pretenderia a teoria substancialista”(NEGRI, A., 2003, p. 73).

um conjunto qualquer deles. No entanto, o próprio Hobbes estabelece uma condição na qual o pacto, ou contrato de soberania pode ser considerado nulo, e essa condição diz respeito ao temor, - sempre presente entre os homens -, de que a vida pacífica e ordenada, em sociedade, seja destruída pelo caos da “guerra de todos contra todos”. Hobbes, em *Leviatã* (HOBBES, T., 1974), e com mais ênfase em *Behemot* (HOBBES, T., 2001) alerta seus leitores sobre os horrores de uma guerra civil, o que de fato ocorria na Inglaterra, e sobre tudo aquilo que deveriam temer em uma situação na qual não estivessem mais protegidos pelo Estado-soberano. Por isso, a soberania é fundamentada, entre outras coisas, na exigência de obediência que cada Estado nacional pode fazer com relação aos seus súditos, como contrapartida da capacidade em defender seu súdito; porém se extingue quando esta capacidade não se verificar mais. Podemos citar o próprio Hobbes:

Entende-se que a obrigação dos súditos para com o soberano dura enquanto, e apenas enquanto, dura também o poder mediante o qual ele é capaz de protegê-lo. Porque o direito que por natureza os homens têm de defender-se a si mesmos não pode ser abandonado através de pacto algum. A soberania é a alma do Estado e, uma vez separada do corpo os membros deixam de receber dela seus movimentos. (HOBBES, T. 1974, p.. 139)

O direito natural, segundo Hobbes, que os homens têm de defender-se a si próprios, parece então, estar no âmago do contrato de soberania, e cada cidadão está permanentemente em liberdade para revogá-lo, uma vez que se encontre em situação de não ser mais protegido por aquele que era, até então, o seu soberano. No capítulo XXIX, de *O Leviatã*, denominado “Das coisas que enfraquecem ou levam à dissolução de um Estado”, ele escreveu:

Finalmente, quando numa guerra (externa ou intestina) os inimigos obtêm uma vitória final, a ponto de (não se mantendo mais em campo as forças do Estado), não haver mais proteção dos súditos leais, então está o Estado dissolvido, e todo o homem tem a liberdade de proteger-se a si próprio por aqueles meios que sua prudência sugerir. (HOBBES, T. 1974, p.. 139)

Podemos ver então que, para Hobbes, o principal dever por parte do soberano é fornecer a garantia da proteção do súdito e, por sua vez, a contrapartida do súdito é a obediência ao poder soberano.

Assim, após o final da Guerra Fria, o surgimento de um poder militar hegemônico centrado nos Estados Unidos, representou para todos os demais poderes soberanos, uma diminuição relativa da capacidade de oferecer proteção aos seus súditos, ainda que essa situação não se manifeste em nenhuma ameaça imediatamente perceptível. O monopólio de um poder militar avassalador, por parte de um único Estado nacional faz surgir uma situação estratégica que pode oscilar entre a ameaça real e o perigo latente, o que faz surgir duas ordens de problemas, - que se mantem em estado potencial enquanto as forças nacionais não são desafiadas por esse poder -, mas nem por isso deixam de influenciar o planejamento estratégico.

O primeiro diz respeito ao dever de obediência de cada cidadão em relação ao seu Estado nacional. Evidentemente a lealdade nacional ainda orienta o comportamento dos cidadãos na sociedade planetária, mas também é verdade – ainda que seja uma verdade em potência – que os Estados-nacionais só podem defender os seus súditos de uma maneira relativa, frente aos perigos que se originem deste centro de poder “externo”. Por isso, essa diminuição do poder nacional ocorre em benefício de um aumento do poder do pólo hegemônico, e de sua prerrogativa, que se mantém em suspenso, como uma potencialidade, de exigir o dever de lealdade no interior do novo espaço de soberania. Ou seja, o poder hegemônico pode exigir o dever de obediência, uma vez que demonstre sua capacidade de proteger os seus novos súditos, seja do caos de uma guerra civil separatista, de uma “revolução popular”, de um conflito étnico, ou então das alegadas “ameaças difusas” e do “terrorismo transnacional”, ou então da

criminalidade organizada instalada nas periferias pobres dos grandes centros urbanos. Aqui, a consequência para se caracterizar a guerra do início do século XXI é imediata; a não aceitação do poder do soberano é, como sempre foi, crime de rebelião política contra o soberano, personificado no monarca, ou no Estado interventor, e assim, se caracteriza como ação de insubordinação e de guerra civil. Não por acaso, as pessoas que tomam parte nas ações militares que ocorrem na “guerra” no Iraque, são qualificadas como insurgentes e esta situação, melhor que qualquer outra, serve para exemplificar a forma de manifestação da guerra civil dentro do espaço “globalizado” do poder político.

De qualquer maneira, as duas maiores ações militares de intervenção que ainda estão em curso nesse momento (2008), ou seja, a existente no Iraque e a que ocorre no Afeganistão, além do seu aspecto bélico, também são ações designadas como “*state building*”, ou seja, ações militares de constituição de um novo ordenamento estatal, fundacionais mesmo de um novo espaço político e de vida. São ações militares que principiaram por criar uma *situação de exceção* e daí evoluíram para a produção de uma nova soberania, pois é assim que procuram se legitimar: pela oferta de proteção às populações afetadas pela intervenção, por um lado, e de sua reciprocidade que se materializa na aceitação da nova entidade soberana por essas populações.

No entanto é necessário repassar a citação de Hobbes feita acima, pois ela contém a cláusula necessária para que o contrato da soberania entre Estado e súdito possa ser revogado. Conforme Hobbes, a relação de soberania e lealdade só pode ser considerada extinta se “numa guerra (externa ou intestina) os inimigos obtêm uma vitória final”, e não se mantém em campo de batalha nenhuma força do soberano derrotado. Para a definição da ação política e da estratégia a ser adotada, essa cláusula

tem uma importância fundamental. De um lado, o crime de traição, nas situações extremas, se fundamenta nela; foi assim que na França ocupada pelos alemães, na Segunda Guerra Mundial, as forças gaullistas, ao se manterem em campo, puderam reclamar para si a condição de legitimidade política, após a vitória Aliada, e levar os adeptos do governo colaboracionista de Vichy a julgamento. As forças militares dos “franceses livres” ao conseguirem se manter no campo de batalha, impediram que se extinguisse o dever de lealdade dos franceses ao “*status quo ante*” existente antes da invasão alemã; e conseguiram preservar em meio à situação de exceção da ocupação estrangeira o núcleo de soberania política do qual surgiu a Quarta República Francesa.

Thomas Hobbes é também o autor de *Behemot*, obra na qual faz sua narrativa sobre a guerra civil inglesa (1640-1660), e no qual demonstra que, tão poderosas quanto são as forças humanas que se unem para construir o Estado, são também as forças que irrompem em consequência de uma guerra civil, e que podem destruí-lo. Se por um lado não há nada mais detestável do que o caos de uma guerra civil¹¹, por outro lado, é nestas circunstâncias de completa excepcionalidade que o pacto de soberania pode ser refeito. Porém, aquilo que Hobbes narra em *Behemot* é que a situação resultante do novo pacto não será a mesma que existia anteriormente. Não é por outra razão que a Ciência Política usa a mesma palavra que a Astronomia para designar o evento no qual a situação de normalidade da vida, de restauração da segurança individual e de vida social ordenada, é alcançada depois de um extenso percurso, ao longo de uma trajetória repleta de acontecimentos. O movimento planetário e o movimento social recebem o mesmo nome: é a revolução. Pois, como um corpo celeste que volta a ocupar a mesma

¹¹ “O objeto mais temível ao que alguém pode enfrentar-se na política, na ausência de um inimigo declarado, é a desordem. O caos está em primeiro, o mundo ordenado em segundo lugar e sempre ameaçado” (JOXE, A., 2003)p. 93.

posição no espaço, o pacto de soberania, e a vida que ele assegura, estarão refeitos após o percurso revolucionário, mas a sociedade, refeita da excepcionalidade, já não será a mesma. Será necessário, portanto, examinar mais de perto o que relaciona a soberania com aquelas situações de excepcionalidade, o que será muito importante para a análise posterior do planejamento estratégico, e das características da guerra atual.

O estado de exceção

Como é sabido, foi Carl Schmitt o autor que teorizou sobre o “estado de exceção” e também sobre o papel da “definição do inimigo”, para a caracterização da guerra. Ligando esses dois sintagmas, está a questão da decisão, pois, para Schmitt, soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção e, também, é quem designa o inimigo. Serão esses conceitos, originados numa leitura de Carl Schmitt, que irão ser usados para a discussão do lugar da decisão na produção estratégica, tanto sob o aspecto da análise da situação excepcional, quanto da designação do inimigo para a formulação dos planos de guerra.

Faz parte do saber jurídico a discussão sobre o estado de exceção, em seus diversos aspectos e implicações para a teoria do Direito. De qualquer maneira, a sua origem histórica pode ser determinada por uma revisão das diversas iniciativas tomadas pelos Estados europeus, a partir da Revolução Francesa (1789), passando posteriormente pelas exigências da defesa nacional durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918); depois, pelo regime nazista na Alemanha, chegando até a nossa atualidade, com a promulgação do Ato Patriótico norte-americano, após o dia 11 de Setembro de 2001. Foi Giorgio Agamben (AGAMBEN, G., 2004) quem sumarizou a maneira como as diversas constituições nacionais dos Estados ocidentais, de uma

maneira ou outra, dentro de cada tradição jurídica nacional, terminaram por incluir em seu texto a maneira de tratar juridicamente essa situação especial de suspensão das normas legais.

Foi com alguma dificuldade que as diferentes tradições jurídicas européias cuidaram desse assunto, pois, tratava-se de como lidar com a aporia de incluir no Direito aquelas situações nas quais o Estado suprime as garantias constitucionais, e as normas legais, supostamente para a defesa da própria Lei e da Ordem constitucional. Enfim, a questão teórica, que G. Agamben designa como uma questão topográfica, era saber se o estado de exceção se colocava dentro ou fora do Direito, ao que Carl Schmitt teria feito uma contribuição decisiva, conforme as palavras de Agamben:

Na verdade o estado de exceção não é nem exterior nem interior ao ordenamento jurídico e o problema de sua definição diz respeito a um patamar, ou a uma zona de indiferença, em que dentro e fora não se excluem, mas se indeterminam. A suspensão da norma não significa a sua abolição e a zona de anomia por ela instaurada não é (ou, pelo menos, não pretende ser) destituída de relação com a ordem jurídica. Donde o interesse das teorias que, como a de Schmitt, transformam a oposição topográfica em uma relação topológica mais complexa, em que está em questão o próprio limite do ordenamento jurídico. (AGAMBEN, G.. 2004, pg. 39).

O texto de Agamben utiliza-se de referências geográficas (“exterior”, “interior”, “zona de indiferença”) para discorrer sobre o estado de exceção como uma fímbria, uma situação limítrofe, de anomia das relações de poder. Parece ser manifesto que esse tipo de caracterização aproxima muito o estado de exceção em relação às situações revolucionárias e de guerra civil, e isso é corroborado pelo mesmo Agamben:

Entre os elementos que tornam difícil uma definição do estado de exceção, encontra-se, certamente, sua estreita relação com a guerra civil, a insurreição e a resistência. Dado que é o oposto do estado normal, a guerra civil se situa numa zona de indecidibilidade quanto ao estado de exceção, que é a resposta imediata do poder estatal aos conflitos internos mais extremos (AGAMBEN, G., 2004, pg. 12)

Veremos, posteriormente, que a experiência dos movimentos revolucionários do século XX, ao procurar fazer coincidir a disjunção topológica do conceito jurídico com uma materialização geográfica do estado de exceção, estava criando um artifício

estratégico que persiste até hoje. Para compreender melhor o que foi colocado em jogo, é necessário recorrer ao detalhamento da evolução do pensamento de Carl Schmitt. Ele já havia feito uma distinção entre a “ditadura comissária” e a “ditadura soberana”, em seu livro de 1921, *Die Diktatur*, postulando que a primeira trata-se daquelas situações de suspensão da Constituição quanto à sua aplicação, sem que ela deixe de estar em vigor. Essa suspensão se explica pela necessidade de defender a própria Constituição.

No caso da ditadura soberana, a situação

...não se limita a suspender uma constituição vigente “com base num direito nela contemplado e, por isso, ele mesmo constitucional”, mas visa principalmente a criar um estado de coisas em que se torne possível impor uma nova constituição. O operador que permite ancorar o estado de exceção na ordem jurídica é, nesse caso, a distinção entre poder constituinte e poder constituído. (AGAMBEN, G., 2004, pg.55)

Levando seu raciocínio adiante, Schmitt no livro que publica em 1922 – *Teologia Política* – já pode iniciar o texto com a sentença célebre: “Soberano é quem decide o estado de exceção” (SCHMITT, C., 2006, p.7). Na verdade, Schmitt deriva o seu ponto de vista sobre o poder soberano a partir da discussão que estabelece entre a norma e a decisão, pois cabe estabelecer (e não podemos nos esquecer que ele contemplava a conjuntura política da República de Weimar, em 1922) o estatuto, dentro do direito, daquele que toma as decisões nas situações sociais de exceção, anomia ou extrema necessidade. A questão toda se coloca assim:

A norma necessita de um meio homogêneo. Essa normalidade fática não é somente um “mero pressuposto” que o jurista pode ignorar. Ao contrário, pertence à sua validade imanente. Não existe norma que possa ser aplicada ao caos. A ordem deve ser estabelecida para que a ordem jurídica tenha um sentido. Deve ser criada uma situação normal, e soberano é aquele que decide, definitivamente, sobre se tal situação normal é realmente dominante. Todo Direito é “direito situacional”. O soberano cria e garante a situação como um todo na sua completude, Ele tem o monopólio da última decisão. Nisso repousa a natureza da soberania estatal que, corretamente, deve ser definida juridicamente, não como monopólio coercitivo ou imperialista, mas como monopólio decisório em que a palavra decisão é usada no sentido geral ainda a ser desenvolvido. O estado de exceção revela o mais claramente possível a essência da autoridade estatal. Nisso, a decisão distingue-se da norma jurídica e (para formular paradoxalmente) a autoridade comprova que, para criar direito, ela não precisa ter razão/direito. (SCHMITT, C. 2006. Pg. 14).

A definição de Carl Schmitt sobre a soberania, e a sua origem na decisão do estado de exceção, parece lançar luzes sobre algumas características da estratégia, seja na sua forma de intervenção preemptiva, como a que ocorre no Iraque; seja como estratégia para garantia da lei e da ordem. Em sua origem está a decisão de fazer a intervenção: uma vez feita a intervenção, está criada na região, ou no país afetado, uma situação de anomia do ordenamento legal, e abre-se o espaço para que um poder constituinte (de fato, conforme o caso, com a convocação de uma Assembléia Constituinte) imponha naquele espaço geográfico um novo pacto de soberania. Sem dúvida que a realidade social a que Carl Schmitt se remetia, era a conturbada Alemanha da década de 1920, e os objetos de sua teoria são o Estado e o Direito que tinha diante de si. Mas seu argumento, que em nada pode atender ao liberalismo democrático, consegue dar conta de uma classe inteira de situações políticas limítrofes, as quais se colocam na já mencionada “zona de indecidibilidade” referida por Giorgio Agamben. Seguindo a lógica de Schmitt, não é difícil se perceber que o estado de exceção é irmão gêmeo da crise revolucionária. Assim se passa com todas as revoluções exitosas; o gesto de derrubada da ordem constituída é – dialeticamente – um poder constituinte de um novo pacto social, e a vitória que o auto-legitima, cria uma nova normalidade jurídica. De qualquer maneira, o comentário de Giorgio Agamben sobre a problemática topológica, ou topográfica, do estado de exceção pode servir de ponto de partida para se pensar nas conseqüências, de longo alcance, da experiência política latino-americana, na produção de conceitos estratégicos.

Houve, na experiência política latino-americana, uma tentativa de, a partir de um gesto de decisão, criar-se um poder soberano, constituinte de um novo pacto social. O gesto de decisão, que se imaginava estar prenhe de futuro, implicava em fazer coincidir

com um espaço geográfico, um estado de coisas excepcionais, e a partir da superposição da zona geográfica com a zona de excepcionalidade do poder político, confrontar o poder soberano a ser revogado por meio do advento de um novo poder soberano. O novo poder soberano já haveria nascido pela ousadia do gesto decidido, mas necessitaria evoluir na trajetória de um movimento revolucionário. Como sabemos, era essa a teoria do “foco guerrilheiro”, que foi assim sintetizada por Régis Debray:

A função política da guerrilha, ou a sua vocação em fazer-se direção se revela melhor quando ela organiza a primeira zona liberada. Faz-se então o ensaio e a aprendizagem das medidas revolucionárias de amanhã (como na Segunda Frente do Oriente [em Cuba]): reforma agrária, congressos camponeses, nova repartição de impostos, tribunais revolucionários, disciplina na vida coletiva. A nova zona liberada se converte no protótipo e no exemplo do estado futuro, e seus administradores, em exemplos de dirigentes futuros do Estado. Quem, senão a força armada popular pode fazer semelhantes ensaios. (DEBRAY, R. 1967, p. 81.)

Será exagero, sem ironias, encontrar uma pitada de Schmitt em Debray? Parece que não: Debray escreve “a zona liberada se converte no protótipo e no exemplo do estado do futuro”. O foco guerrilheiro¹² é uma tentativa de fazer surgir um espaço geográfico e político, por meio de um espaço e situação de exceção. Quem o decide? O ator político, supostamente o partido da revolução, é quem decide e cria o novo espaço de soberania, a evoluir em direção ao Estado do futuro. Não será necessário recapitular aqui os rios de tinta que já foram usados para explicar o equívoco, em termos da teoria da guerra, que está contido na “fórmula” de Debray; basta deixá-lo assinalado: a guerrilha é uma tática; forma de emprego de uma força armada, não é uma panacéia estratégica milagrosa para suprir a debilidade política. Deficiência que no caso do “foquismo” é o equívoco de imaginar que o emprego de uma força armada (recurso tático) pode substituir, ao mesmo tempo, um fenômeno social (a revolução) e também a

¹² A visão de Ernesto Guevara sobre a questão da guerrilha é mais elaborada do que a de Debray, mas aceita, essencialmente, as virtudes estratégicas do foco guerrilheiro. Para uma narrativa de Ernesto Guevara sobre sua experiência em Cuba, ver *Pasajes de la guerra revolucionária* (GUEVARA, E., 1973b) e para sua visão, que confunde a tática com a estratégia, ver *La Guerra de Guerrilla* (GUEVARA, E., 1973a)..

organização política que o direciona (recurso estratégico). Equívoco ainda maior se compreendermos que o partido político pode se colocar à frente do fenômeno social (a revolução), mas não tem como produzi-la, por ato de sua vontade. Desta maneira, mesmo que a habilidade no uso do recurso tático (a guerrilha) fosse virtuosa, ela não substitui a ineficiência estratégica, e o fracasso do projeto político é, na maioria dos casos, inevitável.

A inimizade

Certamente, não é possível se fazer o planejamento estratégico militar sem a figura do inimigo, seja ele real ou presumido. Nos Estados democráticos, nos quais os cidadãos exigem o acesso à toda espécie de informações governamentais, pode acontecer que os planejadores militares tenham que manter em segredo, legalmente protegido, os planos operacionais que nomeiam, sem elipses, os seus inimigos presumíveis. Por certo, se a opinião pública se interessar em saber por meio de seus representantes legais, o que fazem os planejadores estratégicos, o escrutínio da cidadania será atendido, porém com o uso de metáforas estratégicas; elas satisfarão o representante parlamentar e não provocarão crises diplomáticas. No entanto, em seu quartel general, quando o Estado-maior militar se ocupa da produção dos planos de guerra, os adjetivos “inimigo” e “amigo”, são usados sem constrangimentos e aplicados aos atores políticos reais.

Mais uma vez, vamos nos encontrar com Carl Schmitt, e outro encontro ainda ocorrerá mais adiante. Schmitt colocou a amizade e a inimizade no centro do palco da política:

A distinção política específica à qual todas as ações e motivos políticos podem ser reduzidos é aquela entre amigo e inimigo. Isso provê uma definição no sentido de

um critério e não como uma definição exaustiva ou uma indicadora de um conteúdo substancial. (SCHMITT, C., 2007, pg.26)

A Schmitt¹³, para fazer essa definição, não importavam outros operadores analíticos, além da intensidade (em um sentido existencial) do sentimento de aversão ou de atração que produz:

A distinção de amigo e inimigo denota o mais intenso grau de união ou de separação, de uma associação ou dissociação. Ela pode existir teórica e praticamente, sem ter que recorrer simultaneamente a todas aquelas distinções morais, estéticas, ou econômicas. O inimigo político não necessita ser moralmente nocivo ou esteticamente feio; ele não necessita surgir como um competidor econômico, e até pode ser vantajoso travar com ele relações de negócios. Mas ele é, não obstante, o outro, o estranho; e é suficiente para a sua natureza que ele seja, em uma maneira especialmente intensa, existencialmente alguma coisa diferente e alienígena, de tal forma que no caso extremo os conflitos com ele sejam possíveis. Esses não podem ser decididos por uma norma geral previamente determinada, nem pelo julgamento de uma terceira parte desinteressada e portanto, neutra. (SCHMITT, C., 2007, pg.27)

Isso não significa que, necessariamente, os Estados vivam em estado de prontidão para o combate; ou que a guerra seja sempre iminente, mas somente que, no âmago da relação entre os Estados-nacionais, a diferença entre “amigo” e “inimigo” estará sempre presente, e vai determinar a ação política. Na visão de Schmitt, cada Estado nacional, é uma entidade política homogênea. Se a religião, uma ideologia política, ou os interesses econômicos forem suficientemente fortes para fazer surgir em seu interior agrupamentos que disputem entre si o poder, é possível que ocorra uma guerra civil, pondo fim a essa entidade política. Para ele, a disputa política no âmbito doméstico é sinônima de “politicagem”, o que enfraquece a Nação *vis-à-vis* os outros Estados e, portanto, uma coisa a ser evitada. Portanto, Carl Schmitt pode ser censurado por ter sido um adepto declarado do autoritarismo e um adversário consciente do

¹³ Para a questão da definição do inimigo, além das obras de Carl Schmitt; *The Concept of Political* (SCHMITT, C., 1996) e *Teologia Política* (SCHMITT, C., 2006), ver também o capítulo VII, “L’ami et le ennemi” do livro de Julien Freund, *L’essence du politique* (FREUND, J., 1965) e o artigo de Carl Frye, “Carl Schmitt’s Concept of the Political”, para uma revisão (FRYE, C.E., 1966).

liberalismo democrático; mas não pode ser acusado de ter sido um pensador inconseqüente.

De qualquer maneira, em sua definição trinitária da guerra, Clausewitz também havia incluído a inimizade como um de seus fatores constitutivos, além do jogo das incertezas e das possibilidades, e de seu caráter instrumental. A população do país é o agente por meio do qual as paixões da inimizade se manifestam e que se mobiliza para compor o exército; o comandante militar é o agente que usando a criatividade, aproveita a incerteza de cada batalha em seu favor e transforma a guerra em uma arte, e a política se utiliza instrumentalmente da guerra. Manifestamente, a guerra não pode prescindir do combate¹⁴; a guerra é essencialmente, um ato de força. E esse significado, intensamente existencial do combate e da guerra, sustentado pela inimizade, é sublinhado por Schmitt:

Assim como o termo inimigo, o termo combate, também, deve ser compreendido em seu sentido existencial original. Ele não significa competição, nem ele significa puras controvérsias intelectuais, nem lutas-livre simbólicas nas quais, apesar de tudo, cada ser humano está sempre, de alguma maneira envolvido, porque é um fato que a vida inteira de um ser humano é disputa e cada ser humano simbolicamente um combatente. Os conceitos de amigo, de inimigo e de combate recebem seus significados reais precisamente porque eles se referem a real possibilidade de exterminar fisicamente. A guerra surge da inimizade. A guerra é a negação existencial do inimigo. Ela é a mais extrema conseqüência da inimizade. Ela não necessita ser comum, normal, ou alguma coisa ideal, ou desejável. Mas ela necessita, no entanto, permanecer uma possibilidade real tanto quanto o conceito de inimigo permaneça válido.(SCHMITT, C., 2007, pg. 33)

Como pode ser visto no trecho citado, para Schmitt a guerra se origina numa espécie de incompatibilidade existencial entre agrupamentos que não se toleram. Esse reducionismo extremado não leva em conta as explicações causais das guerras que podem ser encontradas no registro histórico, desde a Antiguidade, e que se fundamentam em aspectos muito mais tangíveis da vida humana, como a atividade

¹⁴ “Essencialmente, a guerra é o combate, porque o combate é o único principio efetivo nas múltiplas atividades geralmente designadas como guerra. O combate, por sua vez, é um duelo de forças morais e físicas por meio das últimas (CLAUSEWITZ, C. 1989, p. 127)..

econômica, ou então em explicações de cunho antropológico. Certamente, essas são explicações causais sobre a guerra com um alcance muito mais vigoroso do que uma explicação existencialista. Não obstante, não é possível um simples descarte da visão de Schmitt, uma vez que a guerra é, conforme a citação de Clausewitz feita anteriormente, a imposição de uma vontade, feita por meio do derramamento de sangue. Se a inimizade é uma das forças que se reúnem na sua composição e, se a realidade do combate, não pode ignorar a inimizade, a explicação de Schmitt pode ser censurada, mas não pode ser ignorada.

Além dessa explicação causal, Carl Schmitt produziu uma classificação da guerra, a partir do tipo de inimizade:

Na teoria da guerra, é sempre a discriminação do inimigo o que fornece à guerra o seu significado e caráter. Cada tentativa em limitar ou confinar a guerra deve manter em mente que, em relação ao conceito de guerra, a inimizade é o conceito primário, e que a distinção entre diferentes tipos de guerra pressupõe uma distinção entre diferentes tipos de inimizade. De outra maneira, todos os esforços para conter ou limitar a guerra são apenas jogos, que não resistirão ao explodir de uma verdadeira inimizade. (SCHMITT, C., 2007, pg. 89)

Essa classificação da guerra é estranha a uma interpretação fundamentada em Clausewitz. O general prussiano sabia, por sua experiência como militar e, pelo estudo da história, que as guerras travadas na Europa podiam ser classificadas em dois tipos: as guerras limitadas, que não chegam a descarregar toda a capacidade de violência dos beligerantes; e as guerras de “derrubada”¹⁵, que visavam à capitulação política do Estado inimigo, por meios militares. Era essa questão teórica, retirada da história militar, que à Clausewitz interessava explicar, e que resultou no *Da Guerra*.

De qualquer maneira, quais são essas classes de inimigo, que definem a própria guerra, conforme Schmitt? Seriam três: o inimigo convencional, o inimigo real e o

¹⁵ As guerras de “derrubada” também comportam as guerras de aniquilação, no sentido da aniquilação das forças militares do inimigo.

inimigo absoluto. O inimigo convencional é aquele que coloca para o Estado, um desafio “vindo de fora”; este tipo de inimigo é o que permite classificar as guerras entre entidades estatais como “conflitos convencionais”. Na terminologia usada por Carl Schmitt, o termo convencional não se refere ao tipo de armas usado no conflito, mas sim à classe de ordenamento jurídico sob a qual se verifica o recurso à violência. Neste caso, Schmitt liga a inimidade “convencional” ao “*jus publicum europaeum*, ou seja, o sistema de leis nascido do Tratado de Westphalia que informou a política externa entre Estados nacionais e regulou a hostilidade e a inimidade entre eles”. (SLOMP, G., 2005, p. 508).

O inimigo real só pode ser definido a partir de algumas situações políticas que ocorreram na Europa, a partir do início do século XIX e que, simultaneamente, fizeram surgir o guerrilheiro, ou *partisan*, ou seja, o combatente que luta motivado por um compromisso político. A primeira vez que o guerrilheiro surge, na experiência europeia moderna foi em 1808, na guerra de guerrilhas espanhola contra o invasor francês; sua figura se manifestaria novamente, sob diferentes nomes em outras campanhas militares. Em 1812, na figura dos camponeses russos armados e dirigidos por oficiais do exército do Czar, mais uma vez combatendo os franceses; na campanha da Guerra Franco-prussiana de 1870/ 1871, desta vez como *franco-atiradores* franceses, atacando o exército prussiano; e em muitas outras ocasiões, das quais pode se citar a figura do *maquisard* – o membro da Resistência – que lutou contra as tropas de Hitler, na ocupação da França durante a Segunda Guerra Mundial. O propósito em focar o *maquis*, é porque ele ilustra o que vem a ser o inimigo real, segundo a tipologia de Schmitt: na situação da França ocupada, sob o governo de Vichy, este era o combatente que não se deixava iludir pelo ordenamento institucional, e atacava o invasor, não se

importando com os acordos que por ventura o governo do Marechal Pétain houvesse assinado com os nazistas.

Talvez o episódio que envolve Carl Von Clausewitz e o general prussiano York seja ainda mais elucidativo a respeito do que vem a ser o inimigo real. Motivado por suas convicções patrióticas e recusando-se a servir como oficial de um exército pertencente a um “príncipe escravo”, Clausewitz, então um coronel prussiano, abandonou seu exército quando seu príncipe assinou um tratado de paz com Napoleão Bonaparte e, envergando o uniforme russo, foi servir ao exército do Czar, uma vez que suas convicções políticas não permitiam que ele deixasse de encarar o exército francês, que então ocupava a Prússia, como o inimigo real a ser combatido. Foi esta situação que levou o general York, prussiano como Clausewitz, e que estava no comando da divisão prussiana no exército francês que havia invadido a Rússia, a trocar de lado, e escrever a seu rei que esperava, com serenidade de soldado, a sua ordem de “avançar contra o inimigo verdadeiro”, ou então, a condenação de seu suserano e a salva do pelotão de fuzilamento. Por meio destes poucos exemplos, é possível perceber que a designação da inimizade verdadeira, e seu agente, o inimigo real, passa por uma definição no campo da política que, muitas vezes, fica em desacordo com aquilo que o Estado designa como seu adversário. Carl Schmitt deixa claro que as contradições e ambigüidades na definição do inimigo real, dão origem a dificuldades, do ponto de vista do direito, para a definição do estatuto jurídico do combatente. Pois certamente que o invasor não dará ao oficial inimigo que se recusa a depor armas, o mesmo tratamento dispensado àquele outro que, obediente ao seu governo e comando, oferece sua rendição. De qualquer maneira, o compromisso político se coloca de uma maneira mais essencial do que a forma tática adotada para combater o inimigo. Naqueles casos em que os soldados de

um exército regular adotam a tática da guerrilha, surge de imediato a necessidade de sua legitimação como combatente, o que às vezes é feito por uma “terceira parte”, geralmente outro Estado nacional interessado no conflito e que lança mão dos guerrilheiros como seus procuradores, e assim os reconhece politicamente e os mantém logisticamente. Como exemplos: os guerrilheiros espanhóis de 1808, assistidos pelos ingleses e os “contras” nicaraguenses, assistidos pelos norte-americanos.

Resta examinar a inimidade absoluta, e a guerra absoluta, conforme a classificação de Carl Schmitt. Neste tópico, são cabíveis as críticas que Raymond Aron levantou contra as ambigüidades de Schmitt. Sintetizando o argumento de Carl Schmitt: ele diz que a inimidade absoluta originou-se dentro da teoria da guerra, a partir da leitura que os autores marxistas fizeram de Clausewitz, e acima de todos eles, a leitura de *Da Guerra* (Clausewitz) feita por Lênin. Posteriormente a Lênin, outros revolucionários com orientação marxista (Mao, Ernesto Guevara) teriam adotado, com variados graus de aderência, tanto a conceituação de Clausewitz, quanto a interpretação leninista. Para Schmitt, Lênin ao examinar os conflitos europeus, e principalmente o fracasso da Segunda Internacional Socialista em evitar a irrupção do conflito em agosto de 1914, proclama aos seus seguidores que o verdadeiro inimigo a ser combatido é o inimigo de classe, a burguesia imperialista, e que jamais haveria paz duradoura na Europa antes que a revolução socialista triunfasse no continente. A não ser com o triunfo da revolução, a guerra seria um fenômeno recorrente entre os Estados nacionais da Europa, pois somente quando os governos representantes dos interesses burgueses fossem substituídos pelo poder dos proletários, os conflitos de classe dentro de cada Nação e o conflito entre Estados nacionais teriam fim. Nesta interpretação de Lênin, feita por Schmitt, o inimigo burguês é o inimigo absoluto dos revolucionários

comunistas e, portanto, a guerra travada pelos revolucionários contra a dominação de classe burguesa, é uma guerra absoluta.

A crítica de Raymond Aron (a quem não se pode imputar ter sido, enquanto vivia, um simpatizante do marxismo-leninismo) é correta, quando censura Schmitt:

Ele afirma que, aos olhos de Lênin, somente a guerra revolucionária é uma verdadeira guerra porque ela emana da hostilidade absoluta; todo o resto é jogo convencional. Lênin nunca teria escrito tamanha tolice. Quando opõe, em uma parte de uma passagem do capítulo VI, 30 [de *Da Guerra*] guerra (*woina*) e jogo (*Igra*), ele se limita a ressaltar, depois de Clausewitz, o contraste entre [...] as manobras sutis, próprias aos exércitos do século XVIII, e a luta implacável dos exércitos e dos povos desde a Revolução Francesa (ARON, R. 1986, vol. 2, p. 201)

Raymond Aron prossegue, perguntando em qual dos dois autores, a quem Schmitt se remete, - Clausewitz e Lênin -, se poderia encontrar o conceito de “inimizade absoluta” e termina por concluir que não se encontra em nenhum dos dois. Não se encontra em Clausewitz, que escreveu sobre a “guerra absoluta”, como um tipo ideal, um modelo teórico, não mais do que um referencial que deve servir para o estrategista comparar os conflitos realmente existentes e sua dinâmica. Mas não se encontra no livro do general prussiano a figura do “inimigo absoluto”. Não se encontra, também em Lênin, que admitia a ação revolucionária por meios violentos, mas a subordinava sempre à direção política do partido revolucionário, que haveria de levar em consideração cada característica da luta de classes, e cada etapa a ser percorrida pelo partido em sua luta pelo socialismo, o que poderia comportar alianças ou conflitos, conforme cada conjuntura política. Ao aproximar os termos “guerra absoluta” – que existe em Clausewitz como um “tipo ideal” – com “inimizade absoluta”, que não se encontra nem em Clausewitz nem em Lênin, para daí derivar um significado a ser atribuído à guerra revolucionária, Schmitt comete uma impropriedade, ao menos em termos clausewitzianos. O sentido da impropriedade é que Clausewitz, ao pensar a guerra, tinha claro que o propósito estratégico de qualquer campanha é a sua saída

política; enfim, a guerra termina em uma solução política. A “inimizade absoluta” aplicada à uma campanha militar não admite uma saída política; assim a campanha só pode terminar pelo uso que se faz da força armada (terreno da tática), até a aniquilação completa do inimigo.

Talvez, no uso militar, não se encontre uma conceituação da inimizade com os contornos tão nítidos como nesse debate teórico de Raymond Aron e Carl Schmitt, mas deslocada para a maneira como as forças armadas devem buscar seus objetivos político-estratégicos. Desta maneira, segundo Morris Janowitz (JANOWITZ, M., 1971), de fato, o que ocorreria no meio militar não seria uma distinção sobre o tipo de inimizade, mas uma espécie de disputa entre duas teorias, ou “escolas de pensamento”. Essas teorias estavam referenciadas à mesma moldura do debate Aron-Schmitt, ou seja, o quadro político da Guerra Fria. De qualquer maneira, Janowitz dizia que cada uma dessas “escolas de pensamento”, nas forças armadas dos Estados Unidos, possuía a sua filosofia de objetivos políticos de longo alcance; uma concepção de estratégia político-militar, uma imagem das intenções do inimigo e uma estimativa sobre as nações não-comprometidas. A uma delas Janowitz deu o nome de escola “absolutista” e à outra ele chamou de “pragmática”, e ainda que as duas tenham as características da “gerência militar”, e não do militar heróico, elas são bastante diferentes entre si.

Os militares da escola “absolutista” eram um produto da tradição do exército norte-americano em empreender expedições de fronteira (contra os indígenas; etc.) com caráter punitivo. Seu ponto de vista fundamental era o de que, “uma vez que os objetivos da guerra são conquistados pela vitória, quanto maior a vitória, maior a possibilidade de se atingir os objetivos políticos. Em resumo, não há substituto para a vitória.” Já os militares da escola “pragmática”, consideravam a guerra apenas mais um

instrumento das relações internacionais, juntamente com a luta ideológica e econômica. Os objetivos políticos da guerra são conquistados adaptando o uso, ou a ameaça de violência aos objetivos a serem alcançados. Usar pouca força, ou força em demasia é derrotar a si mesmo. (JANOWITZ, M., 1971, p. 264).

Não temos elementos fatuais para associar à escola “absolutista” (no contexto proposto por Janowitz) a produção de concepções estratégicas que construam um “inimigo absoluto”, no sentido de Carl Schmitt. Talvez uma pesquisa de campo com esse escopo pudesse confirmar a suposição de que uma coisa conduz à outra. Podemos, no entanto, postular que notadamente naquilo que diz respeito aos conflitos “domésticos”; nas guerras civis de qualquer nível de intensidade; ou, menos do que isso, na simples repressão à movimentos conspiratórios; etc., as partes em luta, que rejeitam as saídas políticas para os conflitos, e buscam as vitórias absolutas sobre seus inimigos, fariam melhor em se precaver contra esses excessos do facciosismo. Uma vez que a História siga o seu curso, e que a vida em sociedade, no espaço geopolítico da nacionalidade, não se extinga com esses absolutos da violência, pode acontecer que depois de algum tempo, afinal, a política volte a reivindicar seus direitos, e aponte um dedo acusador aos exaltados de ontem.

Poder Militar e Eficiência Militar

O planejamento estratégico, aplicado às forças armadas de um Estado, tem como objetivo a geração de poder militar¹⁶. Outras áreas da administração do Estado também elaboram seus planos, os quais, via de regra, procuram prospectar os cenários futuros em termos econômicos, demográficos, educacionais, etc. e, a partir da situação existente no momento da elaboração do plano, em termos dos recursos disponíveis, traçam a melhor maneira de utilizá-los para alcançar os objetivos governamentais. O sucesso ou fracasso de uma política governamental pode, então, ser mensurada conforme sua capacidade em transformar em realidade as metas propostas nos planos. Enfim, a eficiência do planejamento é a medida de seu sucesso ou fracasso.

Não parece ser difícil se perceber que cada área da ação do Estado tem seus propósitos específicos, que dão sentido à ação estatal naquela área de atividade. A meta da ação do Estado na área da saúde é a higidez dos cidadãos. No terreno da ação das forças armadas, a meta é a produção do poder militar que será instrumental para a defesa nacional, ou para a projeção da expressão militar do poder nacional.

Desta maneira, a eficiência do planejamento estratégico militar é a medida pela qual se pode avaliar o seu grau de sucesso ou, colocado de outra forma, trata-se de avaliar em que medida os recursos materiais e humanos da nação são transformados na expressão militar do poder nacional. No entanto, essa transformação não é algo que ocorra linearmente, de maneira tal que os resultados alcançados estejam em proporção

¹⁶ Para uma discussão sobre a produção do poder militar, e a centralidade da eficiência militar para a sua obtenção, nos apoiamos em Risa Brooks, *Creating Militar Power* (BROOKS, R.A. e STANLEY, E.A., 2007); a mesma autora fez uma resenha (BROOKS, R.A., 2003) dos livros mais importantes sobre o assunto. Stephen Biddle é um autor com importantes análises (BIDDLE, S., 2007) e o artigo de R. Moelker, tenta contextualizar o poder militar em termos de tecnologia e organização (MOELKER, R., 2006). Ver Bibliografia.

com os recursos disponíveis, ou alocados para essa finalidade. Na verdade, as disparidades entre resultados e recursos colocam algumas questões intrigantes. Por que alguns Estados que possuem ao seu dispor grandes contingentes populacionais e riquezas materiais em volume expressivo, não conseguem transformar esses recursos em um eficiente poder de combate e, quando o tentam, colhem resultados pífios? E, por outro lado, por que alguns Estados com uma realidade geográfica que limita muito as suas opções - com um PIB limitado; com uma população pequena e às vezes com climas desérticos ou gelados -, possuem uma história militar que é examinada pelos estrategistas estrangeiros com admiração?

As respostas a essas perguntas devem se situar na compreensão sobre como cada Estado usa seus recursos e, desta maneira, tão importantes quanto os recursos humanos e materiais que possuem, são, também a sua cultura política, suas estruturas sociais e suas instituições. Esses fatores irão se combinar em diferentes arranjos, que podem facilitar ou impedir que sobre eles o Estado exerça uma eficiente ação de planejar – e conseguir -, que se transforme em poder de combate. O poder militar é um dos principais tópicos a ser levado em consideração na disciplina que estuda as relações internacionais e, como vemos, na medida em que a eficiência militar é um dos mais importantes determinantes dessa forma de expressão do poder nacional, seu estudo merece ser levado adiante.

Na verdade, a eficiência militar não é um objeto de investigação novo para os sociólogos ou cientistas políticos que se ocupam de assuntos militares, uma vez que ela foi o tema de alguns dos trabalhos pioneiros da sociologia militar¹⁷. Lembramos que a

¹⁷ Sobre a eficiência militar existe uma ampla literatura. O artigo de Allan Millet e Williamson Murray tem uma importância fundacional sobre o assunto (MILLET, A.R., MURRAY, W. *et al.*, 1986); Risa Brooks, autora de *Creating Military Power*, por sua vez, procura demonstrar a importância dos fatores

eficiência militar foi o assunto da pesquisa feita por Morris Janowitz e Edward Shils no fundacional “Cohesion and Desintegration in Wehrmacht in World War II¹⁸” feito logo após o término do conflito, e que gerou uma grande quantidade de trabalhos sociológicos a respeito da coesão de pequenos grupos sociais. Porém, entre os diferentes autores, as definições de eficiência militar variam; as abordagens são estreitas ou específicas de alguma disciplina, e as ligações entre tradições de pesquisa não são freqüentes. A pesquisadora norte-americana Risa Brooks (BROOKS, R e STANLEY, E, 2007) procurou fazer um agrupamento das diferentes “tradições” da reflexão acadêmica sobre a eficiência militar em quatro conjuntos (BROOKS, R e STANLEY, E.,2007, p. 7), que podemos examinar abaixo:

1ª. Tradição: que poderia ser designada como “sociológica”. Um dos seus mais eminentes representantes é o já citado Morris Janowitz, autor do seminal *The Professional Soldier* (JANOWITZ, M.,1971), no qual a eficiência militar é um dos atributos da ação do militar-gerente, o qual, no quadro do profissionalismo militar, deslocou o militar como “líder heróico”. Outro autor, fundacional sobre a eficiência militar é S.L.R. Marshal, autor de *Homens ou Fogo?* (MARSHALL, S.L.A., 1959) . As limitações dessa tradição no estudo da eficiência militar é que:

A pesquisa sociológica tem abordado questões vitais para o estudo da eficiência militar, mas suas análises tendem a se ocupar com um conjunto relativamente discreto de questões que dizem respeito ao comportamento individual ou de pequenas unidades em operações táticas. Ela não explora uma ampla variedade de fatores além da motivação individual e da dinâmica social das pequenas unidades

sociais na determinação da eficiência militar (BROOKS, R.A., 2007). Uma explicação de cunho psicológico – principalmente para casos de ineficiência militar – é apresentada por Dixon (DIXON, N.F., 1977). O artigo de Stephen Peter Rosen constrói uma explicação sociológica para a eficiência militar, aproveitando a experiência analítica do autor sobre a Índia. O artigo de H. Winton (WINTON, H.R., 1994) faz uma resenha sobre o já citado trabalho de W. Murray. e o artigo de D. Reiter explora a correlação entre a eficiência militar e a forma democrática de governo (REITER, D. e STAM, A., 1998). Ver bibliografia.

¹⁸ Ver Cohesion and Disintegration in the Wehrmacht in World War II SHILS and JANOWITZ *Public Opinion* Q.1948; 12: 280-315. Consultar a Bibliografia.

que afetam a eficiência militar, tais como a força da organização no planejamento operacional e estratégico, treinamento, educação militar ou desenvolvimento doutrinário. Em adição, esse saber acadêmico tende a não ligar esses fenômenos sistematicamente à uma definição explícita da eficiência militar (BROOKS, R. 2007, p. 5)

2ª. Tradição: pertencem a esse agrupamento as pesquisas sobre operações relacionadas à assuntos militares ou, conforme a sua expressão em língua inglesa – *Military Operations Research (M.O.R.)* -. São trabalhos acadêmicos com um forte viés tecnológico e, ao menos nos Estados Unidos, talvez seja o agrupamento com o maior número de praticantes e de trabalhos publicados, uma vez que são extremamente influentes nos círculos que tratam das políticas de defesa. Possuem uma grande associação profissional (ver www.mors.org), numerosos periódicos e um crescente corpo de textos e programas de pesquisa (BROOKS, R. 2007, p. 24). Essa “tradição” surgiu durante a Segunda Guerra Mundial e teve um forte desenvolvimento durante a Guerra Fria, usando ferramentas tais como a modelagem matemática, a simulação computacional de batalhas e resultados de conflitos. O seu jargão é familiar aos militares: “force design”, “force structure”, etc. Apesar da crescente sofisticação desses modelos na mensuração da eficiência militar, eles possuem algumas fraquezas:

Primeiramente, dados os seus propósitos, esses modelos são, antes de tudo, focados no nível tático da guerra, assim as maiores questões da estratégia e do planejamento operacional, que afetam a eficiência militar, estão além do seu escopo.

[...]

Em segundo lugar, os modelos MOR (*Military Operations Research*) tendem freqüentemente a medir a eficiência militar em termos de seus ativos materiais, negligenciando as forças organizacionais, e outras, que permitem aos militares usarem esses ativos produtivamente. [...]. Eles colocam muito menos ênfase em fatores intangíveis como liderança, treinamento, moral, e doutrina, que afetam a proficiência de uma força armada em usar suas armas e equipamento. (BROOKS, R.A. e STANLEY, E.A., 2007, p.7).

3ª. Tradição: Os cientistas políticos têm, recentemente, reforçado o seu interesse em estudar a eficiência militar. São exemplos desse interesse a publicação de estudos comparativos entre exércitos de países diferentes, como é o caso de trabalhos que

comparam o exército norte- vietnamita e o exército iraquiano em sua capacidade de absorver, e usar eficientemente tecnologias militares sofisticadas, ou o trabalho de Stephen Rosen¹⁹ que investiga o efeito do sistema de castas sobre o exército da Índia.

No entanto, aqui, novamente, a literatura acadêmica é mais um ponto de partida do que um resultado conclusivo. Uma grande quantidade de possíveis variáveis sociais e políticas parecem moldar a eficiência militar; a ainda pequena literatura acadêmica sobre esse assunto aborda apenas uma pequena fração delas. Com apenas algumas importantes exceções, muito dessa literatura é focada principalmente no nível tático da guerra; as questões operacionais e especialmente as estratégicas permanecem pouco estudadas. (BROOKS, R. e STANLEY, E., 2007, p. 7)

4ª. Tradição: Os historiadores militares representam um quarto grupo de pesquisadores que estão interessados na eficiência militar, apesar de que eles raramente usam o termo explicitamente. Alguns desses autores são muito conhecidos, entre eles Martin Van Creveld (CREVELD, M.V., 1991) e John Keegan (KEEGAN, J., 1995). Em seu conjunto, esses autores fornecem narrativas que retratam vividamente as sociedades em guerra, os seus líderes militares e a maneira como tomaram decisões no calor da batalha. No entanto, o objetivo desses autores não é explicar a eficiência militar, e nem sequer defini-la e, portanto, não procuram fornecer as ferramentas analíticas para seu estudo. (BROOKS, R. e STANLEY, E., 2007). Uma importante exceção é o trabalho de Allan Millet e Williamson Murray (ALLAN MILLET E WILLIAMSON MURRAY, eds. *Military Effectiveness*, vols. 1-3; Allen & Unwin, Boston. 1988)²⁰, pois além de fornecer uma contextualização histórica detalhada, os autores apontam os fatores que unificam uma força combatente e tornam possível a sua eficiência.

O termo “eficiência militar” (*military effectiveness*) é também frequentemente usado por militares profissionais, funcionários e analistas da defesa nacional. Nesse contexto ele possui uma variedade de diferentes significados. Algumas vezes eficiência

¹⁹ Stephen Peter Rosen, *Societies and Military Power: India and its armies*. Cornell University Press, 1996.

²⁰ É possível se acessar o primeiro capítulo da obra citada, publicado como “paper”, em separado, com o título “The effectiveness of Military Organizations” no periódico International Security, vol 11, No. 1, (Summer, 1986) pp. 37-71.

é usada para se referir à prontidão das forças a serem desdobradas em um teatro de guerra. Algumas vezes, ele indica o cumprimento de uma missão em uma zona de combate: um ataque aéreo é considerado “eficiente” se o piloto atinge o alvo pretendido. Outras vezes ele se refere aos atributos de uma organização militar em particular e às qualidades de sua liderança, treinamento e sistemas, e à preparação geral da organização para o combate. A diversidade do termo coloca um desafio para o desenvolvimento sistemático e a compreensão amplamente compartilhada daquilo que deve ser uma organização militar eficiente. (BROOKS,R. e STANLEY, E. 2007, p. 8).

Uma definição mais abrangente de eficiência militar poderia ser a capacidade em criar poder militar a partir dos recursos básicos de um Estado em termos de riqueza nacional, tecnologia disponível, tamanho da população e capital humano. Seguindo uma sugestão de Risa Brooks (BROOKS, R. e STANLEY, E.,2007, p. 10), que tem pesquisado o assunto em profundidade, em termos mais específicos a eficiência deveria ser avaliada conforme o grau em que a atividade militar consegue atender quatro atributos:

Integração da atividade militar, internamente e através de seus diferentes níveis; ou seja, integração dos seus níveis estratégico, operacional e tático. O nível estratégico é o nível mais abrangente, pois envolve as concepções sobre como a força militar deve ser organizada e empregada em apoio aos objetivos políticos. O nível operacional cuida dos métodos de emprego da força de combate em um teatro de operações ou em uma campanha. O nível tático refere-se às formas específicas de engajar unidades militares em combate. Mas integração também significa consistência no desenvolvimento da força de combate em atividades tais como aquisição de material; treinamento e educação, em relação aos níveis assinalados. Uma organização militar com integração é

aquela cujas atividades no nível tático (emprego de unidades) são consistentes com suas concepções operacionais, e essas apóiam os objetivos políticos mais amplos do Estado.

Reatividade às limitações internas e ao ambiente externo à atividade militar. A reatividade significa o grau em que a organização militar é capaz de ajustar-se às capacidades do Estado; de seus adversários e de suas limitações externas. Em seu sentido mais amplo, refere-se à capacidade militar de responder a novas informações a seu próprio respeito; a respeito de seus adversários e de seu ambiente. A reatividade auxilia na garantia de que a força militar está estruturada, organizada, treinada e equipada otimamente para o seu ambiente estratégico.

Habilidade expressa como motivação e competência do pessoal militar; nesse sentido, a habilidade deve medir o pessoal militar, e suas unidades, em relação a objetivos ou padrões, e avaliar a sua capacidade em cumprir tarefas específicas e executar ordens. Isso inclui, por exemplo, a habilidade de uma organização militar em assimilar novas tecnologias, ou se adaptar a uma doutrina sofisticada, ou a formas muito exigentes da organização militar. A habilidade reflete o grau de proficiência em que o soldado consegue usar sofisticadas tecnologias computadorizadas, e quão bem consegue ser eficaz em disparar e fazer a manutenção de suas armas, ou em executar tarefas como proteger a si próprio do fogo inimigo.

Qualidade, indicada pelo nível de excelência dos equipamentos e sistemas de armas. A eficiência militar é maximizada para os Estados que são capazes de colocar à disposição de suas forças armadas, um melhor sistemas de armas por cada unidade monetária despendida, em termos equivalentes. No entanto, a utilidade final de uma arma e, portanto, a sua contribuição final para o aprestamento de uma força armada para o combate, depende de algo mais do que as propriedades inerentes à sua tecnologia ou

de seu custo efetivo. Sua utilidade depende de como, e de quanto bem, ela pode ser usada.

Em termos simples, esses atributos significam que quanto mais integrada, reativa, hábil e bem equipada estiver uma força armada, mais provavelmente ela será capaz de tornar em realidade o potencial de seus recursos, no caso de um conflito. Por outro lado, esses atributos tem que ser levados em conta em seu conjunto, pois a deficiência em atender qualquer um deles compromete a eficiência militar por inteiro. Tomemos o caso de um exército que é bem integrado, cuja doutrina estratégica é coerente com seus planos de emprego e com as táticas que desenvolveu para aplicá-los. Esse exército pode ter uma boa reatividade à suas limitações internas e desenvolver respostas adequadas ao seu meio ambiente estratégico; pode ainda possuir oficiais e soldados bem adestrados e com motivação e nível educacional que não são obstáculos para usar as mais recentes tecnologias em sistemas de armas. Porém, se esse exército não conseguir se equipar com armas que o coloquem ao menos em paridade com seus adversários, não conseguirá produzir um poder militar adequado. Seus planejadores podem desenvolver soluções operacionais que busquem minimizar a sua desvantagem em material bélico, mas haverá limitações ao que pode ser obtido em uma guerra.

As causas mais profundas que atuam sobre uma organização militar, e que limitam os atributos que determinam sua eficiência (integração, reatividade, habilidade e qualidade) devem ser buscadas na sociedade que hospeda essa organização militar. A cultura que estabelece as visões de mundo e os sistemas de valores dessa sociedade é um primeiro fator. A sua estrutura social, ao estabelecer as suas divisões de classe, de etnia, de gênero, de acesso à educação, ou à riqueza nacional, é outro fator condicionante. Suas instituições políticas e econômicas podem facilitar ou dificultar um

bom desempenho em gerar poder militar; notadamente o papel que os militares exercem *vis-à-vis* as suas instituições governamentais; principalmente se existe o espaço institucional para exigir dos militares altos níveis de desempenho profissional, sem gerar crises políticas.

Esses fatores podem ser considerados como as variáveis independentes que condicionam a eficiência militar, mas, por outro lado, existe um conjunto de meios e mecanismos que ocorrem na produção do poder militar, os quais, dependendo da sociedade, transmitem com maior ou menor facilidade esses condicionantes para a atividade militar propriamente dita. O processo de avaliação e coordenação estratégica; o processo de aquisição de armas e equipamentos; o comando e controle estratégico das forças armadas; a obtenção de inteligência doméstica e externa; o processo de designação e rotação dos oficiais e, por fim, a educação e o treinamento dos militares são atividades que acontecem no meio militar. A experiência e a história das forças armadas do mundo ocidental, colocadas à prova no rigor das batalhas, demonstram que essas atividades conseguem o seu melhor resultado na mesma medida em que sobre elas é exercido o controle civil.

Por outro lado, as organizações militares estão em uma relação de constante interdependência e troca com o seu meio ambiente, o que significa que diferentes momentos na história das sociedades correspondem a diferentes tipos de organizações militares. A profissão militar e a finalidade das forças armadas estão sujeitas a essas mudanças e, desta maneira, o propósito do poder militar também comporta uma historicidade. Em 1960, quando Morris Janowitz publicou seu livro *The Professional Soldier*, (JANOWITZ, M., 1971) - que seria seminal para a consolidação da sociologia militar como um campo autônomo da pesquisa acadêmica -, ele conseguiu antecipar

algumas destas mudanças. Naquela época ele percebeu que sobre a profissão militar atuavam duas tendências, de certa forma opostas, que iriam moldar o futuro da profissão. Como veremos posteriormente, em nossa atualidade essas tendências se materializaram em concepções muito precisas sobre a organização e o emprego das organizações militares.

Nas palavras do próprio Janowitz,:

A história do estabelecimento militar moderno pode ser descrita como uma disputa entre líderes heróicos, os quais personificam o tradicionalismo e a glória, e os “gerentes militares”, os quais estão preocupados com a conduta científica e tecnológica da guerra. Essa distinção é fundamental. O gerente militar reflete as dimensões científicas e tecnológicas de como fazer a guerra; ele é o profissional com laços efetivos com a sociedade dos civis. O líder heróico é um personagem do tipo guerreiro, o oficial montado que incorpora o espírito marcial e o tema do valor pessoal. (JANOWITZ, M. 1971, p. 21).

Como sabemos, e também conforme aquilo que Janowitz cogitava, não ocorreu no meio militar um completo deslocamento dos valores marciais em benefício da figura do “gerente militar”, mas a crescente introdução, nas organizações militares, das técnicas de administração oriundas das empresas privadas, favoreceu grandemente a consolidação da identidade militar nos moldes do administrador civil. O nosso argumento é que a onda da reestruturação organizacional ocorrida a partir da década de 1980, somada aceitação unânime da ideologia neo-liberal, deu um novo vigor à essa tendência já observada por Janowitz, e a consolidou como a versão militar do gerencialismo, que advoga que o ferramental técnico aplicável à administração organizacional é intercambiável, e pode ser aplicado à qualquer organização, não importando a sua natureza.

Outra mudança percebida por Janowitz tem a ver com as conseqüências, para as organizações militares, do advento das armas nucleares. As armas de destruição em massa, somadas à aceleração no ritmo da introdução do progresso técnico aplicado aos

sistemas de armas, iriam impedir que os exércitos pudessem usar o seu máximo poder de combate em conflitos; por outro lado, a necessidade de intervirem em operações anti-guerrilheiras; de contra-insurgência e de assistência humanitária (por volta de 1960), estava produzindo uma situação que implicaria em uma mudança no propósito mesmo da existência das forças armadas. Na visão antecipatória de Morris Janowitz, as organizações militares estavam se transformando em *constabulary forces*²¹, ou seja forças “constabulárias”, as quais, sem se confundirem com as forças policiais, ainda assim, desempenhariam, dentro e fora do território nacional, papéis de vigilância e de assistência humanitária.

O papel da força nas relações internacionais foi tão alterado que parece ser apropriado se falar em forças constabulárias, ao invés de forças militares. O conceito constabulário fornece uma continuidade com as tradições e experiências do passado militar, mas ele também oferece as bases para a radical adaptação da profissão. O estabelecimento militar torna-se uma força constabulária quando ele está continuamente preparado para atuar, comprometido com o uso mínimo da força, e procura relações internacionais viáveis, ao invés da vitória, porque ele incorporou uma postura militar protetora. (JANOWITZ, M. 1971, p. 418)

Mantendo em mente que esse texto foi publicado cerca de trinta anos antes do final da Guerra Fria, é que podemos apreciar em que extensão o conceito de forças constabulárias passou a estar na ordem do dia após o colapso da União Soviética. Podemos dizer que, a partir de então, o conceito passou a ser regra para a ação governamental na reestruturação das forças armadas.

Assim, no caso dos países da Europa, essa reestruturação tem confirmado amplamente a suposição de Janowitz, conforme o que se pode compreender por meio da opinião de um membro da Real Academia Militar da Bélgica :

²¹ Não existe na língua portuguesa o substantivo “constabulário”, como querem alguns autores nacionais. Evidentemente, o neologismo pode ser criado. A intenção de Janowitz, claramente, era recorrer ao termo “condestável” (este sim, existe no idioma português) para não usar a locução “força policial”, que remeteria a outro conceito. A dificuldade conceitual é a mesma, em português, no momento presente. Vamos aderir ao neologismo, mas fica a observação.

Nas sociedades industriais avançadas, o fim da Guerra Fria, as mudanças tecnológicas, e a evolução sócio-cultural provocaram o fim do exército de massa. Com o colapso dos regimes comunistas na Europa Oriental e da própria União Soviética, as missões dos exércitos do Ocidente também tiveram que mudar. Eles não devem mais deter um adversário conhecido, mas intervir, junto com outros atores, nas novas espécies de conflitos, i.e., mantendo ou impondo a paz em regiões onde nossos interesses estão em dificuldades, combatendo o terrorismo e outras ameaças, e/ou cumprindo missões humanitárias. No contexto desses novos cenários de engajamento, a lógica política e militar chama por capacidades de reação rápida daquilo que Janowitz chamou de “forças constabulárias”. Esse tipo de forças são menores e mais profissionais. Esse conglomerado de fatores empurram o declínio do exército de massa para o seu ponto crítico. (MANIGART, P., 2006, p. 323).

O que parece estar ocorrendo, principalmente nos países europeus, é a junção das duas tendências que Janowitz havia observado e que agora se consolidam em uma espécie de paradigma para a reestruturação das forças armadas; ou seja, a profissão militar passa a incorporar maciçamente os valores do gerencialismo, e isso é instrumental na articulação de forças “constabulárias”. Na medida em que os países industrializados fornecem os paradigmas para o percurso modernizador a ser trilhado pelas sociedades de capitalismo tardio, como a brasileira, essa relação se estende inclusive para as organizações militares, que podem buscar a sua “modernidade” por meio de um “gerencialismo constabulário”. Entre as principais características desse paradigma “modernizador” podemos localizar alguns dos valores em uso corrente na reestruturação organizacional das empresas privadas: a eficiência gerencial; o minimalismo dos investimentos em ativos fixos; a interdependência tecnológica (das cadeias de suprimento); recobertos com o discurso ideológico a respeito da sociedade globalizada e seus valores universais. Resta saber se esse paradigma atende aos projetos estratégicos da sociedade brasileira, proporcionando a melhor articulação para a produção do poder militar ou, ao invés disso, significa um limitador à pretensão brasileira de ser um protagonista independente nas relações internacionais.

Vamos retornar à questão da análise do SIPLEx: uma análise crítica do Sistema de Planejamento do Exército Brasileiro, rigorosa, deveria ser feita em três níveis: no

nível estratégico geral, no nível operacional e no nível tático. Essa análise deveria comparar o planejamento geral que foi concebido em um determinado momento, com os resultados materiais alcançados, dentro dos limites temporais fixados para alcançar os objetivos determinados, na ocasião em cujo planejamento foi feito. O resultado da comparação daria a medida da eficácia dos organismos de direção do Exército em transformar em realidade o planejamento da estratégia terrestre brasileira. Na realidade, essa é uma das atividades previstas na estrutura do SIPLEEx, por meio da avaliação periódica que a sua metodologia preconiza que deve ser feita pelo Estado-maior do Exército

Porém, com as limitações ao acesso a toda uma classe de informações como, por exemplo, os planos básicos do SIPLEEx, não é possível a presente análise se aprofundar em tal detalhamento. Assim, a construção das hipóteses a serem discutidas por meio do material disponível não poderá atender o rigor analítico acima apontado, mas deverá levantar questões que sejam relevantes para uma apreciação do SIPLEEx no campo da teoria política e, ao mesmo tempo, trazer contribuições significativas para o debate acadêmico na área da defesa nacional e da estratégia. Ou, colocando o problema em outra maneira, diremos que as questões a serem lançadas, e as hipóteses a serem construídas, devem evitar tudo aquilo que se coloque abaixo do nível estratégico mais geral, para não se esvaziarem por si mesmas.

No entanto, se as hipóteses a serem discutidas se direcionarem para os níveis mais abrangentes do SIPLEEx, elas poderão questionar os aspectos propriamente estratégicos do planejamento do Exército, assim como o relacionamento desses planos com a vida política nacional. Na medida em que o propósito principal do SIPLEEx é a criação de poder militar, três hipóteses podem ser levantadas, as quais suscitam a

discussão sobre a eficiência em obtê-lo. A etapa subsequente da pesquisa será, por meio de sua discussão, verificar se essas hipóteses são falsas ou verdadeiras. São essas as hipóteses:

I) A eficiência do Sistema de Planejamento, em si mesmo, não significa a produção de poder militar. O planejamento estratégico é apenas um dos componentes do poder militar do Exército Brasileiro, mas não se confunde com ele. No entanto, sabendo-se que dificilmente um Estado pode produzir poder militar sem um planejamento estratégico adequado, o SIPLEx será examinado a partir da suposição de que se trata de uma eficiente maneira de produção do poder militar.

II) As hipóteses de emprego (Amazônia, Oceano Atlântico, Âmbito Regional, e GLO), e as doutrinas básicas de emprego (Delta, Gama e Alfa), contém “elipses” na designação do adversário e não refletem adequadamente o cenário mundial após o fim da Guerra Fria. Parece que a partir do fim da Guerra Fria, o Exército Brasileiro passa por um longo período de ausência de adversários estratégicos claramente designados. Isso resulta numa situação na qual a necessária eficiência estratégica é preenchida com a busca da eficiência organizacional; mas essa não substitui aquela, na geração de poder militar.

III) O longo período em que o EB tomou para si o comunismo como o “inimigo absoluto” a ser combatido, deixou profundas marcas na instituição, que não foram ainda superadas. Um sintoma, entre outros, é a ênfase concedida à Doutrina Alfa, que orienta o emprego da Força Terrestre em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), uma sobrevivência e vicissitude da maneira como se deu a passagem do regime militar para o estado democrático, no Brasil. Paradoxalmente, o SIPLEx preconiza uma Doutrina de Emprego (“Gama”) que é um espelhamento (uma imagem invertida, com uma simetria

estratégica) do “foquismo” das esquerdas armadas, para se contrapor à um adversário militarmente superior .Discutir essas hipóteses, será a etapa que se seguirá à apresentação dos dados que conseguimos coletar sobre o SIPLEx.

Segundo Capítulo: A estratégia terrestre do Exército Brasileiro.

O público externo ao Exército não dispõe de muitas fontes de informações sobre o SIPLEEx. A bibliografia civil e militar *sobre* o SIPLEEx é escassa, e não se localiza trabalho que faça uma narrativa sobre como o Sistema de Planejamento do Exército foi estabelecido em 1985, tampouco identificamos estudos pelos quais se possa comparar, sob o prisma do planejamento organizacional, aquilo que é o Exército Brasileiro atualmente, depois de mais de vinte anos de ação do SIPLEEx, com seu modo de existir antes de haver adotado este sistema.

As instituições, ou empresas, normalmente não produzem um registro narrativo a respeito da evolução do processo decisório que as levou a introduzirem novidades, ou alterações, nos seus procedimentos administrativos internos. Essas narrativas, quando são produzidas endogenamente, na maior parte das vezes, têm caráter laudatório dirigido às suas direções. Geralmente ocultam eventuais insucessos organizacionais e não colocam os eventos no contexto histórico a que pertencem.

No caso especial das empresas privadas, muitas vezes, as narrativas são construídas de maneira a se aceitar como natural a introdução de uma novidade organizacional, como algo decorrente de adoção pela alta administração de uma boa idéia, que era quase evidente por si mesma. Assim sendo, a alta administração – em mais uma demonstração de sua competência – teve a inteligência de facilitar os meios de sua adoção.

O Sistema de Planejamento do Exército Brasileiro surgiu no momento em que as empresas e instituições brasileiras procuravam se adaptar às drásticas mudanças sociais e econômicas dos meados da década de 1980. O desenho geral do SIPLEx e os conceitos gerenciais que ele abriga fazem parte de amplo conjunto de “melhores práticas” que surgiram, desdobraram-se e amadureceram no quadro geral daquilo que, *ex post*, ficou conhecido como “globalização” ou “mundialização” dos sistemas de produção.

O discurso oficial do Exército Brasileiro anuncia que o estabelecimento do SIPLEx foi o resultado da aplicação da metodologia preconizada pela Escola Superior de Guerra (ESG), ao planejamento governamental, porém não especifica detalhes da escolha e ainda menos, como foi feita a aplicação do método ao seu objeto. Ainda mais: o método (da ESG) tem a pretensão de se sustentar sem história; preclaro e evidente por si só (BRASIL, 2008). Portanto, é necessário buscarmos o contexto em que o SIPLEx surgiu.

Em um trabalho seminal publicado em 1985, a pesquisadora venezuelana Carlota Perez (PEREZ, C., 1985) procurou analisar a relação de longo prazo entre as mudanças na esfera técnico-econômica da vida social, e as mudanças na moldura sócio-institucional das sociedades. Àquela época, a situação geral dos países do Terceiro Mundo, e especialmente da América Latina era bastante sombria. Como a autora escreveu, era uma época de custos crescentes das importações, redução no fluxo dos investimentos e pressões insustentáveis em economias já sobrecarregadas em dívidas externas. Ao mesmo tempo, a microeletrônica parecia aumentar ainda mais o abismo que separava as economias “periféricas” das economias “centrais” do mundo capitalista.

O mérito de Carlota Perez residia em alertar seus leitores para as mudanças estruturais que estavam em curso na organização da produção e que, brevemente, deveriam modificar aquele panorama sombrio. Para isto, ela construiu refinado raciocínio, fazendo uma leitura um tanto schumpeteriana dos ciclos econômicos de longo prazo, conhecidos como Ciclos, ou Ondas Longas de Kondratiev²². Seu argumento pode ser resumido da seguinte maneira: ela procurou atribuir um papel central à difusão das sucessivas revoluções tecnológicas, as quais proporcionariam saltos no potencial de produtividade para toda, ou a maior parte da atividade econômica. Também explicou que, para cada uma dessas ondas tecnológicas alcançarem sua plena capacidade para gerar o crescimento econômico, seria necessária uma reestruturação fundamental da moldura sócio-econômica no que diz respeito à organização da produção²³.

Uma vez que as mudanças na moldura sócio-econômica estejam acopladas à inovação tecnológica, entra em vigor um novo “paradigma tecno-científico” da organização da produção material que irá reger as “melhores práticas” organizacionais, até que sobrevenha nova onda de mudanças. A autora, enfim, fez a sugestão de que é possível identificar cada sucessiva onda de Kondratiev, do ciclo econômico²⁴, com o

²² Joseph Alois Schumpeter (1883 – 1950) foi um dos mais importantes economistas do século XX. As suas mais importantes contribuições para a teoria econômica se relacionam ao papel do ciclo econômico e da inovação tecnológica, para o crescimento da economia. Nicolai Kondratiev (1892 – 1938) economista russo, observou que a economia capitalista apresenta um comportamento cíclico, alternando períodos de alto crescimento setorial com períodos de baixo crescimento setorial. Esses períodos são conhecidos como “ondas longas”, ou “ondas Kondratiev”, se alternam em períodos entre 40 a 60 anos de extensão entre picos de atividade.

²³ Para uma apreciação teórica sobre as teorias econômicas de ondas longas do sistema capitalista, ver *Comentários sobre algumas teorias de ondas longas* (ARAÚJO, P.H.F., 2001). Para a relação entre mudanças no paradigma técnico-científico de organização da produção e na organização industrial, nos fundamentamos nos trabalhos de Carlota Perez, *Globalization, Economic Development and Inequality* (PEREZ, C., 2004); *Microeletrônica, Long Waves and World Structural Changes* (PEREZ, C., 1985) e *Cambio Técnico, Restructuración Competitiva y Reforma Institucional* (PEREZ, C., 1996) e de Gitahy, *A new Paradigm in the Industrial Organization* (GITAHY, L., 2000). Ver Bibliografia.

²⁴ Sobre o conceito de ciclo econômico, consultar *Uma Teoria Marxista dos Ciclos Econômicos* : (BARBOSA, W.D.N., 1998).

desdobramento de uma revolução tecnológica específica. Aquela onda atinge todos os campos da organização da produção. Em suma, por trás da aparentemente infinita variedade de tecnologias que cada novo ciclo econômico ascendente traz consigo, existe um conjunto característico de princípios de “senso-comum”, aceitos implicitamente, os quais definem uma ampla trajetória tecnológica, em direção à nova fronteira de “melhores práticas”.

Observando a situação sob a perspectiva das ondas cíclicas, pode-se reconstruir a trajetória dos paradigmas tecno-econômicos com base nos pacotes tecnológicos que os sustentaram. Assim, o atual paradigma da microeletrônica aplicada à produção flexível de bens, com características específicas para agradar cada cliente, foi precedido pelo modelo econômico com petróleo barato associado à produção em massa de bens padronizados de consumo.

Os modelos antecessores ao último ciclo citado podem ser associados às seguintes características: disponibilidade de aço barato aplicado à mecânica pesada, que pavimentou o caminho para o surgimento da indústria elétrica e da indústria química (no início do século vinte); a euforia trazida pela máquina a vapor, a ferrovia e o tear mecânico que estimularam os fundamentos das melhores práticas para a organização industrial da época.²⁵

Não será possível reconstruir aqui, detalhadamente, a argumentação da autora a respeito do papel decisivo da diminuição dos custos de produção proporcionada pela introdução da inovação tecnológica. Aqui será mais relevante se referir aos aspectos

²⁵ Giovanni Arrighi associa, a cada movimento do ciclo de longo prazo (ciclo secular) do capitalismo, o deslocamento dos centros de hegemonia; assim Veneza, Gênova, Amsterdam, Londres e New York se sucedem, cada um a sua vez. Ver Arrighi (ARRIGHI, G., 1996).

relacionados aos novos conceitos para a eficiência organizacional produzidos pela mudança no paradigma técnico – científico da organização da produção.

A mudança na forma da organização ótima das empresas, por meio da difusão de novo estilo tecnológico, é também um processo carregado de conflitos, de tentativas e erros para se estabelecer um novo modelo organizacional, no que diz respeito à administração das empresas e organizações. A experimentação se desenvolve até que certos princípios gerais de administração possam ser amplamente aceitos e se constituírem nas linhas de direcionamento das “melhores práticas” (“*best practices*”)²⁶ e, portanto, moldar os objetivos organizacionais das maioria das empresas e instituições. (PEREZ C., 1985)

O paradigma “fordista-taylorista” de organização da produção, que sustentou o modelo de crescimento e de estado de bem-estar social keynesiano, foi o resultado de um longo processo que se iniciou com a primeira linha de montagem da fábrica *Ford* nos Estados Unidos da América. Esta “melhor prática” para a organização eficiente da produção no piso de fábrica, encontrou a sua contrapartida de “melhor prática” da organização da gestão empresarial, quando Sloan, quinze anos após Ford, desenvolveu seu modelo de gerenciamento na empresa *General Motors*.

Os traços característicos do conjunto de “melhores práticas” do estilo gerencial fordista-taylorista são fáceis de assinalar. Trata-se de um estilo, ou modelo, essencialmente analítico: exige concentrar a atenção nas partes ou elementos do

²⁶ O conjunto dessas “melhores práticas”, aplicadas à indústria de maneira geral, resultou no conceito de “fábrica de padrão mundial”; que foi largamente usado durante o período de maior euforia da reestruturação administrativa (1985-1990). Um exemplo, com viés laudatório e gerencialista desse tipo de conceituação de “melhores práticas”, pode ser consultado em *World Class Manufacturing* (SCHONBERGER, R., 1986). Uma análise crítica da reestruturação administrativa, de origem norte-americana, é fornecida no artigo de J. Ghaham, *Restructuring in U.S. Manufacturing* (GHAHAM, J., GIBSON, K. *et al.*, 1988)

processo; conduz à descrição detalhada de tarefas, postos, departamentos, secções, responsabilidades e uma complexa cadeia hierárquica. Adicionalmente, exige aguda separação entre as funções de produção e gerenciamento, e o estabelecimento de padrões de repetição do comportamento seja gerencial ou subordinado, para se aplicar o controle e a automação. Enfim, trata-se de uma forma de organização das empresas e instituições que objetiva a produção maciça de bens homogêneos, por meio de ações, ou comportamentos, repetidos e padronizados. Seu padrão de eficiência é conseguir produzir a máxima quantidade do mesmo produto, controlando a qualidade após terminada a produção, e mantendo altos níveis de estoque para garantir (“*Just in case*”) a produção e a entrega do produto final.

Em 1985, época em que Carlota Perez publicou seu artigo, o novo paradigma técnico-científico da organização da produção já havia nascido e se encontrava em sua primeira infância, porém já com um nome, o qual designava sua origem não-ocidental: o paradigma “toyotista” da produção. Mesmo naquela época de surgimento de nova forma da organização da produção e da administração organizacional, já era possível se perceber que uma revolução estava ocorrendo, a qual levaria à completa modificação no quadro sócio-institucional das práticas de gerenciamento. O uso do termo “sistematização” descrevia a nova tendência em fundir todas as atividades – gerencial e produtiva; executiva e fabril; projeto e vendas; econômica e técnica -, em um único sistema interativo. Em seu artigo, Carlota Perez escreveu:

A empresa, como um todo, se transforma em um sistema de fluxo contínuo de atividades, informação, avaliação e decisões. Mas existe uma diferença crucial: enquanto a linha de montagem era baseada na repetição constante da mesma seqüência de movimentos, a tecnologia da informação é baseada num sistema de laços de realimentação para a otimização das mais diferentes – e mutáveis – atividades. (PEREZ, C., 1985, p.454).

Passados mais de vinte anos da publicação do artigo de Carlota Perez, o paradigma toyotista da organização da produção está amadurecido e as suas “melhores práticas” organizacionais são o senso comum do gerenciamento organizacional ou institucional. Pode-se reconhecê-lo por meio das palavras chaves que conduzem ao seu corpo de conhecimentos: “produção flexível” ou “fábrica flexível”, “célula de produção”, “sistema de informações”, “qualidade total”, “excelência organizacional”, “melhoria contínua” e tantas outras de uso corrente que constituem o corpo de conhecimentos ensinados nos cursos de administração empresarial e também pronunciados na linguagem rotineira.

O núcleo central do SIPLEx diz respeito, exatamente, a um sistema de planejamento organizacional que funciona como laço fechado de retroalimentação que deve possibilitar a melhoria contínua do desempenho do Exército Brasileiro (EB), por meio da prática do planejamento, execução do plano, avaliação do resultado e ação de correção dos desvios. Enfim, trata-se de um procedimento do planejamento estratégico que tenta obter níveis ótimos de eficiência pela melhoria incremental da instituição e do serviço que deve fornecer: o poder militar, que deverá, supostamente, servir para a defesa nacional.

É possível propor que aquele conjunto de conceitos e de “melhores práticas” incorporados ao EB no seu sistema de planejamento, é o que constitui o paradigma “toyotista” do gerenciamento organizacional. Para uma instituição militar, a incorporação dos valores desse paradigma tem pelo menos duas implicações relevantes. A primeira delas é que a repetição mecânica de determinado padrão de comportamento não é mais suficiente para garantir o sucesso, como no superado paradigma taylorista-fordista.

A rígida disciplina das relações industriais ou do quartel que era o sinônimo de eficiência em entregar “sempre mais, do mesmo”, não mais garante o sucesso organizacional. Então, a empresa precisa inovar seus produtos e serviços. Para o Exército emerge a necessidade de flexibilizar seu inerente conservadorismo a respeito de doutrinas militares, para poder ser eficiente.

A segunda implicação do “toyotismo” é que, no regime de produção em massa de bens homogêneos, a ineficiência organizacional ficava oculta, pois havia espaço econômico e sócio-institucional para tal disfarce, visto que os monopólios de mercado mascaravam os custos crescentes. No regime da globalização “toyotista” da organização institucional, a mensuração da eficiência organizacional se faz por critérios cada vez mais exigentes. Como se trata de um paradigma da organização administrativa, ele vale indistintamente para EB e uma empresa privada. Assim, a questão da eficiência da burocracia militar passa a ocupar papel central na avaliação do Exército, explicando a possibilidade de que o SIPLEx possa ser avaliado quanto à eficiência, eficácia e efetividade.

Antes de tratar da questão da eficiência, como um dos valores fundamentais do novo paradigma tecno-científico, é conveniente ressaltar que a introdução da microeletrônica na organização da produção material esteve no núcleo da mudança acima descrita. Esteve também presente nas mudanças dos sistemas de armas que causaram impacto na forma de planejamento das táticas militares e do emprego dos exércitos.

As transformações são mais evidentes quando se comparam as formas de combate em épocas distintas. Pode-se fazer um paralelo entre a guerra das sociedades industrializadas, principalmente na forma como ela se apresentou durante a Primeira

Guerra Mundial, a “guerra de material”, quando do surgimento do paradigma taylorista-fordista da produção em massa. Dentro desse paradigma o conceito de “massa” determina a produção de bens pouco diferenciados, a produção de armas pouco sofisticadas, e os exércitos de trabalhadores e de soldados, também bastante homogêneos e mais facilmente substituíveis.

A tirania do sistema de produção que tinha como objetivo produzir quantidades cada vez maiores, das mesmas mercadorias, parece ser espelhada na falta de flexibilidade dos estados-maiores que não sabiam superar o impasse da guerra de trincheiras. Com a introdução da microeletrônica no piso de fábrica, outro paralelo é possível. A produção é regida pelos conceitos de uma espécie de individualização de cada produto (“customização”) e flexibilidade. Os produtos devem ser feitos em atendimento aos requisitos do cliente e sem gerar estoques. Não são mais necessários grandes exércitos de trabalhadores para gerar a produção. Especialistas ocupam o lugar dos soldados-proletários e estes não são prontamente substituíveis. Sua educação e preparo demandam muito tempo e, em um mundo profundamente individualista, cada um possui uma face e um nome diferentes, e as baixas não são aceitáveis.

Por outro lado, a microeletrônica ocupa o papel central no âmago dos sistemas de armas “inteligentes” e as torna, em diversas ordens de grandeza, mais letais que suas antecessoras sem a eletrônica. Assim, as táticas de emprego dos exércitos atuais necessitam ser tão flexíveis quanto o paradigma técnico-científico vigente nas sociedades que os abrigam. As unidades militares tendem a ser muito especializadas, relativamente pequenas, e não se prestam para “uso em qualquer ocasião”, elas são compostas por especialistas nos sistemas de armas que operam, que só adquirem a habilidade necessária ao seu manuseio após um longo período de capacitação. Em outras palavras, o

progresso tecnológico aplicado aos armamentos impõem que os exércitos sejam constituídos por profissionais, com elevado grau de escolaridade. Veremos que o SIPLEx tenta adequar o Exército Brasileiro à essa nova realidade. Resta saber em que grau que consegue ter êxito nessa tentativa.

O SIPLEx e o “resumo ostensivo do SIPLEx”.

O Sistema de Planejamento do Exército Brasileiro (SIPLEx) é uma entidade real: diariamente uma quantidade de oficiais do EB, lotados particularmente no Estado-Maior do Exército (EME)²⁷, cujo número não podemos determinar, se ocupa com diversos aspectos e detalhes do SIPLEx. Podemos imaginar que existe uma longa cadeia de ações que exigem a atenção, a reflexão, a tomada de decisão, de muitos homens e mulheres do EB que operacionalizam aquilo que está registrado em seus volumes, como parte de seu trabalho rotineiro. Essa cadeia de ações tem a sua origem no Estado-maior do Exército, e atravessa toda a instituição, por toda a sua estrutura hierárquica. No sentido da extensão, as doutrinas, diretrizes, planos de ação, que formam o SIPLEx, alcançam todas as partes que constituem o Exército, fornecendo os referenciais de sua gestão organizacional. O SIPLEx é constituído por seis livros²⁸ que contêm todas as determinações do planejamento estratégico do Exército. Sua versão resumida e ostensiva, ou seja, não classificada como sigilosa, apelidada pelos militares como “Siplequinho”, é o extrato daquilo que está contido no SIPLEx. Essa versão também é uma entidade real, tangível, uma vez que é usado diariamente, dentro e fora das Organizações do EB, como fonte de informações a respeito dos vários detalhes do

²⁷ O EME é o órgão de cúpula encarregado de coordenar os trabalhos de elaboração do SIPLEx e de supervisão de sua execução, mas outros órgãos de direção setorial e de assessoria também são envolvidos naquela atividade e realizam seus planejamentos em seqüência ao que foi concebido no topo da cúpula do Exército.

²⁸ Pela leitura da documentação estudada, há certa dúvida quanto ao número de livros que compõem o SIPLEx, se são seis ou sete. O “Siplequinho” edição 2002 se refere a sete, enquanto a nova metodologia edição 2007 menciona seis livros.

planejamento estratégico brasileiro. Ainda assim, para quem faz parte do “público externo” ao Exército, a tarefa de escrever sobre o SIPLEx e o “Siplequinho” parece se transformar em um exercício de hermenêutica aplicada a desvendar o que pode admitir-se como verdadeiro a respeito desses dois trabalhos escritos. O motivo é simples: uma destas entidades – O SIPLEx -, é real, mas não é autorizado o acesso a ele para fim de pesquisa acadêmica, em razão de ser um instrumental classificado como sigiloso; a outra – O “SIPLEx-Extrato”²⁹ é acessível, mas é uma espécie de imagem virtual, tão resumida e genérica, em se tratando de abordagem de objeto tão complexo, que pode permitir interpretações distorcidas acerca do seu objeto real.

De um modo ou de outro, existe uma dificuldade que não poderá ser removida: o acesso ao conteúdo do SIPLEx é restrito. Podemos supor, sem temer o exagero, que a maioria de seus documentos é classificada como confidencial e, alguns, podem ser secretos. Portanto, necessitaremos respeitar esta limitação e evitar o risco de criar um amontoado de suposições a seu respeito. Acreditamos ter encontrado um meio de superar esta dificuldade recorrendo à consulta do manual que contém a metodologia usada em sua produção – a Metodologia do SIPLEx³⁰, uma vez que para o pesquisador acadêmico o conhecimento da metodologia que foi usada para se obter algum resultado, é tão importante quanto o conhecimento dos resultados em si. Além da “Metodologia”, iremos usar também o trabalho de conclusão de curso (TCC) que, em 2003, o Coronel de Cavalaria Fernando Vasconcellos Pereira³¹, apresentou à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do Certificado de

²⁹ Ao longo desse trabalho iremos nos referir ao extrato do SIPLEx como “SIPLEx-Extrato”, para diferenciá-lo do SIPLEx propriamente dito.

³⁰ (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA,, EXÉRCITO BRASILEIRO,, ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO, 2007) Iremos nos referir, simplificada e, como “Metodologia”.

³¹ Oficial do Exército Brasileiro promovido a General de Brigada em março de 2008, sendo designado a comandar a 10ª. Brigada de Infantaria Motorizada, sediada em Jaboatão-PE.

Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar, com o título de “O Sistema de Planejamento Estratégico do Exército: uma análise crítica” (PEREIRA, F.V., 2003).

Essas duas fontes podem cumprir a função de estabelecer um território de conhecimento confiável a respeito do SIPLEX, como entidade documental e importante face da realidade do Exército Brasileiro. O entrecruzamento das informações contidas num e noutro documento poderá proporcionar um conhecimento da dinâmica do planejamento do Exército Brasileiro, que o “Siplequinho”, tomado isoladamente, não proporciona. Resta saber: Existem, além dessas, outras fontes que poderiam ser consultadas, para se fazer este trabalho?

Infelizmente, estas fontes são muito escassas.

Uma busca feita em 15 de Julho de 2008, no SciELO, o sitio Internet da “Scientific Electronic Library Online – SciELO”, biblioteca eletrônica que cobre uma selecionada coleção de periódicos científicos do Brasil, desenvolvida pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) e apoiada pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), não encontrou nenhum trabalho acadêmico que contivesse no seu título, ou no seu “abstract”, uma referência à palavra-chave “SIPLEX”. Outra busca, feita na mesma data, usando o dispositivo de buscas “Academic Google”, para a língua portuguesa, também não apontou nenhum trabalho acadêmico que contivesse em seu título o texto “SIPLEX”. Ainda mais: na mesma ocasião, uma busca, no sítio da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), usando a palavra-chave “SIPLEX”, resultou na identificação de apenas seis monografias, algumas delas já com mais de dez anos de sua publicação. Dessas seis monografias apenas duas se referem ao SIPLEX do ponto de

vista de uma análise do referido sistema; são elas o trabalho “O Sistema de Planejamento Estratégico do Exército: uma análise crítica”, de autoria do Coronel de Cavalaria Fernando Vasconcellos Pereira, publicada em 2003; e a outra monografia se intitula “Base conceitual para o Planejamento Estratégico do Exército Brasileiro”, de autoria de Manoel Ricardo Santos, publicada em 2006. Alguns trabalhos acadêmicos feitos por civis, aludem ao SIPLEx, mas não encontramos referências a nenhum tipo de trabalho, seja artigo em periódico, monografia, ou tese, que tivesse o SIPLEx como seu objeto direto de trabalho. Desta maneira, a situação não se alterou desde 2003, quando Pereira escreveu, em sua monografia³²:

Como já referido anteriormente, quase não há trabalhos que analisem o SIPLEx. Por envolver sempre os mais altos escalões [do Exército], há uma certa resistência às opiniões e críticas, nem sempre laudatórias.(PEREIRA, F.V., 2003)

Trata-se, então, de uma situação problemática. Não é lícito, sabendo-se que é escassa a bibliografia, militar e civil, sobre o Sistema de Planejamento do Exército, deduzir-se que este não é um objeto importante, seja para a reflexão crítica, seja funcionalmente para o Exército. Uma explicação pode ser a de que se trata de um objeto de estudo de inegável importância, porém cercado pela necessidade do sigilo militar, e por consequência, as limitações ao seu exame também limitam a bibliografia a seu respeito.

³² Como exemplos, podemos citar os seguintes trabalhos acadêmicos de origem civil, que mencionam o SIPLEx, mas não o tomam como objeto principal de análise: o “paper” de L.A. Fuccille, “A segurança interna no Brasil no Pós-Guerra Fria” (FUCCILLE, L.A., 2001); o artigo de P.R.L. Kuhlman (KUHLMANN, P.R.L., 2001); os capítulos de autoria de João Roberto Martins Filho e Piero Leirner no livro *A Amazônia e a Defesa Nacional* (CASTRO, C., 2006) e também o artigo de João Roberto Martins Filho, “As forças armadas brasileiras no pós-guerra fria” em *Tensões Mundiais* (MARTINS FILHO, J.R., 2006a).

Assim, fazer uma avaliação do SIPLEx significa dispor de pouca bibliografia, aproveitando ao máximo as instâncias nas quais a reflexão crítica se aprofunda para além das observações do senso comum, e também significa o arriscado trabalho de preencher as lacunas do conhecimento com hipóteses que se fundamentam em dados secundários. O trabalho se aproxima de adquirir um sentido literal: “uma análise crítica” do SIPLEx fica limitada a se usar “um” trabalho, ou seja, a monografia escrita pelo Coronel Fernando Vasconcellos Pereira, pois esse trabalho ajuda, e muito, para se estabelecer os contrapontos, tanto à “Metodologia” quanto ao “SIPLEx-Extrato”. O primeiro contraponto é que a monografia preenche com vida o viés teórico dos manuais metodológicos, e por meio de sua leitura ficamos sabendo que a aplicação do método não ocorre em um vazio, as contingências orçamentárias, a resistência às mudanças da burocracia institucional, entre muitas outras coisas, não permitem a conquista fácil de seus objetivos. Por isso mesmo (e este é outro contraponto) é que ficamos sabendo que o SIPLEx tem problemas, que não são poucos nem superficiais.

Será necessário, então, delimitarmos o terreno da reflexão. Não poderemos estabelecer juízos sobre o conteúdo do SIPLEx, propriamente dito, uma vez que não teremos acesso aos seus documentos como fonte primária de informação. Podemos aceitar os juízos sobre a eficácia, eficiência ou efetividade do SIPLEx, registradas na monografia do Coronel Vasconcellos, porém sem poder mergulhar em detalhes pois, novamente, não teremos acesso aos dados de sua aplicação na produção da estratégia do Exército Brasileiro.

De qualquer maneira, como já dissemos, o nosso objeto para a reflexão será o conjunto de conhecimentos sobre o SIPLEx obtidos por meio do cruzamento das informações contidas no “SIPLEx-Extrato”, na “Metodologia” do SIPLEx, e no

Trabalho de Conclusão de Curso do Coronel Vasconcellos³³. Estes três documentos, que se reportam ao mesmo objeto, serão a nossa base primária de dados a respeito do SIPLEx; evidentemente, outros documentos de origem militar irão enriquecer esta base e fornecer dados adicionais ao conhecimento. Será, portanto, a partir desta base que iremos testar as nossas hipóteses. Pensamos que este é o procedimento metodologicamente mais adequado para enfrentarmos a tarefa a que nos propomos.

O SIPLEx

O SIPLEx foi instituído por meio da Portaria nº. 077- EME, no dia 04 de dezembro de 1985, quando era então Ministro do Exército, o General Leônidas Pires Gonçalves, portanto, ao final dos 21 anos do regime militar iniciado em 1964.

Como veremos adiante, o Sistema de Planejamento do Exército, passados mais de vinte anos de seu estabelecimento, ocupa um ou mais papéis de importância relevante dentro do Exército. Ainda assim, o autor não conhece, ou pelo menos não localizou nada semelhante a uma “história do SIPLEx”, produzida oficialmente pela Força, ou mesmo fora dela. De um lado, a explicação pode ser simples: parece que, em seus primeiros anos de vida, o SIPLEx era tratado como um conjunto de documentos reservados; talvez colocado na categoria dos documentos sigilosos e, portanto, era pouco conhecido e utilizado pela maior parte da oficialidade. Somente após alguns anos de sua existência é que, lentamente, a divulgação do seu conteúdo passou a ser feita com crescente liberalidade, usando-se a versão resumida. Por outro lado, o SIPLEx é um conjunto de documentos “vivos”, ou seja, por sua própria metodologia, submetidos a revisões periódicas; mas estes documentos não são acessíveis fora do Exército. Aquilo

³³ O uso costumeiro entre os soldados do Exército Brasileiro é adotarem um “nome-de-guerra”, pelo qual preferem ser chamados. No caso, Vasconcellos, é o nome pelo qual o General Fernando VASCONCELLOS Pereira é identificado.

que está disponibilizado – de uma maneira geral – tanto para o público interno à Força, quanto para o público externo, é um extrato retirado dos seis volumes que compõem o conjunto do SIPLEx. Este extrato (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, EXÉRCITO BRASILEIRO, ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2002) recebeu o apelido de “Siplequinho” e tem sido divulgado, com alguma timidez, mas de uma maneira progressivamente mais liberal nos últimos anos, refletindo, talvez, a necessidade que o Exército Brasileiro tem percebido em estabelecer as bases conceituais para o diálogo com seu público externo. A edição do “Siplequinho” a que tivemos acesso é a de 2002. De fato, trata-se apenas de um extrato, ou seja, menos do que uma edição resumida dos volumes originais do SIPLEx. De qualquer maneira, é esta a única fonte disponível – ostensivamente – para se conhecer o que vem a ser o Sistema de Planejamento do Exército e é com ela que trabalhamos na análise que se segue. Além do SIPLEx, o Exército Brasileiro também dispõe do Sistema de Planejamento Administrativo do Exército, o SIPAEx, e o Estado Maior do Exército (EME) recomenda expressamente que estes dois sistemas devem possuir um funcionamento harmônico para o atendimento dos seus objetivos. No entanto, no escopo deste trabalho, não será feita uma análise do SIPAEx uma vez que este sistema de gestão não cuida das questões propriamente estratégicas.

Segundo o documento “Metodologia do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx)”, publicado pelo EME em 2007 (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, EXÉRCITO BRASILEIRO, ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2007), este sistema de planejamento, assim como a sua metodologia, originaram-se em 1985, por ato do então Ministro do Exército, o General de Exército Leônidas Pires Gonçalves:

Em 1984, o Ministro do Exército determinou ao Estado-Maior do Exército a realização de estudos a fim de formalizar em documento único a missão do Exército

e de estabelecer um sistema de planejamento estratégico para a Força. A metodologia do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx) foi aprovada em 1985 e, desde então, é a grande ferramenta de apoio à decisão do Comando do Exército. Desde a sua formulação, o sistema previa a revisão sempre que mudanças relevantes acontecessem e se tornasse recomendável modificá-lo. Assim, em 1991, 1992, 1996, 1998, 2000 e 2002, ocorreram atualizações do SIPLEx, com a introdução de novos dados e, por vezes, alterações metodológicas.(BRASIL, 2007) pg. 06).

Ainda segundo o mesmo documento, essa metodologia teria sido “inspirada e apoiada na Doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG), em especial em seu “Método para o Planejamento da Ação Política” (BRASIL, 2008). A atual revisão do SIPLEx (2007) se originou na Portaria nº. 221-EME, de 23 de dezembro de 2005, com o propósito de rever a própria metodologia de planejamento estratégico, assim como o sistema de planejamento. O documento já mencionado relata que:

Foram estudadas e comparadas diversas³⁴ metodologias de planejamento estratégico a fim de verificar a sua adequação à instituição do Exército Brasileiro. Observou-se que o planejamento formal proposto pela metodologia da ESG e apropriado pelo SIPLEx atendia às necessidades do Exército.

Diante da conclusão da adequação da escola de planejamento à cultura existente no Exército, decidiu-se por manter as linhas gerais do SIPLEx – apenas introduzindo as modificações destinadas a alinhar os passos do planejamento e dar consequência, na execução, ao que fosse levantado nas políticas e nas estratégias. (BRASIL, ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO, 2007, p. 08).

Desta forma, o EME faz saber que o corpo conceitual utilizado na elaboração da metodologia do SIPLEx, é inspirado na Doutrina da Escola Superior de Guerra, devendo isto ser entendido como o arcabouço de princípios a serem utilizados na ação do planejamento da ação governamental, em seu sentido mais amplo, ou seja, como o recurso metodológico para o planejamento da ação estratégica do Estado em seu nível mais alto. Na “Metodologia do SIPLEx”, não é feita nenhuma referência bibliográfica

³⁴ Principalmente as metodologias das escolas do *design*, do planejamento e situacional adotadas por instituições de governo nacionais e estrangeiras e, especificamente, pela Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira, conforme citado no documento original, referenciado.

direta, mas pode ser assumido que estes princípios são aqueles que estão contidos nos dois volumes do “Manual Básico da Escola Superior de Guerra”, disponíveis no sítio internet desta instituição, em sua versão de 2008 (BRASIL, 2008).

Segundo a “Metodologia do SIPLEx”, entre dezembro de 2005 e princípios de 2007, foi feita uma extensa revisão da situação do sistema. Não fica claro se esta metodologia, ferramenta teórica para a produção e revisão do sistema propriamente dito, já existia como um método formalmente documentado por ocasião do seu estabelecimento, em 1985. De qualquer maneira, o documento de 2007 informa que, após ampla revisão, não só o sistema de planejamento, mas inclusive a sua metodologia de elaboração foram revisados, como oportunidade de melhoria. A nova metodologia proposta prevê o SIPLEx, ou seja o sistema propriamente dito, integrado pelos seguintes documentos livros:

- **a Missão:** a revisão concluiu que deveria haver uma “missão sintética do Exército, a fim de permitir a compreensão da razão do trabalho de todos os integrantes da instituição.” (BRASIL, ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO, 2007, p. 09)

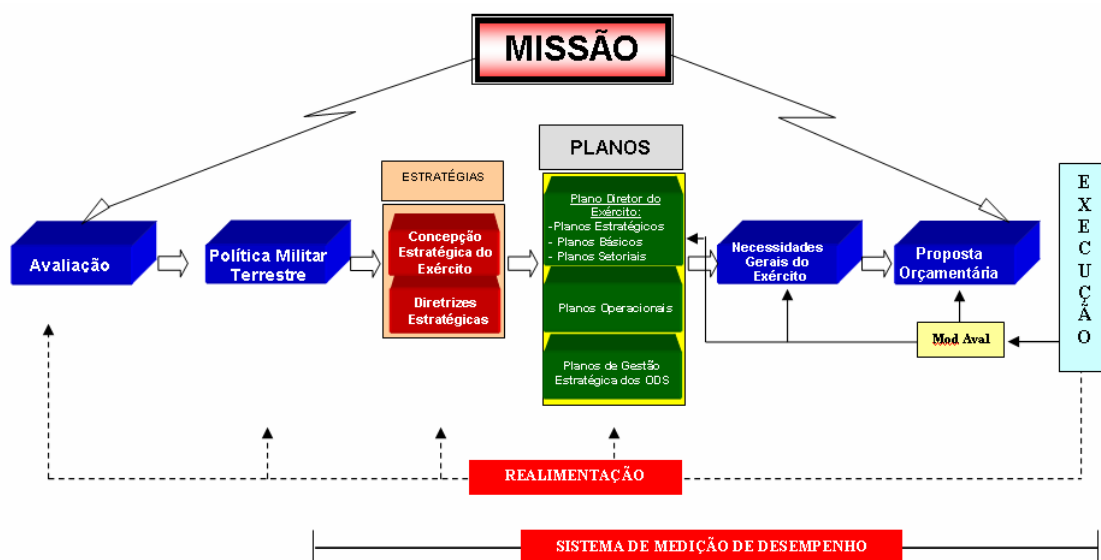
- **a Avaliação:** “foi reformulada de forma a que se possa obter uma análise do ambiente no presente e um estudo prospectivo, ambos focados nos interesses afetos ao Exército” (BRASIL, ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO, 2007, p.09). As conclusões de cada etapa da Avaliação deverão ser sintetizadas na Política Militar Terrestre (PMT).

- **a Política Militar Terrestre:** “elaborada com base nas indicações da Avaliação, deve ser expressa por objetivos claros e concisos” (BRASIL, ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO, 2007, p.09).

- **as Estratégias:** (Concepção Estratégica do Exército e Diretrizes Estratégicas); quanto à Concepção, “permanecem as concepções de emprego, organização e articulação e também de preparo e evolução”; quanto às Diretrizes, estas foram “classificadas segundo a sua finalidade: na sua vertente executiva orientam os processos de mudança (onde apresentam as ações estratégicas de curto, médio e longo prazo para a consecução dos objetivos da Política Militar Terrestre (PMT)”. (BRASIL, ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO, 2007, p.09).

- **os Planos:** Plano Diretor do Exército (Livro de Prioridades, Planos Estratégicos, Planos Básicos e Planos Setoriais), e Planos Operacionais. No nível abaixo do estratégico está o Plano de Gestão dos ODS (Órgãos de Direção Setorial);

Uma visão gráfica do conjunto do SIPLEx, produto da aplicação de sua metodologia é reproduzida (BRASIL, ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO, 2007, p. 10) a seguir:



Como pode ser verificado por meio do diagrama acima reproduzido, também faz parte deste sistema de planejamento uma entidade específica que recebe a designação de “Sistema de Medição do Desempenho”. Como veremos, pode-se interpretar a existência desta entidade como um procedimento formal de avaliação/ direcionamento do desempenho do SIPLEx, algo que faria o papel de uma força motriz para o SIPLEX, proporcionando a dinâmica necessária a um sistema de melhorias contínuas. Mas o seu surgimento, *a posteriori* das primeiras versões do SIPLEx, pode também ser interpretado como uma espécie de “sintoma” de que o sistema de planejamento pode não estar alcançando por si só as metas propostas. Pela leitura do manual “Metodologia do SIPLEx”, podemos perceber que o Sistema de Medição do Desempenho (do Exército Brasileiro), foi algo que a ele foi integrado posteriormente. Assim, vejamos:

A adoção do Sistema de Medição do Desempenho Organizacional (Balanced Scorecard) como parte da gestão estratégica do Exército tornou também necessária a sua integração com o SIPLEx, de forma a obter plena harmonia entre planejamento estratégico e gestão estratégica. O mapa estratégico do Exército tem os objetivos estipulados a partir do planejamento estratégico, que é o SIPLEx. Assim, o SIPLEx e o Sistema de Medição de Desempenho (BSC) deverão ajustar-se para que a medição do desempenho corresponda ao planejamento estratégico. ((BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA,, EXÉRCITO BRASILEIRO,, ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO, 2007), p. 07)

Esse parágrafo contém um conjunto de informações que estão muito condensadas em suas poucas linhas e que será necessário desdobrar. De qualquer maneira, a frase “obter a plena harmonia entre planejamento estratégico e gestão estratégica” fornece ao leitor atento a informação de que existem duas entidades que são diferentes entre si e que podem, potencialmente, até mesmo estar em desarmonia. Trata-se, por um lado, da *gestão estratégica*, ou seja, o conjunto de ações administrativas voltadas para a obtenção de um (ou mais) determinado objetivo organizacional, que é sujeito a constantes modificações, provocadas por cortes orçamentários,

contingenciamentos, fatos políticos inesperados que alteram recursos em função dos programas a que estavam vinculados. Por outro lado, trata-se do *planejamento estratégico*, ou seja, a ação dos agentes do Estado, que visa à obtenção de um ou mais objetivos do poder político. Neste ponto é importante retermos que o Exército, como instituição, tem que lidar com estas duas entidades, procurando harmonizá-las e sem poder fazer uma substituição radical do bom planejamento estratégico pela boa gestão administrativa.

Como dissemos acima, o documento sobre o SIPLEx, que pode ser obtido de maneira ostensiva, não é o conjunto de volumes que descreve o sistema, propriamente dito, mas um extrato que condensa o seu conteúdo e que está disseminado dentro e fora do EB, conhecido com a designação de “Siplequinho”³⁵. Como se trata de um extrato, ou seja, de uma seleção de alguns de seus itens, por esta razão, quando se tenta fazer a comparação entre a “Metodologia do SIPLEx” e este extrato, ponto a ponto, são muitas as lacunas e, muitas vezes, fica difícil cotejar os dois documentos. Ainda assim, para os propósitos deste trabalho, parece ser possível traçar, com este método, os contornos da elaboração da estratégia do Exército Brasileiro, procurando compreender a aplicação de uma determinada metodologia e o seu produto.

Em seguida, será feita uma apreciação entre a “Metodologia do SIPLEx” e o “SIPLEx-Extrato” (“Siplequinho”), procurando identificar e analisar como a metodologia proposta se materializa em seu produto. De início, é necessário fazermos a observação que existem diferenças entre esses dois documentos que se explicam pelo fato do “SIPLEx-Extrato” a que tivemos acesso ter sido publicado em 2002 e a

³⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. EXÉRCITO. ESTADO-MAIOR. *SISTEMA DE PLANEJAMENTO DO EXÉRCITO – EXTRATO*. BRASÍLIA, 2002. Daqui em diante referido como “SIPLEx-Extrato” ou “Siplequinho”.

“Metodologia” consultada ser um documento datado de 2007. Isso explica muitas das discrepâncias encontradas entre um e outro, mas que não chegam a comprometer o núcleo da análise, uma vez que as concepções estratégicas não passaram por modificações radicais entre uma data e outra. Além disso, ainda que o “SIPLEx-Extrato” seja um documento ostensivo, não tivemos acesso a uma versão mais atualizada, e não saberíamos dizer se uma tal atualização está disponível para o público externo ao EB.

Missão do Exército (SIPLEx-1)

O Capítulo II da “Metodologia do SIPLEx” cuida da Missão do Exército. Em um texto de pouco mais de uma página, o EME expõe os fundamentos que devem guiar a produção da missão do Exército. Inicialmente é declarado que, como princípio, “uma instituição pública e permanente só pode realizar aquilo que estiver previsto na lei” e “a missão do Exército é institucional, tem caráter permanente, norteia as suas ações e sempre será orientada pelos fundamentos legais”. (BRASIL, ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO, 2007).

As recomendações metodológicas concernentes à elaboração do enunciado da missão do Exército são poucas e seguem as recomendações teóricas do gerenciamento organizacional, a respeito de como as organizações devem estabelecer as suas declarações de missão. Assim o enunciado de missão (*statement*) “deve refletir a razão de ser da organização, [...] geralmente é curto, no máximo duas sentenças” (BRASIL, 2007, p.11). Diz ainda a “Metodologia” que

para proporcionar melhor entendimento e facilitar a comunicação tanto ao público interno, como ao externo, o enunciado da missão pode ser dividido em duas partes:

- A primeira deve ser sintética e exprimir a missão do Exército de forma que todos os seus integrantes tenham conhecimento pleno e, ao mesmo tempo, ao compreendê-la, possam comprometer-se e trabalhar proficuamente para cooperar com a consecução da finalidade maior da Instituição.

- A segunda, dirigida principalmente à alta direção e aos oficiais encarregados dos planejamentos, deve apresentar as servidões impostas pelo marco legal. Sejam elas atribuições essenciais definidas pela destinação constitucional consubstanciada no Art. 142 da Constituição Federal, ou atribuições subsidiárias gerais e particulares consubstanciadas nas Leis Complementares nº 97 e 117. (BRASIL, 2007,p. 11)

No entanto, o texto que declara a Missão do Exército contida no “SIPLEx-Extrato”, é substancialmente maior que aquele contido na “Metodologia”, e parece não seguir as recomendações sobre ser breve. O texto se estende por seis páginas (de 3/52 a 8/52) do “Siplequinho” e está organizado e dividido em uma “Apresentação”; “Fundamentos”; “Características Institucionais” e em seu “Enunciado” que detalharemos a seguir.,

O núcleo principal da Missão do Exército (SIPLEx-1) está contido, conforme o “SIPLEx-Extrato”, no seu ponto “3. Enunciado”:

Juntamente com a Marinha e a Aeronáutica, é MISSÃO DO EXÉRCITO:

- DEFENDER A PÁTRIA
- GARANTIR OS PODERES CONSTITUCIONAIS
- GARANTIR A LEI
- GARANTIR A ORDEM
- COOPERAR COM O DESENVOLVIMENTO NACIONAL
- COOPERAR COM A DEFESA CIVIL
- PARTICIPAR DE OPERAÇÕES INTERNACIONAIS

O emprego do Exército na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem é decisão do Presidente da República, que o determinará ao Comandante do Exército, por iniciativa própria ou atendendo pedido de qualquer dos poderes constitucionais. (BRASIL, 2002, p. 06/52)

Se bem que a “Metodologia” coloque como uma possibilidade (“o enunciado da missão pode ser dividido em duas partes” (BRASIL, 2007, p.11), a declaração de missão não está formalmente dividida em duas partes, a saber, uma parte sintética, destinada a facilitar sua compreensão pelo público interno; e uma outra dirigida principalmente à alta direção. No entanto, a declaração de seus Fundamentos ocupa uma página inteira, na qual são feitas as referências às tradições e vocações do Exército, por meio de um estilo evocativo, constituindo-se em material a ser utilizado na obtenção da unidade do consenso organizacional.

De qualquer maneira, o “SIPLEx-Extrato” deixa claro que a declaração da Missão do Exército não faz parte do “processo” do SIPLEx, em termos das práticas internas ao Exército, uma vez que ela faz parte do arcabouço legal externo à Força. Estas práticas, de uma maneira interna ao EB se iniciam na etapa seguinte.

Avaliação do Exército (SIPLEx-2)

Tanto a “Metodologia” quanto o “SIPLEx-Extrato” declaram que a “Avaliação do Exército (SIPLEx-2)” é a primeira fase da metodologia do SIPLEx, e isso deve ser entendido como a fase realmente em que se produz conhecimentos novos, visto que a “Missão” se refere a dados extraídos de legislação que são organizados no “livro 1 - Missão”.

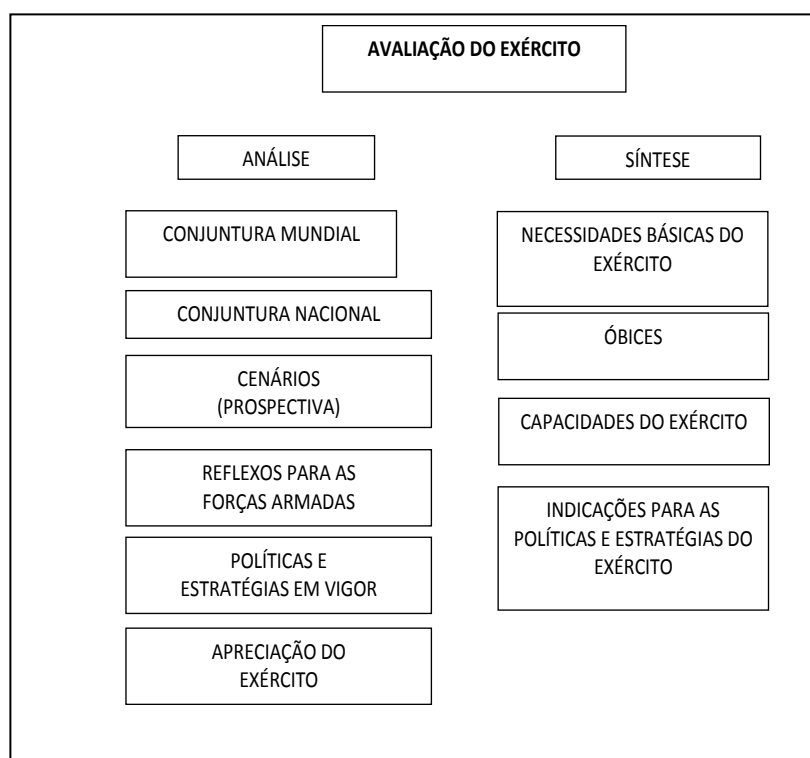
Isso parece ser bastante coerente com as metodologias que visam à melhoria contínua das organizações, cujo paradigma é o ciclo P-D-C-A (Plan, Do, Check, Act) inicialmente utilizado pela indústria japonesa³⁶, nos seus sistemas de gerenciamento da qualidade. Esses modelos iniciam o ciclo das ações voltadas à melhoria organizacional,

³⁶ Para o conceito de melhoria contínua e sobre Qualidade Total, ver entre outros, os livros de Edward Deming: : (DEMING, W.E., 1997) e (DEMING, W.E., 1990).

principalmente no atributo da qualidade, por um diagnóstico (ou avaliação) da situação da organização, ou de seus produtos e serviços; e com base naquilo que for encontrado é que se pode desenhar um plano para a melhoria organizacional. No entanto, veremos que aquilo que está exposto na “Metodologia” difere bastante do que é apresentado no “SIPLEx-Extrato” iniciando-se pela descrição sobre como este livro do SIPLEx deve ser organizado. Diz a “Metodologia”:

O livro ‘Avaliação’ compreende três capítulos: diagnóstico da situação atual (ambiente externo e interno), cenários prospectivos e indicações para políticas e estratégias do Exército. (BRASIL, 2007 p. 13)

Pode ser que a “Avaliação do Exército (SIPLEx-2)”, no original, esteja organizada nos três capítulos recomendados pelo seu método; porém não é desta forma que seu extrato a apresenta. A maneira como o “SIPLEx-Extrato” apresenta o *SIPLEx-2* é, estruturalmente, bastante simples. Esta “Avaliação” é organizada em dois grupos de atividades, um com o nome de *Análise* e o outro com o nome de *Síntese*, cada qual com subdivisões, e que estão, no texto do “SIPLEx-Extrato representadas graficamente desta forma:



Estas subdivisões são, por sua vez, agrupamentos de frases, na maioria das vezes contidas em apenas uma linha, que expressam idéias relacionadas com o tópico a que pertencem. Assim, por exemplo, faz parte do tópico “Conjuntura Mundial”, a frase: “blocos econômicos regionais em consolidação”, (BRASIL, 2002 p. 10/52). Ou então: “inexistência de ameaças explícitas”.

O uso destas frases como exemplo tem o propósito de demonstrar que elas servem ao objetivo de expressar um juízo analítico sobre a conjuntura política mundial. Ainda que cada uma delas possa conter um grão de verdade, elas não podem, com esta brevidade, dar conta da complexidade do objeto a respeito do qual espera-se que forneçam algum conhecimento. Para benefício da simplicidade tomamos apenas duas delas para ilustrar o assunto, mas os tópicos acima apontados são desdobrados por mais de cinco páginas, por meio de frases breves, como as exemplificadas. Podemos presumir que a sua função, no “Siplequinho” não é tanto o de fornecer uma avaliação de conjuntura política, quanto o de ser usado – talvez de uma maneira dogmática – para a obtenção da coesão organizacional do Exército. De qualquer maneira, o que o “SIPLEX-Extrato” apresenta não é uma análise da conjuntura mundial, ainda que resumida, mas apenas frases, que não chegam a compor períodos que expressem uma determinada visão analítica do tema (no caso a conjuntura mundial) ao qual estão vinculadas. O mesmo raciocínio pode ser estendido para os demais assuntos; “Conjuntura Nacional”, “Cenários”, “Óbices”, etc. Neste tópico, quando se faz a comparação entre o extrato do SIPLEX-2 (Avaliação), contido no “SIPLEX-Extrato” e a metodologia que o produziu, fica ressaltada a natureza de extrato deste último, pois a metodologia proposta deve produzir uma análise de conjuntura muito mais complexa do que aquela que está exposta no “Siplequinho”.

Se não podemos ter acesso à íntegra do SIPLEx-2, “Avaliação do Exército”, podemos ao menos resumir a estrutura do método que a produz, reproduzindo-a aqui por meio dos tópicos em que seu texto (o da “Metodologia”) está organizado, fazendo rápidas referências a alguns dos aspectos mais relevantes que estão contidos no seu texto, que reproduzimos a seguir:

1 – GENERALIDADES

A dinâmica dos acontecimentos exige permanente acompanhamento das alterações ambientais, o que implica na necessidade de constante atualização da ‘Avaliação’ a fim de determinar se as mudanças ambientais requerem a implementação de novo planejamento estratégico da organização ou apenas de pequenos ajustes pontuais. (BRASIL, 2007 p. 13)

2- DIAGNÓSTICO SOBRE A CONJUNTURA ATUAL

a) Do ambiente externo ao EB

Portarias, normas e doutrina de defesa, formuladas pelo MD, as quais orientam a organização, o preparo, o emprego como força combatente, o apoio em ações subsidiárias, o orçamento e a gestão do EB. Neste item, merecem destaque a Estratégia Militar de Defesa (EMD) e a Avaliação Estratégica de Defesa (AED). A atenção especial pela EMD se explica devido ao fato de ela conter a definição das hipóteses de emprego (HE), da prioridade de preparação para emprego como força militar e das necessidades de meios militares impostas às FA para cumprir suas missões. Quanto à Avaliação Estratégica de Defesa, sua importância no presente diagnóstico se deve por atualizar as informações sobre os assuntos que servem para subsidiar a formulação da PDN, da PMD e da EMD. Assim, ainda que a última AED não contenha novas informações que exijam alteração substancial de documentos básicos de interesse do MD, pode apontar mudança de enfoque nos problemas afetos às FA. (BRASIL, 2007, p. 14)

b) Do ambiente interno (ou da organização)

a) Aspectos gerais do EB

O diagnóstico da situação da liderança na organização é elemento fundamental para que o planejamento e a gestão sejam bem sucedidos, visto que a liderança é o componente catalisador que impulsionará as pessoas na conquista dos objetivos estratégicos da organização. O diagnóstico visa estimar o grau de efetividade da direção da organização e da influência da cúpula do EB sobre a cadeia de comando, bem como avaliar, ainda que sumariamente, como tem ocorrido a adesão dos subordinados aos esforços indicados pelos chefes, em particular pela cúpula diretiva do Exército.

O diagnóstico da cultura e da liderança na organização é tarefa de difícil verificação e, mais ainda, de exteriorização dos achados, no que contiver de pontos a melhorar³⁷. (BRASIL, 2007, p. 16)

b) Atividade fim

A inadequação, a obsolescência, a precariedade, a dependência externa ou a falta de quaisquer daqueles aspectos têm de ser evidenciadas como grave desafio organizacional a ser superado, visto que é a condição de força de combate que justifica a existência do EB. A fraqueza na eficiência operacional compromete o sentido de força combatente, pois passa a exercer mero papel de corpo de cerimoniais. (BRASIL, 2007, p. 17)

c) Atividade de apoio

d) Atividade de direção

3- CENÁRIOS PROSPECTIVOS

a. Cenários prospectivos do Ministério da Defesa (MD)

O elemento inicial do estudo prospectivo é o conjunto de cenários que o MD tenha elaborado. Entre tais cenários, deve ser identificado aquele que o ministério selecionou como inspirador para os planejamentos estratégicos nas FA. Ele passa, então, a ser considerado como a principal fonte para os estudos desta ‘Avaliação’.

E como nota de roda pé, é feito o esclarecimento a respeito de “cenário inspirador”:

Esse cenário consta normalmente da Política Militar de Defesa ou da Estratégia Militar de Defesa, e descreve eventos ou situações que provavelmente deverão ocorrer (ou não) até o prazo a que se refere o cenário. Caso o MD não tenha elaborado tais cenários nem haja prescrito aquele que sirva de base para os planejamentos ministeriais e das FA, o próprio EB terá de construir os cenários prospectivos de que trata o item 3.b.2) do livro Avaliação. (BRASIL, 2007, p. 19)

b. Cenários Prospectivos do EB.

1) Esta etapa da Avaliação se aplica, na plenitude, caso o MD ainda não haja elaborado cenários prospectivos nem indicado o cenário selecionado como orientador e base para os planejamentos estratégicos das FA. Nesta situação, é preciso que o EB construa cenários prospectivos, e o decisor estratégico (o Comando do EB) aponte o cenário de referência⁹, a fim de que seja visualizada a longo prazo a inserção do Exército no Estado brasileiro e que o planejamento da organização no limite temporal mais afastado possa ter mais consistência.

2) De posse dos estudos que culminaram com o cenário selecionado pelo comando do EB, destacam-se os seguintes elementos de interesse para este tópico da Avaliação: os eventos estratégicos que compõem o cenário em foco; as medidas (ou

³⁷ “Respeitados os parâmetros de disciplina e hierarquia, a admissão dos pontos fracos na própria organização e a exteriorização do propósito de agir para corrigi-los são essenciais à melhoria do desempenho do Exército.”, Idem, *apud* nota p. 16

as necessidades) futuras decorrentes dos eventos estratégicos. Essas tarefas já devem ter sido realizadas durante o processo de construção dos cenários¹⁰.

3) Caso as “medidas” (ou as “necessidades”) decorrentes dos eventos estratégicos do cenário selecionado não tenham sido, até então, levantadas, essa tarefa deverá ser procedida. Como essas “medidas” estão relacionadas a fatos futuros, elas precisam ser percebidas sob a perspectiva de médio ou longo prazo. Em seguida, são transpostas para o item ‘4. INDICAÇÕES PARA POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DO EXÉRCITO’ do livro ‘Avaliação’. (BRASIL, 2007, p. 21)

4- INDICAÇÕES PARA POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DO EXÉRCITO

Esquemáticamente, as indicações para políticas e estratégias do Exército podem ser assim visualizadas:

1) Indicações para curto prazo

- Lista de respostas organizacionais às conseqüências levantadas no item 2. DIAGNÓSTICO SOBRE A CONJUNTURA ATUAL.

2) Indicações para médio e/ou longo prazo

- Lista de medidas ou necessidades deduzidas no item 3. CENÁRIOS PROSPECTIVOS. (BRASIL, 2007, p. 23)

Política Militar Terrestre (SIPLEx-3)

Segundo o “SIPLEx-Extrato” a Política Militar Terrestre (SIPLEx-3) concretiza a segunda etapa do processo de planejamento estratégico do Exército, em termos de “o que fazer?”, uma vez conhecidas as necessidades básicas do Exército, levantadas na primeira fase deste processo, por meio da Avaliação do Exército (SIPLEx-2). Diz também o “SIPLEx-Extrato” que a Política Militar Terrestre está estruturada em três níveis: Concepção Política Básica, Objetivos do Exército, Políticas Específicas do Exército.

Isto não é essencialmente diferente daquilo que preconiza a Metodologia do SIPLEx, se bem que o fato do documento ostensivo ser apenas um extrato, limita bastante o conhecimento do conteúdo deste livro do SIPLEx. Vejamos como a “Metodologia” preconiza a elaboração da Política Militar Terrestre e, posteriormente, aquilo que está contido na versão do “Siplequinho” A “Metodologia do SIPLEx” se estende por cinco páginas, quando trata da elaboração da Política Militar Terrestre, e está organizada estruturalmente da seguinte maneira:

O propósito da Política Militar Terrestre afirma-se de uma maneira incisiva.

Trata-se de “o que fazer”:

A Política Militar Terrestre (PMT) é materializada por objetivos a serem alcançados nos curto, médio e longo prazos. Os objetivos devem ser respostas para solucionar as questões de defesa afetas ao Exército para cumprir a sua missão (expressa no Livro 1 do SIPLEx). Também indicam ‘o que fazer’ para atender às necessidades e aos problemas verificados por meio das indicações no processo da avaliação (expressas no Livro 2 do SIPLEX). (BRASIL, 2007,p. 27)

Como veremos adiante, o foco dessa declaração é o de prover a orientação à Força Terrestre (o vetor de combate do Exército)³⁸.

A “Metodologia” preconiza que, inicialmente, é necessário ser feita uma apreciação e uma depuração das recomendações (indicações), já feitas na fase da Avaliação, para a elaboração de políticas. Deverão ser levadas em consideração aquelas mais abrangentes e que estejam no nível estratégico do Exército (BRASIL, Ministério da Defesa, Exército Brasileiro, Estado-Maior do Exército, 2007 p. 24). Trata-se do primeiro passo para se obter o perfil desejado para o Exército.

Diz o texto, com brevidade:

³⁸ O EB resumidamente é composto de dois grupamentos com tarefas bem diferenciadas: a Força Terrestre e a Alta Administração. A Força Terrestre é a tropa em sentido amplo, a parte destinada a executar as tarefas de emprego no combate, previstas nas hipóteses de emprego – HE. A Alta Administração, por sua vez, é a parte com encargo de direção geral e gerenciamento administrativo do EB como um todo, a qual não tem, em tese, previsão de ser empregada no combate.

As premissas básicas são valores, experiências, tradições históricas, fatores geográficos determinantes e todos os demais conceitos que orientam e limitam a escolha das Opções Políticas para se obter o perfil do Exército. Serão listadas antes da adoção das opções políticas. (BRASIL, , 2007 p. 25)

1- OPÇÕES POLÍTICAS

Diz a “Metodologia” que antes de serem estabelecidos os objetivos da Política Militar Terrestre, é necessário a definição sobre qual a “feição” que o Exército Brasileiro deseja ter. Ou seja, trata-se da definição da identidade organizacional, ao menos do ponto de vista do observador externo à organização. Nesta etapa, ainda não se trata do “como fazer”. Vejamos:

a- Parâmetros

Antes da elaboração de objetivos da Política Militar Terrestre, deverá ser definida qual a feição ou perfil geral idealizado para o Exército. Esta é uma etapa do processo que será realizada com base em parâmetros abrangentes, demarcadores da Força Terrestre. Não se trata de estabelecer uma concepção (‘como fazer’), esta será elaborada na fase da estratégia, e sim fixar limites e concepções gerais definidoras das feições do Exército.

O processo consiste em analisar os parâmetros ‘Dimensão do Exército’, ‘Estrutura Organizacional’, ‘Articulação’ e ‘Eficácia dos Sistemas’ e estabelecer, através de opções políticas, quais são as grandes linhas definidoras desses marcos. Caso sejam observadas a conveniência e a pertinência, outros parâmetros poderão ser estabelecidos. (BRASIL, , 2007 p. 26)

b – Adoção das Opções Políticas

A “Metodologia” chama de *perfis* as Opções Políticas que determinam as linhas de ação que podem ser adotadas pelo Exército Brasileiro. Para determinar o leque das linhas de ação, são feitas duas depurações, uma levando em conta a Estimativa de Riscos, e uma outra examina se a linha de ação atende às premissas básicas do Exército. Desta maneira, temos:

Na Estimativa de Riscos, deverão ser consideradas detalhadamente as relações custo/benefício, as conseqüências e os reflexos, as vulnerabilidades e ameaças que poderão ser criadas com a adoção de determinada opção política.

As Premissas Básicas são valores, experiências, tradições históricas, fatores geográficos determinantes e todos os demais conceitos que orientam e limitam a

escolha das Opções Políticas para se obter o perfil do Exército. (BRASIL, 2007, p. 27)

Finalmente, a “Metodologia” preconiza como devem ser elaborados os objetivos que tornam substantiva a Política Militar Terrestre, ou seja, a materialização de uma dada concepção do/para o Exército Brasileiro:

As indicações, agrupadas por parâmetros, serão transformadas em Objetivos como uma resposta àquelas indicações. Assim, para cada indicação, deverá haver uma resposta. Esta resposta é materializada pelo Objetivo, expresso em uma frase sintética com o verbo no infinitivo. (BRASIL, 2007, p. 28)

Como, então, está materializada na versão do “SIPLEX-Extrato” a Política Militar Terrestre? Vejamos a sua estrutura, destacando os pontos principais de seu conteúdo. A Política Militar Terrestre (SIPLEX-3), conforme o seu Extrato, está organizada da seguinte maneira:

1-Concepção Política Básica

a - Considerações Gerais

As opções políticas que conformam a Concepção Política Básica são materializadas segundo três vertentes: emprego; organização e articulação; preparo e evolução do Exército.

Cabe à Doutrina Militar Terrestre, no nível estratégico, orientar a organização, o preparo e o emprego do Exército; e, no nível operacional, definir a estrutura organizacional, o equipamento e a forma de combater da Força Terrestre. (BRASIL, 2002 p. 23/52).

Fazendo uma espécie de introdução ao assunto, as “Considerações Gerais” colocam de uma maneira muito sintética a forma como as diversas opções políticas, depois que foram filtradas pelo procedimento preconizado pela “Metodologia”, são organizadas em três vertentes. Por outro lado, esclarece que dentro da concepção geral da PMT, cabe à Doutrina Militar Terrestre (DMT) a orientação operacional da Força Terrestre.

Sob a rubrica destas três vertentes é que será detalhada a PMT:

Organização: segundo o “Extrato”, organizar o Exército significa dotá-lo de uma Estrutura Organizacional Básica, capaz de evoluir com um mínimo de alterações para uma Estrutura Militar de Guerra. É importante assinalar que o “Extrato” ao fazer menção a essa forma de organizar o Exército, designa a tarefa como um “processo de modernização” (p. 23/52). De qualquer maneira, a recomendação para a Força Terrestre é que esta deverá ter como características principais uma **estrutura modular**, com base em brigadas de diversas naturezas; uma **alta mobilidade**, tanto tática quanto estratégica; e um **elevado poder de combate**, “apoiado em doutrina atualizada e avançada tecnologia” (BRASIL, Ministério da Defesa, Exército Brasileiro, Estado-Maior do Exército, 2002 p. 23/52).(p. 23/52)

Preparo: a questão do preparo do Exército Brasileiro, para cumprir suas funções como organização combatente, merece uma adjetivação que, no esforço de demonstrar o grau de importância que o preparo possui para a instituição, fica um tanto redundante. Assim, a modernização é “permanente modernização” e a capacitação é “crescente capacitação”. De qualquer maneira:

A orientação de todas as iniciativas, medidas e esforços visando ao preparo e à evolução do Exército deve tomar por base a Doutrina Militar Terrestre e estar contida na Concepção Estratégica do Exército (SIPLEX-4). (Brasil, 2002, p. 24/52)

Emprego: o “Extrato” declara em sete linhas (no texto original) “o como” e “em que” o Exército deve ser empregado. Refere-se notadamente ao seu componente previsto para o combate, ou seja, à Força Terrestre:

Organizada e preparada, a Força Terrestre poderá ser empregada isoladamente ou de forma combinada com as demais Forças Armadas, realizando as ações necessárias ao cumprimento de sua missão: defesa da Pátria; garantia dos poderes constitucionais; garantia da lei e da ordem; cooperar com o desenvolvimento nacional, em caráter subsidiário; cooperar com a defesa civil, em caráter episódico; e participar de operações de manutenção da paz, em atendimento a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil” (BRASIL, 2002 p. 24/52)

Objetivos do Exército: o “Extrato” declara, no entanto, os objetivos do Exército de uma maneira muito sucinta: são usadas orações sintéticas, as quais são pouco mais do que frases com verbo no infinitivo, que estabelecem de uma maneira muito geral esses objetivos. Podem, até mesmo, serem tomadas tanto como desejos quanto como metas a serem alcançadas.

É apresentado como objetivo síntese o seguinte: “capacitar o Exército - em forma permanente ajustada à estatura político-estratégica da Nação – para atuar eficazmente no cumprimento de suas missões.” (BRASIL, 2002, p. 25/52)

Segundo o “Siplequinho - 2002”, os objetivos gerais do Exército são expressos pelas seguintes frases genéricas ilustradas por fotos, referenciando situações nas quais se aplicam os conceitos que serão reproduzidos abaixo.

- Preservar as tradições, a memória e os valores morais, culturais e históricos
- Integrar-se permanentemente à Nação.
- Colaborar com o desenvolvimento nacional e a Defesa Civil.
- Reduzir o hiato tecnológico em relação aos exércitos mais modernos e a dependência bélica do exterior.
- Modernizar e racionalizar a estrutura organizacional e os processos administrativos.
- Capacitar a Força Terrestre para atuar como eficaz instrumento de combate.
- Capacitar e valorizar os recursos humanos.
- Preservar a imagem junto à opinião pública e sensibilizar a sociedade quanto à importância da Instituição para o País.
- Aumentar a projeção do Exército no concerto internacional e a sua aproximação como os demais exércitos
- Desenvolver uma doutrina dinâmica, moderna e ajustada à realidade brasileira.

Aqui é necessário se fazer uma observação. Como é evidente para qualquer leitura um pouco mais atenta, esses objetivos são colocados em um nível de generalidade tão abstrata, que eles servem para qualquer exército atualmente existente, com a exceção do Exército dos Estados Unidos ao menos no que diz respeito à redução do “hiato tecnológico”. Como essas declarações de objetivos não definem nenhuma meta concreta a ser atingida, elas tem um efeito paralisador sobre a dinâmica do SIPLEx, uma vez que cada gestor do EB pode interpretá-las como quiser e orientar seus esforços conforme o seu entendimento; comprometendo severamente a eficácia do sistema de planejamento.

Políticas Específicas. O “Extrato” fornece apenas os títulos das políticas específicas do Exército as quais visam “em seu conjunto, à conquista e à manutenção do Objetivo-Síntese do Exército”, sem desdobrar minimamente o que sejam estas políticas específicas. Tais políticas se referem aos seguintes temas: estruturação; operacional; doutrina militar; instrução militar; economia e finanças; informação; gestão ambiental do EB; atividades do EB na área internacional; ciência e tecnologia; logística; construção; ensino; cultural; e pessoal.

Concepção Estratégica do Exército (SIPLEx-4)

Muitas vezes o público externo ao Exército Brasileiro tem tomado a “Concepção Estratégica do Exército (SIPLEx-4)”, que é apenas uma das suas partes, como sendo a totalidade do SIPLEx. Este equívoco é compreensível, pois é nesse volume do Sistema de Planejamento do Exército que está contida a materialização daquilo que seus autores chamam de “a fase estratégica” do sistema. Certamente, é o capítulo do “SIPLEx-Extrato” que mais chama a atenção do público externo ao Exército que a ele tem acesso

e, também certamente, para a Força, ele cumpre o importante papel de disseminar aquele mínimo de informações necessárias para se obter a unidade de pensamento organizacional. No caso de uma instituição militar, esse mínimo denominador comum é o conhecimento necessário, principalmente entre seus oficiais, a respeito de como o Exército deseja fazer para atender às suas missões como força combatente. O quadro comparativo abaixo permite visualizar distinções, no que diz respeito ao capítulo que trata da “estratégia” do EB (livro SIPLEx – 4) para atingir os objetivos marcados pela “política” da organização, entre as metodologias adotadas até 2002 (depreendida do “Siplequinho”) e a constante da edição 2007:

Metodologia do SIPLEX

CAPÍTULO V - ESTRATÉGIAS

1. GENERALIDADES
2. PRINCÍPIOS GERAIS E ESTRATÉGIAS DE EMPREGO
3. CONCEPÇÕES ESTRATÉGICAS
 - a) **Concepção para as Operações Militares de Guerra**
 - 1- Concepção Estratégica do Emprego
 - 2- Definição das Áreas Estratégicas
 - 3- Concepção Estratégica de Articulação da Força Terrestre
 - 4- Concepção da Organização do Exército
 - a) Organização Básica do Exército (OBE)
 - b) Organização Sistemica do Exército
 - b) **Concepção para as Operações Militares de Não-Guerra**
4. PREPARO E EVOLUÇÃO
 - a) Preparo
 - b) Evolução
5. DIRETRIZES ESTRATÉGICAS
 - a. Generalidades
 - b. Diretrizes Estratégicas que Orientam os Processos de Mudanças
 - c. Diretrizes Estratégicas Normativas
 - d. Diretrizes Estratégicas Organizadoras dos Sistemas

SIPLEX-Extrato

CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA DO EXÉRCITO
(SIPLEX-4)

- 1 – CONSIDERAÇÕES GERAIS
 - a Finalidade
 - b Condicionantes
 - c Premissas Básicas
 - d Estratégias de Emprego
 - DISSUAÇÃO
 - PRESENÇA
 - OFENSIVA
 - PROJEÇÃO DE PODER
- 2 – ÁREAS ESTRATÉGICAS
- 3 – CONCEPÇÕES ESTRATÉGICAS DE EMPREGO
 - a Postura Estratégica
 - b Possibilidades de Emprego
 - c Hipóteses de Emprego (HE)
 - HE “A”: Amazônia
 - HE “B”: Oceano Atlântico
 - HE “C”: Âmbito Regional exceto
Amazônia
 - HE “D”: Conflitos Regionais
 - HE “E”: Compromissos
Internacionais
 - HE “F”: Defesa e Salvaguarda de
Bens e Pessoas
 - HE “G”: Garantia da Lei e da
Ordem (GLO)
 - d Concepção Geral do Emprego
 - f Capacidades
 - g Doutrinas Básicas de Emprego
 - 1) Doutrina Delta
 - 2) Doutrina Gama
 - 3) Doutrina Alfa
- 4 – CONCEPÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO
 - a Visão geral da organização e articulação
 - b Missão das forças
 - c Forças para a defesa externa
 - d Forças para a defesa territorial
 - e Forças para as ações de GLO
 - f Comandos Militares de Área
 - g Força Terrestre Atual
 - h Articulação da Força Terrestre
- 5 – CONCEPÇÃO DO PREPARO E DA EVOLUÇÃO
 - a Metas Estratégicas
 - 1 – De curto prazo (2002 a 2007)
 - 2- De médio prazo (2008 a 2015)
 - 3 – De longo prazo (2016 a 2031)

O capítulo V, “Estratégias”, da *Metodologia do SIPLEX*, possui uma organização bastante simples, estruturada inicialmente em um breve tópico sobre “Generalidades”, que recomenda que o livro do SIPLEX que cuida das estratégias deve ser dividido em duas partes: a primeira deve tratar das concepções estratégicas de emprego, de organização e de articulação e preparo do Exército; esta deverá ser uma parte conceitual, isto é, de cunho ainda teórico. A segunda parte deve tratar das “diretrizes [que] transformam as idéias da parte conceitual em ações concretas” (BRASIL, 2007, p. 30).

Os capítulos seguintes, conforme demonstrado no quadro-resumo acima organizam a metodologia ao longo de três capítulos que fornecem uma evolução lógica do tema – a estratégia –, conforme o seu conceito no uso militar. Assim, o primeiro capítulo inicialmente trata dos princípios gerais da arte militar e também à forma do emprego da Força Terrestre. Depois, explicita a maneira como o Estado-Maior as estratégias de emprego devem ser construídas, seja como concepções de uso dos meios militares na guerra, seja como o seu uso em situações de não-guerra³⁹. Já no capítulo intermediário, são detalhados aspectos sob o tópico de preparo e evolução do EB. O último capítulo dispõe sobre as diretrizes estratégicas, de curto, médio e longo prazo.

De fato, o tratamento metodológico que o assunto “Estratégia” recebe na “Metodologia” segue uma espécie de cânone da arte da guerra, pois o assunto é

³⁹ Sinteticamente, as missões de guerra se referem aquelas operações em que há “inimigo” a ser derrotado pelo uso explícito da violência armada. As missões de não-guerra dizem respeito àquelas operações militares em que não há inimigo a ser destruído, neutralizado pelas armas, ainda que várias dessas operações exijam uso de armas para prover a segurança do executante. Exemplos: missões de manutenção da paz promovidas por organismos multilaterais, de garantia da lei e da ordem, de ajuda humanitária etc. O conceito estratégico de “operação militar de não-guerra” é de origem chinesa recente. A referência para o assunto é o livro publicado pela editora do Exército de Libertação do Povo, *Unrestricted Warfare* (LIANG, Q. e XIANGSUI, W., 1999).

desdobrado nas suas partes lógicas e, sobre isto, veremos mais a seguir, porém, no igualmente breve capítulo 2, “Princípios Gerais e Estratégias de Emprego”, a “Metodologia” faz a seguinte preconização a respeito de como devem ser elaborados os planos de emprego da Força:

Serão estabelecidos as principais estratégias de emprego adotadas pela Força Terrestre. As estratégias da dissuasão e da presença (seletiva) deverão ser consideradas de maior importância porque, historicamente, têm apresentado bons resultados na concepção da defesa do País. (BRASIL, 2007 p. 31)

De fato, quem evoca a História como testemunha o faz segundo *uma* dada interpretação e se apóia na Política, ou seja, nas relações de poder dentro da sociedade, mesmo sem declará-lo. Não é, então, surpreendente, que a recomendação de se dar a maior importância à “estratégia da presença”, esteja contida em um parágrafo que contém um apelo à História.

A produção das concepções estratégicas, conforme a “Metodologia”, deve ser dividida em duas partes, a saber, “a Concepção para as Operações Militares de Guerra” e a “Concepção para as Operações Militares de Não-guerra”. Esta última vai ser materialmente correspondente, por exemplo, à Hipótese de Emprego (HE) “G”, ou seja, às operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que não supõem a situação de conflito armado, pelo menos no estrito sentido de um conflito armado entre Estados.

As concepções de emprego da Força Terrestre que supõem a situação de conflito armado – de diversas naturezas – contra alguma força militar não-brasileira estão reunidas nas Hipóteses de Emprego de “A” até “F”⁴⁰.

⁴⁰ A natureza dessas operações pode implicar na não existência de um “inimigo”, por exemplo: missões de manutenção da paz por órgãos multilaterais (ONU, OEA, ou outros) com ajuda humanitária e operações de resgate de brasileiros, situações previstas entre as HE, nas quais não “há inimigo” a derrotar, e que efetuam-se como operações de não-guerra.

Após dividir as concepções estratégicas em duas partes, conforme referido anteriormente, o EME, em nenhum local da “Metodologia”, parece estabelecer um valor diferente para uma ou para a outra. Mas esta bipartição, ainda que seja mero artifício para organizar o assunto, demonstra o grau de importância que o Estado-Maior concede às operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), o que está de acordo com os seus “Princípios Gerais”, como vimos acima.

Uma vez feita esta dicotomia metodológica, as orientações para as Operações Militares de Guerra, mais uma vez, seguem uma lógica linear e assim a Concepção Estratégica de Emprego da Força Terrestre deve orientar as concepções de Articulação, de Organização e de Preparo e Evolução. Veremos, ao examinar o *Extrato*, que estas recomendações são seguidas, em particular, àquela concernente aos diferentes tipos de força, a qual estabelece:

Deverão ser visualizados os diversos tipos de forças⁴¹ (separadas por grupos de emprego) a serem distribuídas pelo território brasileiro e estabelecidas, de maneira precisa e clara, qual a função de cada força nas três fases das ações estratégicas operacionais: a concentração estratégica, o deslocamento e a manobra estratégica. Assim, poderão ser definidas as forças de segurança estratégica, as forças que causarão o desequilíbrio estratégico, as forças de ação rápida, as reservas e outras imaginadas. (BRASIL, 2007, p. 32)

Além do acima exposto, a “Metodologia” recomenda que, para cada tipo de força concebida, deverão ser estabelecidos os mecanismos para a evolução da estrutura de paz para a estrutura de guerra. Sobre esse assunto, no entanto, o manual se mantém em um nível de generalização abstrato. Quando se busca, no conteúdo do “SIPLEX-Extrato”, a materialização dessas recomendações metodológicas, lá encontraremos o tema desdobrado em dois grupos de assuntos, que constroem concepções de doutrina estratégica com contornos precisos. O primeiro grupo é formado pelas “Estratégias de

⁴¹ ‘Atualmente são previstas as Forças de Segurança Estratégica (Cobertura e Vigilância), as Forças de Emprego Estratégico (onde estão inseridas as Forças de Ação Rápida) e as Forças de Emprego Geral.’

Emprego” e o segundo, pelas “Hipóteses de Emprego”. Vamos examiná-las em seguida, porém, antes disso, é necessário se fazer referência às Premissas Básicas que o “SIPLEx-Extrato” declara, antes de enumerar as estratégias, propriamente ditas.

São consideradas como Premissas Básicas na construção das concepções estratégicas do Exército Brasileiro:

A preservação da soberania nacional impõe que as questões internas de segurança⁴² sejam resolvidas sem a intervenção de organismos internacionais, regionais ou mesmo de qualquer país, isoladamente ou no quadro de uma coligação ou aliança

O Brasil não reconhece, dentro do seu território, a condição de beligerantes a:

- nacionais ou estrangeiros que se utilizem de atos de terrorismo; e
- grupos armados, civis ou militares, que atentem contra a ordem constitucional e as instituições.

O Brasil preservará a qualquer preço a integridade do seu patrimônio, não aceitando a interferência de outros países ou organismos internacionais contrária a seus interesses nacionais.

O Brasil admite empregar força militar em áreas próximas às suas fronteiras, para neutralizar ou eliminar ameaças aos objetivos da defesa nacional. A Força Terrestre deverá estar em condições de atuar em território estrangeiro, no caso de caracterização de tais ameaças. (BRASIL, , 2002 p. 30/52)

Estas premissas básicas fundamentam, na Concepção Estratégica do Exército (SIPLEx-4), os dois agrupamentos da doutrina estratégica a que nos referimos. Assim, no primeiro agrupamento, as Estratégias de Emprego estão reunidas sob os títulos de Dissuasão, Presença, Ofensiva e Projeção de Poder. O “Extrato” faz, para cada um desses títulos, uma breve nota explicativa, que, por sua simplicidade, possui um tom de manual de ciência militar simplificado. Basta a citação de exemplo, para ilustrar esse “tom”: “Presença: É caracterizada pela presença do Exército no território nacional e

⁴² Não passa despercebido que o *SIPLEx-Extrato*, exatamente quando declara as “premissas básicas” que condicionam a produção das concepções estratégicas, não relaciona a soberania nacional às questões de defesa nacional, mas sim às “questões internas de segurança”.

suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e contribuir de modo eficaz para o desenvolvimento nacional”. (BRASIL, 2002,p. 31/52)

O outro agrupamento apresenta um conteúdo mais substantivo, pois nele são declaradas as Hipóteses de Emprego (HE) para as quais a Força Terrestre deve se preparar. O “SIPLEx-Extrato” esclarece do que se trata: “Hipótese de Emprego é a antevisão de possível emprego da Força Terrestre em determinada situação ou área de interesse estratégico”. (BRASIL,2002,p. 32/52)

As Hipóteses de Emprego estão agrupadas da seguinte maneira, sem que explicita a ordem de importância estratégica, se bem que a Política de Defesa Nacional designe a Amazônia e o Atlântico como áreas prioritárias.

- Hipótese de Emprego (HE) “A”: Amazônia,
- Hipótese de Emprego (HE) “B”: Oceano Atlântico,
- Hipótese de Emprego (HE) “C”: Âmbito regional, exceto Amazônia,
- Hipótese de Emprego (HE) “D”: Conflito entre países da América do Sul, afetando os interesses nacionais,
- Hipótese de Emprego (HE) “E”: Atendimento a compromissos internacionais,
- Hipótese de Emprego (HE) “F”: Defesa dos interesses nacionais e na salvaguarda de pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros, fora do território nacional,
- Hipótese de Emprego (HE) “G”: Garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Se essas são as antevisões que o EME possui como hipóteses nas quais a Força Terrestre pode vir a ser empregada, ainda resta saber quais são as Concepções Estratégicas, - as diferentes maneiras como a Força poderá atender a cada uma daquelas hipóteses -, ou seja, o conhecimento da arte da guerra a aplicar que se transforma em doutrina a ser seguida para orientar o emprego. O “Extrato”enumera três doutrinas básicas para o emprego da Força. São elas:

Doutrina Delta. Diz respeito ao combate convencional, em termos de um conflito externo limitado, no continente sul-americano, excluída aí a área estratégica da Amazônia. Trata-se, evidentemente, da forma de emprego da Força Terrestre mais ‘tradicional’, em diversos sentidos: os adversários presumidos por esta doutrina são as forças armadas dos países vizinhos ao Brasil, notadamente os países meridionais da América do Sul; esta doutrina supõe a campanha com uso intenso de forças blindadas e mecanizadas; e por isso mesmo, o recurso a manobras desbordantes e envolventes, concebidas para serem conduzidas com grande ímpeto, buscando a rápida decisão do conflito. (BRASIL, 2002 p. 37/52).

Doutrina Gama: Trata-se da doutrina para o emprego da Força Terrestre na Amazônia, incluída aí a área Guianense. Esta doutrina contém uma inovação em relação às outras duas e possui duas concepções:

- Se o adversário possuir um poder militar semelhante ou inferior ao do Brasil, deve se buscar a rápida decisão do conflito, empregando-se forças regulares, em combate convencional e a *ofensiva* deverá caracterizar a campanha.

- Se o adversário possuir um poder militar incontestavelmente superior ao do Brasil, serão empregadas forças regulares e mobilizadas, em ações não-convencionais⁴³, evitando-se o engajamento direto com as forças inimigas, e a *resistência* deverá caracterizar a campanha. (BRASIL, 2002 p. 37/52)

⁴³ Nesse caso, a doutrina deixa em plano secundário as estratégias tradicionais (presença e dissuasão) e sinaliza como solução a chamada “Doutrina Gama”, toda ela calcada na ação tática das campanhas de resistência, largamente utilizadas nos casos históricos conhecidos como “guerra popular prolongada”. Essa inserção doutrinária suscita a discussão acerca de quais aspectos (e em que proporção eles) teriam inspirado as Forças Armadas do Brasil a admiti-la como válida e cabível à realidade nacional: As experiências bélicas no Nordeste nas lutas para expulsão dos invasores holandeses no tempo do Brasil - Colônia? As lições da campanha vietnamita contra as forças norte-americanas? A mais recente experiência do EB na campanha contra os guerrilheiros da região do Araguaia? De qualquer forma, o EB admite, frente a um adversário militar mais poderoso, transformar-se em uma força combatente que usa táticas de guerrilha, isto é, táticas típicas de combate não-convencional..

Doutrina Alfa: Esta é outra concepção doutrinária “tradicional” do EB, e diz respeito ao emprego da Força Terrestre em operações de GLO (Garantia da Lei e da Ordem). Esta doutrina privilegia a presença das forças do Exército nos principais pontos do território brasileiro, e tem um caráter ofensivo por aplicar o princípio da *massa*, ou seja, concentrar uma “significativa superioridade de meios em relação às Forças Adversárias, para solucionar as questões”. (BRASIL, 2002 ,p. 38/52)

Esse conjunto formado pelas três doutrinas básicas de emprego e as hipóteses de emprego examinadas anteriormente formam, então, o núcleo das Concepções Estratégicas de Emprego, conforme o “SIPLEx-Extrato”. Resta saber como o EME planeja, no SIPLEx, a distribuição das forças pelo território nacional, a missão designada para cada conjunto de unidades de combate e a natureza dessas unidades. Deve-se recordar que, conforme recomenda a “Metodologia” do SIPLEx, é a Concepção Estratégica do Emprego já examinada, que irá determinar a distribuição, a articulação e a missão das forças:

A Força Terrestre estará articulada no Território Nacional em função do que foi estabelecido na Concepção Estratégica de Emprego. A concepção da articulação é a distribuição das forças em tempo de paz de modo a permitir a evolução rápida para uma estrutura de guerra, considerando nesta evolução a flexibilidade necessária para a concentração estratégica.

A atual articulação da Força Terrestre foi construída ao longo de várias décadas e o processo seqüencial a ser descrito servirá apenas para os ajustes de médio e longo prazo. Isto porque o custo das rearticulações é muito elevado e os locais das ameaças não são precisos. Tempos modernos exigem forças com a mobilidade necessária para realizar rapidamente a concentração estratégica. (BRASIL, 2007 p. 34)

Para isto, cabe rever, então, como o “SIPLEx-Extrato” preconiza distribuição das forças através das diferentes áreas estratégicas do território nacional. Trata-se de manter, nas áreas estratégicas da Amazônia/ Guianense, Centro-Oeste e Bacia do Prata,

forças que assegurem o equilíbrio estratégico e a capacidade de defesa imediata do território. Estas forças são:

- **as Forças de Segurança Estratégica:** forças organizadas e articuladas, desde a situação de paz, ao longo da fronteira terrestre, tendo por objetivo manter a integridade do território nacional:

- as Forças de Cobertura Estratégica: objetivam manter a integridade do território nacional,

- as Forças de Vigilância Estratégica: forças que mantêm o estado de alerta sobre a atuação de forças oponente,

- **as Forças de Emprego Local:** forças articuladas em profundidade em uma determinada área,

- **as Forças de Emprego Gerais:** forças disponíveis desde o tempo de paz, disponíveis para atuar em qualquer área estratégica,

- **as Forças de Ação Rápida (FAR):** forças mantidas em condições de emprego imediato, possibilitando pronta resposta, dentro ou fora do território nacional.

Essa articulação do Exército corresponde, aproximadamente, a um efetivo ao redor de 200.000 homens, organizados em 7 Comandos Militares, que enquadram 8 Comandos de Divisão de Exército, correspondendo a 27 Brigadas. Esta concepção está, evidentemente, sujeita a metas de curto, médio e longo prazo; que constituem as metas estratégicas de evolução da Força Terrestre. O curto prazo abrange aquelas metas que coincidem como período de um Governo (federal). O médio prazo se relaciona com o tempo médio do ciclo de vida do material (de emprego militar) e com a evolução da Doutrina de Emprego. O longo prazo corresponde à duração média da carreira do oficial, da formação até o posto de coronel.

Diretrizes Estratégicas (SIPLEx-5)

Os dois últimos capítulos do “SIPLEx-Extrato” são muito mais curtos do que o capítulo que terminamos de examinar; fazem apenas alusões superficiais às áreas do Sistema de Planejamento do Exército a que se aplicam, apresentando-as na forma de organogramas bastante sintéticos. Talvez isto seja imposto pela necessidade de se manter ou sigilosos, ou reservados, os assuntos que as diretrizes e planos cuidam com mais detalhe. Essa suposição está fundamentada na Metodologia do SIPLEx, a qual, no capítulo 5, “Diretrizes Estratégicas”, diz que:

As Diretrizes constituem a parte do Livro IV do SIPLEx em que as idéias, análises e concepções até aqui deduzidas e elaboradas se transformam em ações concretas. Indicam o ‘como fazer’ para alcançar os Objetivos da PMT e a Concepção Estratégica do Exército. As Diretrizes são a essência das Estratégias. (BRASIL, , 2007 p. 40) (grifo nosso)

Se, então, a diretriz é o núcleo da estratégia, o conhecimento das diretrizes corresponde ao conhecimento detalhado da estratégia concebida e, então, é necessário manter-se restrito o acesso a tais diretrizes. De qualquer maneira, a “Metodologia” prevê três tipos diferentes de diretrizes estratégicas:

a) Diretrizes Estratégicas que Orientam os Processos de Mudança (Executivas)

Devem pertencer a essa categoria aquelas diretrizes que determinam, a curto, médio e longo prazo, a evolução da Força Terrestre, em direção a um futuro concebido. São elas, inicialmente:

- Diretriz Estratégica de Reestruturação do Exército,
- Diretriz Estratégica de Ciência e Tecnologia e
- Diretriz de Reparelhamento do Exército

b) Diretrizes Estratégicas Normativas

Estas diretrizes não estabelecem metas nem ações estratégicas, porém estabelecem os procedimentos para o emprego da Força Terrestre em determinadas situações, como as Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

c) Diretrizes Estratégicas Organizadoras dos Sistemas

São aquelas diretrizes que determinam como devem se organizar os sistemas gerenciais de apoio a decisão, em uso pelo Exército

O “SIPLEx-Extrato” mostra muito pouco daquilo que está materializado por essas recomendações metodológicas, limitando-se a exibir uma tabela de duas colunas, nas quais estão listados os títulos das principais diretrizes existentes, e a sua distribuição por Subchefia do Estado-Maior. Em todo caso, em um tópico intitulado de “Outras Considerações”, é feita a observação de que a Diretriz de Estruturação da Força Terrestre, a cargo da 3ª. Subchefia do EME recebe “ênfase especial”, pois ela

- orienta a organização da Força Terrestre, de modo a dotá-la de uma estrutura organizacional flexível o suficiente para que evolua, com um mínimo de adaptações, para Estrutura Militar de Guerra;
- define ações estratégicas a serem desenvolvidas pelos diversos órgãos;
- define a Estrutura para a Força de Paz;
- atribui responsabilidades de planejamento em diversos níveis;
- estabelece metas estratégicas nos diversos horizontes de tempo (curto, médio e longo prazos). (BRASIL, 2002 p. 48/52)

Mais adiante, quando se for examinar uma avaliação crítica do SIPLEx, se perceberá que, de fato, a Diretriz de Estruturação da Força Terrestre é a principal entre as Diretrizes Estratégicas emitidas pelo Comando do Exército.

Planos Básicos (SIPLEx-6) e Planos Operacionais (SIPLEx-7)

À medida que o “SIPLEx-Extrato” desenvolve a sua descrição do Sistema de Planejamento do Exército e se aproxima do nível em que o planejamento – em sentido geral - passa a dar lugar aos planos de ação mais detalhados, a informação disponibilizada vai se transformando em apenas uma alusão à existência destas entidades (os planos), sem revelar praticamente nada de substancial sobre eles. Por sua vez, a Metodologia do SIPLEx, no capítulo VI, “Planos”, diz que “o Plano Diretor do Exército (PDE) é a parte do Sistema de Planejamento do Exército que estabelece prioridades e abriga os planos que traduzem em ações as “necessidades da instituição”, sendo que o Plano Diretor do Exército é composto pelo Livro de Prioridades (Lv Prio), pelos Planos Estratégicos (PE), pelos Planos Básicos (P Bas) e pelos Planos Setoriais (PS) (BRASIL, 2007 p. 44).

Compete ao Plano Diretor do Exército, entre outras finalidades:

- dar conseqüência ao planejamento estratégico,
- traduzir as necessidades do Exército em ações fisicamente quantificáveis e passíveis de avaliação objetiva, e
- compatibilizar as necessidades do Exército com as disponibilidades de recursos financeiros pela definição de prioridades, pelo estabelecimento de objetivos e pela definição dos meios. (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, EXÉRCITO BRASILEIRO, ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2007 p. 44)

Quanto ao Livro de Prioridades, a “Metodologia” dispõe que ele é o documento que estipula a ordem de atendimentos das necessidades, conforme uma ordem de prioridades, por OM (Organização Militar) para a distribuição de material de emprego militar. Para estabelecer esta ordem de prioridades, as OM são ordenadas por grupos, conforme as suas finalidades de emprego. A “Metodologia” exhibe a seguinte tabela, com a ordem de prioridades:

PRIOR	GRUPOS DE EMPREGO	SIGLA
1	Força de Ação Rápida Estratégica	FAR Estrt
2	Força de Ação Rápida Regional	FAR Reg
3	Núcleo de Modernidade	Nu Modernidade
4	Organização Militar de Apoio (Forças de Ação Rápida Regional e Força de Emprego Estratégico)	OM Ap / FAR Rg/ F Emp Estrt
5	Forças de Emprego Estratégico Integrante do Sistema de Defesa Aérea Brasileiro ou do Grupamento de Unidades-Escola	F Emp Estrt Intg SISDABRA/GUES
6	Organização Militar para Emprego na Garantia de Lei e Ordem	OM Emp GLO
7	Organização Militar de Emprego Peculiar	OM Emp Peculiar
8	Forças de Segurança Estratégica	F Seg Estrt
9	Forças de Emprego Estratégico	F Emp Estrt
10	Forças de Emprego Local	F Emp Loc
11	Forças de Emprego Geral	F Emp Ge
12	Outras Organizações Militares	Outras OM

Cabe fazer notar que as Organizações Militares destinadas a serem empregadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), estão em sexto lugar na ordem de prioridades para o recebimento de Material de Emprego Militar. Ainda assim, o Comando Militar de Área definirá dentro do grupo a OM que terá precedência, de acordo com a Concepção Estratégica do Exército e com as Áreas Estratégicas⁴⁴.

A informação que o “SIPLEX-Extrato” fornece não é detalhada. Limita-se a esclarecer que os Planos Básicos, contidos no SIPLEX, são Planos de Preparo, elaborados pelo EME e pelos Órgãos de Direção Setorial, que detalham as ações estratégicas contidas nas Diretrizes Estratégicas do SIPLEX-5. A existência de tais planos é referida pelas seguintes rubricas: Pessoal; Doutrina Militar Terrestre; Instrução Militar; Ensino; Ciência e Tecnologia; Logística; Inteligência; Mobilização;

⁴⁴ BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado Maior. *Metodologia do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX)*. Brasília, 2007, p. 45 e 46.

Informações Organizacionais; Informações; Guerra Eletrônica; Comunicações; Cultura; e Comunicação Social. (BRASIL, 2002, p. 50/52)

De qualquer maneira, o “Extrato” faz uma nota ao se referir ao Plano de Estruturação do Exército (PEEx), assinalando que este plano é desdobrado em dois tomos, que tratam da Estruturação da Força Terrestre e da Organização Básica do Exército. Além disso, menciona que o PEEx detalha prescrições contidas na Concepção Estratégica do Exército e serve de base para as propostas orçamentárias. (BRASIL, , 2002 p. 51/52)

Por fim, a “Metodologia do SIPLEx” trata dos Planos Operacionais, ou seja, do planejamento elaborado pelo Exército para desempenhar a sua missão como força combatente:

Os Planos Operacionais são documentos elaborados visando o cumprimento de missão militar para solucionar problemas relativos às situações de crise ou de conflito armado.

Os Planos Operacionais prevêm, dentre outras, o emprego de meios militares – pessoal e material – e a maneira como um comandante de um comando operacional pretende cumprir determinada missão. (BRASIL, 2007, p. 59)

Como já assinalado, o nível de “fechamento” do “SIPLEx-Extrato” vai aumentando à medida que, ao descrever o sistema de planejamento, entra no território dos planos operacionais. O “Extrato”, portanto, apenas registra a existência dos Planos Operacionais da Força Terrestre, que são aplicáveis à Defesa Externa, à Defesa Territorial e às Operações de Garantia da Lei e da Ordem. O “Siplequinho” se encerra com uma nota de observação a respeito da realimentação do Sistema: “A realimentação, atividade contínua e permanente de informações e de avaliação dos resultados, permitirá a adoção de medidas e decisões oportunas, seja ao longo da elaboração do planejamento, seja na execução das ações.” (BRASIL, , 2002 p. 52/52)

A leitura cruzada da “Metodologia do SIPLEEx” e do “SIPLEEx-Extrato”, conforme procedida ao longo deste capítulo, levanta um rol de perguntas que ficarão sem resposta. Não é possível, por meio daquilo que o “Extrato” revela saber-se até que ponto o Sistema de Planejamento do Exército cumpre as recomendações de sua “Metodologia”, mesmo porque o “Extrato” que examinamos é anterior à “Metodologia”. O manual da “Metodologia” expressa que o Sistema de Planejamento já foi revisto diversas vezes ao entre 1991 e 2002, mas não existe nenhuma informação a respeito da extensão ou profundidade de tais revisões. Também não é possível avaliar-se o grau em que o “Extrato” é um retrato preciso do sistema em si mesmo, assim como é muito difícil buscar as correspondências, ponto a ponto, entre o que a “Metodologia” preconiza e aquilo que o “Extrato” expõe. O texto da “Metodologia” é um documento de acesso público, mas as suas recomendações muitas vezes se revestem de um grau de generalidade que auxilia muito pouco o seu leitor a compreender como, a partir das normas, pode-se construir um sistema integrado de doutrina estratégica.

Talvez possa ser argumentado que a matéria em pauta – o planejamento estratégico do Exército Brasileiro – pela sua natureza de assunto sensível à defesa nacional, exija que as coisas se passem dessa maneira – sem publicidade.

Uma Análise Crítica do SIPLEx

Em 2003, o Coronel de Cavalaria Fernando Vasconcellos Pereira apresentou à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do Certificado de Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar, o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “O Sistema de Planejamento Estratégico do Exército: uma análise crítica”. Ao longo das 61 páginas dessa monografia, procurou fazer uma avaliação do SIPLEx e colocou como problema a ser investigado a questão:

A problematização, enfoque principal do estudo, consolida-se na seguinte indagação: é o SIPLEx um modelo eficiente de planejamento estratégico para o Exército, ou serve apenas como uma ferramenta de motivação e homogeneização de pensamento doutrinário? (PEREIRA, 2003, p. 22).

O Coronel conseguiu neste parágrafo colocar a dicotomia pela qual o SIPLEx pode ser pensado: ele pode ser uma ferramenta para a motivação organizacional e unificação do pensamento militar; ou então um modelo eficiente para planejamento estratégico do Exército Brasileiro.

Evidentemente, o SIPLEX pode cumprir ambos papéis, mas separá-los para examinar em que grau atende a um e a outro, parece ser uma aceitável aproximação metodológica. O divisor da dicotomia está no critério de eficiência: se o SIPLEx falha em ser eficiente como sistema de planejamento, ainda poderá ser usado como artifício motivacional; mas a falha, admitida a hipótese de não estar atendendo à sua metodologia, representaria um comprometimento do sistema de planejamento. A monografia revela que este corte se materializa, na verdade, nas duas versões do SIPLEx: a sua versão completa, inacessível ao público externo ao Exército, por um

lado; e a sua versão reduzida – o “Extrato”– documento de acesso mais liberal, por outro.

As duas versões cumprem papéis diferentes dentro e fora da Força e podem ser tomadas como entidades com existências independentes. De qualquer maneira, Pereira (2003), ao trazer o conceito de eficiência para o âmago de problema que está se propondo discutir, retoma uma questão já bem conhecida da sociologia militar, a saber, que a busca da eficiência é um dos valores basilares da profissão militar. E mais, traz à tona que a eficiência no combate é a mensuração universal dos exércitos.

A própria “Metodologia” do SIPLEx faz uma advertência a respeito desta questão e também utiliza, por sua vez, a palavra “eficiência”:

A inadequação, a obsolescência, a precariedade, a dependência externa ou a falta de quaisquer daqueles aspectos têm de ser evidenciadas como grave desafio organizacional a ser superado, visto que é a condição de força de combate que justifica a existência do EB. A fraqueza na eficiência operacional compromete o sentido de força combatente, pois passa a exercer mero papel de corpo de cerimoniais (BRASIL, , 2007 p. 17)

A determinação da eficiência ou do grau de sucesso do SIPLEx, portanto, como sistema de planejamento organizacional, é o motivador do trabalho que Pereira (2003) apresentou à banca examinadora. De maneira geral, para qualquer organização, seja empresa privada ou entidade governamental, é crucial atingir o grau de eficiência com o qual a organização consegue prospectar seu futuro e, a partir de sua situação presente, encaminhar soluções para resolver suas dificuldades. O jargão corrente da administração pública e privada designou esse tipo de atividade com a expressão “planejamento estratégico”, e não é necessário aqui se fazer a recapitulação das origens militares da ocupação em se fazer planos.

Afinal, qual a utilidade em se planejar se o caminho realmente a ser percorrido é diferente daquele que é planejado? As ponderações de Pereira coincidem com as de Williamson Murray. O primeiro afirma:

Paradoxalmente, solicitar a alguém para descrever a estratégia que a organização onde trabalha tem adotado nos últimos cinco ou dez anos poderá receber como resposta a descrição do caminho realmente percorrido, caminho este, muitas vezes, diferente do planejado. Se, como se aceita normalmente, estratégia é planejar para atingir resultados consistentes com a missão da organização, não deveria a efetividade de qualquer planejamento ser medida exclusiva e prioritariamente, pelos resultados obtidos? Se não for para isso, afinal para que serve planejar? (PEREIRA, 2003 p. 19)

Esta dificuldade é a mesma a que Williamson Murray alude na introdução do seu renomado *The making of strategy*, onde ele nos diz que as linhas gerais da estratégia de um Estado, em determinado momento, não são difíceis de discernir, porém o processo através do qual aquela estratégia se desenvolveu é, com frequência, extremamente complexo, pois “o pensamento estratégico não ocorre em um vácuo, ou negocia soluções perfeitas; a política, a ideologia e a geografia moldam as peculiares culturas estratégicas nacionais” (MURRAY, W. E KNOX, M., 1996, p. 3).

O trabalho de Pereira (2003) está organizado da maneira canônica: introdução, referenciais metodológicos e teóricos, hipóteses, exposição/discussão do assunto e conclusão final. Ao longo do texto é que se pode captar as observações críticas à respeito do Sistema de Planejamento do Exército, as quais, no entanto, em nenhum momento fazem uma exposição abrangente da situação do sistema, nem revelam aquilo que pode estar contido nas auto-avaliações do SIPLEx. As observações mais críticas são colocadas ao longo do texto e, algumas vezes, por inferência, se pode deduzir que os problemas referenciados são sérios, mas o grau de sua severidade não é determinado com clareza.

Ao finalizar a exposição do tema escolhido e desenvolver rápida descrição das partes (livros) constitutivas do SIPLEEx, surge uma indicação sobre o motivo de se fazer um trabalho a respeito do SIPLEEx:

Decorridos mais de quinze anos da implantação do SIPLEEx, há dúvidas sobre a sua efetividade, uma vez que muitas das metas alcançadas não foram atingidas. Por várias razões, sejam estas de cunho financeiro ou político, sejam por discordância ou falta de engajamento intelectual, muitos passos claramente previstos e explicitados não foram dados, atrasando o desenvolvimento de toda a sistemática. Como decorrência, é oportuno examinar criticamente o processo, para que se estabeleçam, de forma responsável e bem intencionada, parâmetros de ajuste e correção. (PEREIRA, F.V., 2003, p. 17).

O tom cauteloso do texto, com o uso de oração com sujeito oculto ou indeterminado (“há dúvidas”) pode ser justificado, visto que se trata de uma crítica interna à organização e aponta que aquilo que estava previsto e explicitado para ocorrer, não aconteceu. Repetitivamente o recurso explicativo às insuficiências orçamentárias será retomado em diversos momentos. Em suma, passa a ser, manifestamente, um recurso argumentativo para colocar “para fora” do Exército a causa original das eventuais falhas do SIPLEEx. Não se tenciona esvaziar o argumento, pois é admissível a carência de recursos orçamentários para se fazer o planejado. Assim é que, logo em seguida, ao iniciar a exposição do problema, o ponto surge com clareza:

Ao criar o SIPLEEx, alinhando-se às principais correntes de pensamento vigentes à época, sintonizado com a modernidade, o Exército esperava dar solução à falta de continuidades em suas ações? Previu a dificuldade de implementar as ações previstas, sem as quais nada adianta planejar? Os homens que o idealizaram estavam conscientes da necessidade de um permanente acompanhamento? Esse tipo de perguntas não se faz normalmente. Devido às características da própria instituição, pouco se questiona sobre a validade do sistema adotado. (PEREIRA, F.V., 2003, p. 18).

A inquietação do oficial superior está aí manifestada: o sistema existe, e os seus problemas também, mas as características de uma instituição que funciona, no miúdo do dia-a-dia, pautada pela disciplina e pela hierarquia, parecem impedir que perguntas normais acerca desses problemas sejam feitas. Se o SIPLEEx tem uma validade, qual é

ela exatamente? Mais uma vez, o critério da eficiência (ou da eficácia, a ser tratada posteriormente) surge na montagem no problema:

Passados quase vinte anos de sua implantação, cabe questionar sobre a eficácia do método utilizado. Terá o SIPLEx se tornado um fim em si mesmo, ao invés de uma ferramenta fundamental para ordenar o planejamento da instituição? Ou será apenas uma fonte de inspiração doutrinária para homogeneizar o pensamento dentro do Exército?

[...]

Duas são as vertentes segundo as quais pode o SIPLEx ser analisado: a primeira, como um modelo de planejamento de médio e longo prazo, balizando a direção do avanço do EB, dentro do que se espera do moderno gerenciamento estratégico, sem o qual não há instituição contemporânea que possa progredir; a segunda, por aproveitamento lógico, como uma maneira de padronizar a linguagem e homogeneizar o pensamento dentro da organização. Qual delas é a mais importante? (PEREIRA, F.V., 2003, p. 19-20).

Na tentativa de responder à pergunta acima e deixar mais caracterizadas as duas vertentes, o militar faz breve digressão a respeito do “referencial teórico” que sustenta, ou sustentou, a elaboração do SIPLEx. Os pontos mais relevantes da digressão é uma breve referência à metodologia da Escola Superior de Guerra para o planejamento da ação governamental, mas com a observação de que ela não é mais usada pelos administradores federais há muito tempo.

Outro ponto relevante é também uma referência a autores do *management theory* norte-americana (Mintzberg e outros) que chama a atenção para um fato recorrente dentro das corporações privadas, qual seja: o planejamento estratégico é usado, ou transforma-se, em controle estratégico, para a motivação e homogeneização de doutrina.

Na seqüência dessa digressão, PEREIRA (2003, p. 32) retoma o problema da valorização das duas vertentes que havia identificado no uso do SIPLEx, e também faz uma revelação:

Apesar de, inicialmente, não ter sido formulado especificamente como uma ferramenta de padronização de pensamento, como se depreende da leitura dos documentos que o regulavam, pouco a pouco isso foi sendo alterado, ao se perceber que seu estudo e a sua constante citação poderiam servir perfeitamente para tal

propósito. Na apresentação do SIPLEx, como introdução ao documento reduzido, reproduzido para ampla distribuição, o “Siplequinho”, o EME afirma que o mesmo se destina, entre outras coisas, a manter e aprimorar a tão necessária unidade de pensamento e ação. Como o SIPLEx nunca foi completado, esse tem sido, na verdade, o seu maior objetivo.

Feita a revelação, em 2003, de que “o SIPLEx nunca foi completado”, o autor inicia a parte propriamente analítica de seu Trabalho de Conclusão de Curso, no qual propõe como objetivo geral determinar se o SIPLEx “constitui um sistema de planejamento estratégico eficiente, e que traz contribuições significativas para o EB, ou se serve apenas como ferramenta de motivação e homogeneização de pensamento doutrinário”.

Para poder fazer uma avaliação de cada um dos livros que compõem o SIPLEx, determina previamente as definições dos três critérios que irá utilizar na análise: cada parte constitutiva do SIPLEx será analisada quanto à sua eficiência, eficácia e efetividade. Vamos reproduzir abaixo o significado que Pereira (2003, p. 32-35) atribui a cada uma destas palavras, juntamente com o seu significado de dicionário:

Eficiência: “entenda-se eficiência como a relação insumo-produto. Busca o máximo do aproveitamento dos recursos de toda a ordem, necessários ao objetivo proposto, e está relacionada ao processo”. O dicionário Houaiss, na rubrica de administração, fornece para aquela palavra o sentido de “qualidade ou característica de quem ou do que, num nível operacional, cumpre as suas obrigações e funções quanto a normas e padrões”.

Eficácia, segundo Pereira (2003, p. 35), “é a capacidade de alcançar os objetivos organizacionais num determinado período de tempo, isto é, cumprir as metas programadas”. O Dicionário Houaiss, por sua vez, na rubrica de administração diz:

“qualidade ou característica de quem num nível de chefia, de planejamento, chega realmente à consecução de um objetivo”

Efetividade: mais uma vez conforme Pereira (2003, p. 35) “a capacidade de atender as expectativas e necessidades da organização. Relaciona-se diretamente aos resultados, e mede o grau de utilidade das metas ou dos resultados alcançados e significa “fazer certo a coisa certa”. Já o citado dicionário define como “qualidade do que atinge seus objetivos estratégicos, institucionais, de formação de imagem, etc.”.⁴⁵

Uma vez estabelecidos esses critérios para examinar o SIPLEx, o autor desenvolve uma análise de cada um dos seus livros, a partir de sua versão integral, aprovada em 2002. além de julgar cada etapa do SIPLEx por meio de tais critérios. Adicionalmente é examinado o viés que, à época da investigação, estaria direcionando cada “fase” do Sistema, para uma ou outra das “vertentes” acima mencionadas: “Dentro do espírito deste trabalho, ainda se buscará esclarecer para onde se dirige o método: para o planejamento estratégico ou para obter unidade de pensamento dentro da Força.” (PEREIRA, 2003 p. 35).

O SIPLEx é, então, avaliado de duas maneiras. O autor examina se as diversas “fases” do sistema de planejamento do Exército estão em conformidade com os critérios estabelecidos e, além disto, qual é o seu direcionamento segundo as “vertentes” estabelecidas. Parece ser claro que, se o SIPLEx atender, ponto a ponto, aos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, seu funcionamento como um sistema de planejamento estratégico estará confirmado. Para a análise crítica do sistema, portanto, as não-conformidades é que se revestem de interesse, pois ali estarão as oportunidades de melhoria do sistema. Por isso, serão destacados os aspectos em que, segundo o

⁴⁵ HOUAISS, Antonio. *Dicionário da Língua Portuguesa*: Versão 1.0.5, agosto de 2002. Disponível em: <http://www.dicionariohouaiss.com.br/index2.asp>. Acesso em: 01 set. 2008.

juízo de Pereira (PEREIRA, 2003, p. 42), o SIPLEx não chega a atender aos critérios adotados.

Missão do Exército – SIPLEx – 1

Eficiência: atende ao critério.

Eficácia: atende ao critério.

Efetividade: ao critério.

Avaliação do Exército – SIPLEx – 2

Eficiência: atende ao critério

Eficácia: atende ao critério, porém com a observação de que “merece, entretanto, ser atualizado com frequência, pelo menos anual, com o intuito de reforçar a credibilidade do sistema como um todo”

Essa observação é surpreendente. Afinal, qualquer sistema de planejamento para que mantenha a sua eficácia prospectiva, necessita ser atualizado constantemente. No caso da avaliação do EB, *vis-à-vis* as conjunturas internas e externas da instituição, como pode ocorrer que o sistema não seja reavaliado *ao menos* anualmente? Como pode ser eficaz um sistema de planejamento estratégico desatualizado no aspecto da avaliação dos seus dados de conjuntura?

Efetividade: A avaliação do autor é “pode-se considerar que sim”.

Política Militar Terrestre – SIPLEx-3:

Eficiência: atende ao critério.

Eficácia: não atende: “isto é causado, basicamente, pela falta de conexão entre o desejado e o disponível, entre o planejado teoricamente e os orçamentos

destinados ao Exército. Metas formuladas não passam, em muitos casos, de aspirações, sem nenhuma possibilidade real de serem atingidas”.

Efetividade: atende parcialmente. Segundo Pereira (2003, p. 44), a Concepção Política Básica é efetiva quando apresenta seu objetivo-síntese e seus objetivos gerais, porém “as metas materiais, por exemplo, constituem uma impossibilidade a curto e médio prazos. Pode-se dizer que o SIPLEx-3 é mais efetivo como motivação e padronização do pensamento, do que como ferramenta de planejamento”

Concepção Estratégica do Exército - SIPLEx-4

Eficiência: atende ao critério.

Eficácia: não atende ao critério. Pereira alerta que, se a eficácia deve ser entendida como a capacidade de alcançar os objetivos, num determinado período de tempo, atingi-los passa a ser um parâmetro importante. Por isto mesmo, as metas devem ser factíveis para a organização que as estabelece em seu planejamento: “Não basta enunciá-las, sem fundamentos com a realidade orçamentária ou com a vontade governamental de torná-las realidade. Assim agindo, o planejamento estratégico da Instituição adquire um caráter fictício, um arcabouço sem alicerces” (PEREIRA, 2003 p. 46)

Efetividade: embora o critério seja considerado atendido por Pereira , porque o SIPLEX-4 é útil para orientar o planejamento e manter a coesão doutrinária, o que pode ser um objetivo institucional, há, no entanto, certa ressalva que parece estar em contradição com a nota positiva da aprovação inicial ao livro em foco:

As metas traçadas são, em sua maioria, lógicas e plenamente aceitáveis. Porém, parecem descrever, algumas vezes, outra Força Armada que não o EB. Prevê qualidade e mobilidade ao invés de quantidade; eficiência operacional, forças

completas com suficiente poder de combate para assegurar o desequilíbrio a favor do Brasil; forças que, mesmo não sendo prioritárias, possam assegurar atitude ofensiva ou defensiva. Mas reconhece as enormes dificuldades para tal. (PEREIRA,, F.V. 2003 p. 47)

Diretrizes Estratégicas do Exército – SIPLEx-5

Cabe recordar aquilo que a “Metodologia do SIPLEx” diz a respeito da função que as Diretrizes Estratégicas devem cumprir: elas transformam as idéias, análises e concepções em ações concretas; e elas são “a essência das Estratégias”⁴⁶. Não há, portanto, como minimizar a importância das Diretrizes Estratégicas dentro do sistema de planejamento estratégico.

As observações contidas na monografia apresentada à ECEME não deixam dúvidas de que o funcionamento real do SIPLEx, na elaboração das Diretrizes Estratégicas, parece ter sérios problemas. Pereira (2003, p. 47) diz a respeito das Diretrizes Estratégicas do SIPLEx :

O método de planejamento, como modelo, é possuidor de uma lógica cristalina. Há que se verificar, entretanto, se esta é sempre mantida. Assim, para que servem, realmente as diretrizes? Pela Coletânea [Coletânea Doutrina Militar Terrestre, 1992], para orientar os trabalhos de formulação dos PI Bas, tão somente. Hoje, e talvez pelo fato de listar ações suplantam em muito esta finalidade. Isso se percebe ao examinar algumas, compulsando diretamente cada Diretriz e tentando estabelecer um padrão comum (PEREIRA, F.V.,2003 p. 48).

Em suma, as Diretrizes estão cumprindo diversas outras funções que deveriam ser exercidas pelos Planos Básicos, o que termina por esvaziar a sua função de direcionamento, de orientação normativa. Para atender às necessidades que se colocam em um nível inferior da hierarquia do sistema, as Diretrizes terminam por admitir variações no seu método de confecção. O resultado parece insatisfatório em relação ao propósito inicial delas.

⁴⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. EXÉRCITO. ESTADO-MAIOR. *Metodologia do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx)*. Brasília, 2007, p. 40.

Eficiência: não atende ao critério, conforme Pereira (2003) porque

essas variações na redação das Diretrizes afetam a lógica empregada, por duas razões: antecipam itens que deveriam constar dos PI Bas (Planos Básicos), contrariando a metodologia inicial do sistema. Porém, muito provavelmente, isso se deveu ao fato dos PI Bas nunca terem sido confeccionados. A inexistência destes, senão fosse substituída por algum outro documento, impediria a divulgação de informações e orientações absolutamente necessárias ao funcionamento dos diversos Sistemas. Do ponto de vista do SIPLEx, pode ser considerado um mal necessário, para não paralisar o Exército; quanto ao critério da eficiência, carece de aperfeiçoamentos. (PEREIRA, F.V. 2003 p. 49)

Eficácia: não atende ao critério.

Como existe uma multiplicidade de maneiras para se criar as Diretrizes Estratégicas, elas não cumprem aquilo que é previsto por sua Metodologia. Na realidade, em vez de orientar como atingir os objetivos da política militar terrestre, algumas diretrizes apontam as próprias ações que fariam parte da interpretação dos escalões inferiores com encargo de elaborar os planos básicos. Além disso, vem à tona a questão se a falta de homogeneidade entre aquelas diretrizes se torna obstáculos ao planejamento.

Eficiência: não atende ao critério. É suficiente a citação:

a partir deste ponto do SIPLEx, a análise torna-se mais teórica, pois como os documentos previstos não foram integralmente confeccionados, e por conseguinte, ainda não avaliados na sua totalidade, não se pode julgar o que ainda não completou o seu ciclo formal. Esta é uma realidade que não pode ser refutada (PEREIRA, F.V., 2003, p. 50).

Planos Básicos – SIPLEx 6

A importância dos Planos Básicos, dentro do SIPLEx, não pode ser subestimada, uma vez que, como em qualquer planejamento organizacional eles se referem aos planos de ação propriamente ditos. Eles demonstram ações concretas no tempo e no espaço, isto é, explicitam realidades tangíveis e não mais objetivos abstratos e tão genéricos como observados na política militar terrestre. Sendo documentos estritamente práticos, cabe discutir se a meta, o objetivo ou a missão existente num plano básico não

se transformar em execução, o que seria tal plano. Simplesmente tal plano não “existe” para fins práticos e ele poderia ser questionado, colocando todo o sistema de planejamento em xeque. Seria, então, como algo semelhante a uma fantasia de bem intencionados assessores e estrategistas?

Essas conjecturas nos levam a acreditar que, dentre todos os Planos Básicos (PI Bas), o Plano de Estruturação do Exército (PEEx) é o mais importante, por orientar e influir em todos os demais correlatos e serve de guia para a atualização do Plano Diretor do Exército (PDE). Conforme já mencionado, sabe-se, por intermédio da fonte em pauta nesta seção, que o PEEx, por sua importância, tem sido feito periodicamente, porém há alguns outros Planos Básicos, previstos há muito tempo no SIPLEx, que não eram produzidos. Ora, isso poderia significar o “colapso de sistema de planejamento”, razão pela qual Pereira (2003, p.51), antes de se remeter à aplicação dos critérios de avaliação, acautela-se em tom peremptório:

Pela lógica do método, sem os PI Bas não haveria a possibilidade de administrar, prever, coordenar nenhuma atividade relacionada ao planejamento do EB. Evidentemente, isso nunca ocorreu, nem ocorrerá. As metas estabelecidas nas Diretrizes Estratégicas e nos demais documentos do SIPLEx são apropriadas e incluídas no PDE, compondo a programação anual do Exército junto ao Governo Federal, sem que nunca, até o presente momento tenha havido a aprovação formal de nenhum PI Bas. (PEREIRA, F.V., 2003 p. 51)

Revelado que o SIPLEx está falhando em produzir, aprovar e fazer executar os Planos Básicos, é feito o comentário de que, do ponto de vista de sua utilidade, como motivadores e difusores da unidade de doutrina e ação, os Planos Básicos são inócuos uma vez que cabe às outras funções do SIPLEx a geração da orientação doutrinária. A disfunção em produzi-los é, como assinalado, uma disfunção de sistema assim registrada:

Pela engenharia do SIPLEx, os passos a serem dados são sucessivos e apoiados sempre nos anteriores. Entre os fundamentos, está sua realimentação, que deve ser feita a partir do atendimento ou não das metas e objetivos traçados. Esse é um dos

cinco princípios básicos constantes das Normas: planejamento, execução, avaliação e controle (PEREIRA, F.V. 2003, p. 53)

A severidade dessa falha, então, é exposta com seus contornos bem definidos:

Os PI Bas são imprescindíveis para a avaliação do método como ferramenta de planejamento estratégico. Sua importância absoluta é com a fase final de todo o processo administrativo. Como se depreende, é somente a partir da elaboração, aprovação e divulgação oficial dos PI Bas que se poderá quantificar o quanto o SIPLEx, como modelo de planejamento estratégico, tem sido eficiente, eficaz e efetivo, para os fins a que se propõe. E a sua ausência causa problemas sérios. Por mais que o Exército progrida, sem os PI Bas não haverá planejamento organizado e sério que possa funcionar. (PEREIRA, 2003, p. 52).

Apesar disso, Pereira (2003, p. 53) conclui que: “considera-se, para fins deste trabalho, que avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos PI Bas, sem que os mesmos tenham sido implementados e testados, seria um exercício prematuro”.

O exercício de lógica formal – não se pode avaliar o que ainda não existe – não impede que o raciocínio lógico siga adiante e coloque sob suspeição, por inteiro, o SIPLEx como um sistema de planejamento capaz de produzir resultados tangíveis. A auditoria externa de sistemas de gerenciamento, sejam eles sistemas de gerenciamento da qualidade, financeiro ou de telecomunicações, só para citar os mais conhecidos, é uma tarefa que exige muito, em diversos aspectos, dos profissionais que a executam. É por isso que não se pode esperar que o militar em pauta, ao investigar e elaborar uma monografia, também fizesse o papel de rígido auditor interno do Exército Brasileiro, ao qual ele serve submetido aos rigores da hierarquia e da disciplina. Talvez, exista nestes comentários mais risco profissional do que um paisano pode perceber. Ainda assim, submeter o planejamento estratégico do Exército Brasileiro à boa prática gerencial de uma auditoria externa qualificada, sem envolvimento passional ou funcional, com a entidade, poderia evitar os eventuais constrangimentos gerenciais e trazer oportunidades de melhoria de desempenho organizacional.

Planos Operacionais – SIPLEx 7

A forma de avaliação, extremamente cautelosa, empregada sobre os Planos Básicos, que deveriam ser uma das saídas finais (*output*) do SIPLEx, prepara o terreno para o julgamento do principal resultado do Sistema de Planejamento do Exército: os Planos Operacionais (SIPLEx-7). Pereira (2003, p. 54-55) menciona que os Planos Operacionais da Força Terrestre sempre existiram, mesmo antes do SIPLEx e da criação do Ministério da Defesa (MD). Com o advento desse ministério, ele supõe que novos planejamentos operacionais, para incorporar operações combinadas entre as três Forças, deverão surgir, porém “na ausência de ameaça clara e premente, não parece haver pressão demasiada nos órgãos responsáveis por esta coordenação.” (PEREIRA, 2003 p. 54)

Em suma, os Planos Operacionais existem como uma “saída” de sistema – o SIPLEx produz Planos Operacionais -, porém repentinamente a aplicação dos critérios de eficácia, eficiência e efetividade é suspensa. A razão é explicitada assim:

“Apesar do cuidado com que se supõe sejam feitos, e mantidos atualizados, diante das enormes dificuldades de material e recursos que o Exército atravessa, seria um exercício inútil tentar emitir uma avaliação quanto à sua eficácia e eficiência”. (PEREIRA, F.V., 2003 p. 55)

Na conclusão de seu trabalho, Pereira (2003, p. 56) retoma a questão central de sua investigação:

Ao iniciar este TCC, o autor formulou, como hipótese a ser comprovada ou negada, a possibilidade de que o SIPLEx não estivesse servindo como um modelo efetivo e real de planejamento estratégico para o EB, mas principalmente como uma fonte de inspiração doutrinária, para obter de seus integrantes unidade de pensamento e ação. (PEREIRA, F.V., 2003 p. 56)

A hipótese que o autor se propôs a testar se concentrava no valor utilidade do SIPLEx como “um efetivo instrumento de gestão” que buscaria o atendimento às metas

e aos objetivos como seu fim específico. No caso de não ocorrer esse atendimento às metas e aos objetivos planejados, ainda restaria a possibilidade de ser aproveitado para a difusão do pensamento superior da instituição, obtendo a coesão organizacional de pensamento e ação.

Segundo o oficial, “esta hipótese comprovou-se apenas parcialmente”, pois o SIPLEx não é algo estático e imobilizado, mas sim um sistema de planejamento em constante evolução, que tem servido para a produção e direcionamento da estratégia do Exército. As lacunas, falhas ou insucessos em realizar o planejado podem ser explicados pela “dificuldade de se manter incólume o planejamento, fundamentalmente pelas enormes dificuldades de se conseguir compatibilizar o planejado – conforme as necessidades do Exército – com os recursos disponibilizados pelo Governo Federal” (PEREIRA, F.V., 2003 p. 56).

Como já antecipado, o argumento das dificuldades orçamentárias é usado como causa explicativa dos insucessos do SIPLEx. De qualquer maneira, Pereira (2003) não se furta de estabelecer seu diagnóstico, que conclui com o insucesso, ainda que parcial, da primeira “vertente” de utilidade do sistema. Ao concluir sua análise, faz uma referência ao “SIPLEx-Extrato”, que ao cumprir a função de ser o principal veículo para a outra “vertente” do SIPLEx – ser um meio para a unidade do pensamento organizacional -, transforma-se em uma entidade com vida própria, pois cumpre com êxito o seu propósito.

Ao concluir a análise do SIPLEx, depois de estudados os documentos disponíveis, percebe-se que este atende, com pesos diferentes, às duas vertentes. No que tange às dificuldades de atender integralmente a primeira, isso se deve, basicamente, a razões alheias ao Exército e insuperáveis no curto prazo; à segunda, a uma adequada revisão das idéias dos seus primeiros formuladores, evolução racional da abrangência inicial pretendida. Pode-se dizer que a versão integral do SIPLEx, orientando os altos escalões do Exército para o futuro, está voltada para objetivos e metas tangíveis. Seu extrato, o ‘Siplequinho’, de ampla difusão, se destina a alcançar a unidade de pensamento e ação. (PEREIRA, F.V., 2003 p. 57)

Após expostas tantas fragilidades sistêmicas desde a concepção à execução, Pereira (2003, p. 59) faz um apelo de cunho moral aos seus colegas do Exército, e aponta para o dever de superação de tais desafios e para a existência da confiança na capacidade das pessoas que compõem a organização:

Oxalá o Exército Brasileiro, como sempre o fez, continue buscando a eficiência, eficácia e efetividade em seus planejamentos, pois não tem o direito de desestimular-se diante das dificuldades conjunturais. Acima de tudo, apesar de todas as dificuldades que sempre existiram e existirão, estarão os homens e mulheres que o integram, plenamente confiantes num futuro melhor. (PEREIRA, 2003 p. 59)

Podemos encerrar esse Capítulo tentando fazer uma síntese, que reúna as observações de Pereira (2003) e aquilo que conseguimos saber sobre o SIPLEx. Como vimos, o Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx), surgiu no momento em que as organizações públicas e, principalmente as empresas privadas, estavam passando por um amplo movimento de reorganização administrativa, no início da década de 1980. Nesse sentido, a iniciativa do Estado-Maior em implantar no Exército Brasileiro um “sistema de planejamento” nos moldes de um sistema retroalimentado, para a melhoria contínua, pode ser avaliada como uma ação inovadora e “modernizante”, que ocorreu, talvez, antes mesmo que muitas empresas privadas adotassem a mesma prática. Por outro lado, as persistentes dificuldades orçamentárias do Exército, têm frustrado a realização de seus planos e, assim, o próprio Sistema de Planejamento corre o risco de estar descolado da realidade, produzindo planos que têm, antes de tudo, uma função meramente motivacional.

Nas empresas e organizações, de todo o tipo, é um fato conhecido que o planejamento estratégico organizacional poder terminar por servir como um recurso para o controle da organização. Afinal, a declaração de “missão”, de “valores”, etc., é

adicionada às metas de curto e médio prazo para criar o ambiente organizacional, no qual vivem as pessoas que participam do trabalho coletivo. Em todas as organizações, a crítica interna é valorizada como criadora das oportunidades de melhoria, mas isso também implica em um paradoxo, pois a hierarquia e a disciplina delimitam o espaço permitido para a crítica e para a criatividade. Às vezes o espaço para a opinião discordante fica muito limitado, e os seus locutores passam a ser considerados “*outsiders*”. Para a eficiência geral do SIPLEx, esse pode ser um sério problema; uma vez que, em uma instituição militar não é sem riscos para a carreira, que se discorda, ou se aponta inconsistências no planejamento estratégico elaborado por seus escalões mais altos..

Terceiro Capítulo: A garantia da ordem violenta e o espelho estratégico.

Nesse capítulo vamos proceder à discussão da doutrina militar terrestre do Exército Brasileiro, usando para isso o material que foi apresentado no Segundo Capítulo. A nossa intenção é examinar a concepção estratégica geral, em uso pela Força Terrestre; com algum detalhamento sobre a Doutrina Gama (defesa da região Amazônica) e a Doutrina Alfa (Garantia da Lei e da Ordem). A doutrina Delta (área Continental, exceto a Amazônia) será vista dentro da análise da concepção doutrinária geral. Também faz parte desse capítulo, uma apreciação do SIPLEx como motivador organizacional, por onde iniciaremos a nossa exposição..

O Siplex como motivador organizacional

O texto do “Extrato”do Sistema de Planejamento do Exército (“*SIPLEx-Extrato*”) se inicia com a declaração do “Objetivo do SIPLEx”, que é o seguinte:

“A metodologia utilizada pelo Exército, no seu planejamento de nível mais elevado, tem o objetivo de assegurar a necessária UNIDADE DE PENSAMENTO E AÇÃO, no que tange:

- à Doutrina;
- às Concepções Político-Estratégicas;
- à Logística; e
- ao Planejamento Operacional” (“*SIPLEx-Extrato*”, p. 1/52)

O enunciado do objetivo do SIPLEx coloca, de imediato, dois caminhos possíveis para se trabalhar. Um caminho possível, conforme já vimos, é a discussão da

utilidade do SIPLEx como uma entidade que, além de ser um sistema de planejamento estratégico, também tem a função de conseguir a coesão organizacional ao redor de um conjunto de idéias, conceitos e objetivos. Essa dupla função do SIPLEx levanta a questão do grau de intensidade em que o Sistema de Planejamento pode estar sendo usado em uma ou outra direção e uma avaliação dos resultados assim alcançados. Na verdade, seria possível se fazer sua análise apenas como motivador organizacional, o que sem perder a sua importância acadêmica, ficaria apenas na sua avaliação discursiva, examinando, tão somente, como o SIPLEx pode ser usado como instrumento para a motivação organizacional do Exército. O outro caminho, evidentemente, é examiná-lo como expressão da doutrina militar brasileira; em suas implicações concernentes ao território da política e da geração de poder de combate. No entanto, uma dicotomia radical, que escolhesse apenas um destes caminhos e deixasse o outro de lado, não parece ser produtiva, porque o uso do SIPLEx como recurso para o controle organizacional também possui um significado estratégico. Portanto, pretendemos fazer uma avaliação que leve em conta os dois papéis que o Sistema de Planejamento do Exército desempenha. Pensamos que, desde um ponto de vista estratégico, a abordagem mais proveitosa é situar o SIPLEx, enquanto meio para promover a homogeneização de valores organizacionais, no contexto político-estratégico em que ele surgiu, ou seja, no período histórico no qual a Guerra Fria estava terminando. Portanto, a pergunta que pode abrir a nossa discussão da estratégia terrestre brasileira poderia ser formulada da seguinte maneira:

- Em que medida o fim do período da Guerra Fria afetou a coesão organizacional do Exército Brasileiro?

A resposta a essa questão contém uma hipótese fundamental para a nossa análise e vamos enunciá-la de vez. O colapso da União Soviética, em dezembro de 1992 significou, para o Exército Brasileiro, o final de um longo período de arraigadas convicções, que se cristalizaram a partir de 1935 com a Intentona Comunista. Durante cinquenta e sete anos os militares brasileiros sabiam designar quem era o seu inimigo absoluto⁴⁷, contra o qual se voltava a sua razão de ser, como organização militar; era ele o “comunismo internacional”, estivesse esse inimigo materializado nas forças armadas da União Soviética; nos partidos ou organizações políticas da esquerda brasileiras; ou, apenas suspeitado em múltiplas maneiras, como as forças da “subversão” agindo dentro do território nacional. Admitamos que “longo prazo” seja equivalente a vinte e cinco anos, que é aproximadamente o período de tempo que é necessário para um jovem cadete graduar-se na Escola Militar até chegar ao posto de coronel, em sua carreira militar, e teremos uma maneira de avaliar a extensão existencial dessa longa inimizade. Duas gerações completas de líderes militares brasileiros surgiram e se aposentaram, sem que ocorressem alterações no mais basilar referencial do Exército, em termos da construção da figura do inimigo. Portanto, quando em menos de três anos (1989 – 1991), a União Soviética, seus “países-satélites” e o próprio comunismo, inopinadamente dissolveram-se no ar, sem que nenhuma batalha tivesse sido travada para derrotá-los, os militares do Exército Brasileiro perderam o seu antagonista estratégico, contra o qual a instituição havia moldado os seus valores organizacionais durante mais de meio século.

Para avaliarmos a extensão da modificação dos referenciais estratégicos, podemos recordar, rapidamente, o papel central da Intentona Comunista de novembro

⁴⁷ Ver a conceituação do “inimigo absoluto”, conforme Carl Schmitt, feita no Primeiro Capítulo.

de 1935 para a coesão interna do Exército Brasileiro, ao longo da trajetória republicana. A fonte de referência é o livro seminal de Edmundo Campos Coelho, *Em busca de Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira* (COELHO, E.C., 1976), que no trecho citado se reporta às cisões políticas no Exército Brasileiro, às vésperas da Intentona:

As conseqüências imediatas da Intentona foram, em primeiro lugar, uma maior aproximação entre chefes militares e, em segundo, a descoberta de que a percepção de um inimigo comum constituíra-se no fator dessa coesão maior, que poderia se estender aos demais escalões (COELHO, E.C., 1976, p. 110)

A utilidade instrumental da existência de um “inimigo comum” seria preciosa para a consolidação da identidade do Exército, por meio da construção de um referencial único da identidade militar.

Realmente, a semântica do anticomunismo na área militar adquiriu cada vez mais característica de “dramatização”, ou seja, de uma estratégia de comunicação particularmente eficaz para unir os componentes da organização em torno de uma mesma definição da situação. (COELHO, E.C., 1976, p. 111)

A característica de dramatização, levantada por Coelho, não significa a fabricação de uma mentira para ser usada instrumentalmente, como foi o caso do tristemente célebre “plano Cohen”.⁴⁸ Conforme Celso Castro (CASTRO, C., 2002) observou em sua análise sobre a ritualização do anticomunismo nas solenidades do aniversário da Intentona, ali se estava, anualmente, “inventando” o Exército, mas não no sentido de uma invencionice:

⁴⁸ O “Plano Cohen” é o nome pelo qual ficou conhecido um falso plano, atribuído aos comunistas brasileiros, para seqüestrar e assassinar autoridades federais. Foi usado por Getúlio Vargas e pelo General Góis Monteiro para justificar a implantação do Estado Novo em 1937. Essa fraude foi elaborada pelo então chefe do serviço de inteligência da Ação Integralista Brasileira, o Capitão Olimpio Mourão Filho, juntamente com o líder dos integralistas, Plínio Salgado. Durante o colapso do regime getulista, em 1945, o próprio General Góis Monteiro denunciou a farsa para eximir-se de responsabilidades.. Ver Hélio Silva, *A ameaça comunista e o Plano Cohen*, Porto Alegre, LP&M, 1980.

É necessário precisar desde logo o sentido em que uso a palavra “invenção”. Não se trata, em absoluto, de uma aceção do termo que denote algo supostamente falso ou mentiroso, por oposição a algo autêntico ou verdadeiro. Não há, portanto, qualquer julgamento de valor negativo envolvido na escolha dessa palavra.

Minha perspectiva é parcialmente inspirada pela noção de “invenção das tradições”, consagrada por Eric Hobsbawm. Segundo esse autor, trata-se de fenômeno encontrado nos mais diversos países e contextos históricos, podendo também ser patrocinado por diferentes agentes, desde o Estado nacional até grupos sociais específicos. Comum a todos os casos seria a tentativa de expressar identidade, coesão e estabilidade social em meio à situações de rápida transformação histórica, através do recurso à invenção de cerimônias e símbolos que evocam continuidade com um passado muitas vezes ideal ou mítico. (CASTRO, C. 2002, p. 10)

No ano de 2002, quando Celso Castro escreveu o texto acima citado, a cerimônia para rememorar os eventos de 1935 já havia se esvaziado, pois o anticomunismo já não tinha, e não tem mais, a importância funcional que teve no passado para o Exército. Isso não significa que a prática de se recorrer às cerimônias e símbolos que evocam, conforme Castro, a continuidade com o passado, tenha cessado. O Exército Brasileiro continua a cultuar os personagens de seu passado, e a comemorar as suas datas festivas, e dessa maneira, se reconstrói continuamente. No entanto, o culto ao passado e a preservação das tradições é apenas um aspecto da prática da preservação institucional; é também necessário que seja feita a produção de valores organizacionais lastreados na atualidade, de modo que possam cumprir o papel aglutinador que o anticomunismo teve no passado⁴⁹. O que estamos querendo argumentar é que uma vez que o anticomunismo ficou obsoleto para ser usado como eixo aglutinador da cultura organizacional do Exército, outros valores tiveram que ser colocados no espaço de valores que se abria, preenchendo esse papel aglutinador. Como destacou Roberto Martins Ferreira, o papel de socialização desses valores organizacionais não pode ser subestimado:

⁴⁹ Porém, como veremos mais adiante, na análise da Doutrina Alfa (GLO), muitos dos conceitos discursivos usados na época da Doutrina de Segurança Nacional, ainda continuam presentes no Exército

A vida de qualquer organização depende que ela realize (ou que as pessoas acreditem que ela esteja realizando) as tarefas que levam ao seu objetivo precípua. Para tanto, ela precisa de pessoas e recursos. As pessoas devem se identificar com os objetivos da organização porque assim se produz a motivação, condição da eficiência. A identificação é fundamentalmente um processo simbólico que apela para valores e que é feita a partir de mensagens e práticas diversas, mas convergentes. ((FERREIRA, R.M., 2005) p. 91)

A questão que se colocava para o Exército Brasileiro, após o final da Guerra Fria era como fornecer aos seus oficiais e soldados os objetivos organizacionais, para dar continuidade ao citado processo de identificação simbólica. Para a instituição militar, que possui no centro de sua razão de existência a prontidão para a guerra, a estabilidade estratégica nas fronteiras brasileiras, adicionada ao desaparecimento de seu adversário ideológico, tornava premente a determinação desses objetivos organizacionais.

Para que esses objetivos funcionassem adequadamente eles teriam que se adequar à moldura de valores que estavam emergindo na sociedade desde os meados da década de 1980, como símbolos de modernização; ou seja, que trouxessem para o Exército, de alguma forma, as marcas dos novos tempos.

Não vamos aqui advogar a intencionalidade das ações, por parte do Estado-Maior do Exército; primeiramente porque na documentação que examinamos nada nos leva a acreditar que os oficiais do Estado-maior tenham percebido, de antemão, que tinham diante de si a solução da questão que estamos levantando, e, em segundo lugar, porque acreditamos que a história é feita, não na base de seu direcionamento intencional, mas sim conforme as condições que emolduram os seus agentes. De qualquer maneira o SIPLEx, uma vez instituído, poderia cumprir a função de ser, simultaneamente um aglutinador para a identificação organizacional e, ao mesmo tempo, o seu sistema de planejamento racional.

A explicação que encontramos para a aceitação do SIPLEx como veículo para a obtenção da coesão organizacional é que o SIPLEx atendia, de uma maneira impar, o

requisito “modernizante” de duas maneiras. Primeiramente, o Sistema de Planejamento trazia para dentro do Exército os procedimentos de gestão organizacional que estavam, substituindo os “velhos” formatos gerenciais das empresas privadas, pelas novas práticas “toyotistas”, como *best practices* da administração empresarial. Em segundo lugar, a racionalidade burocrática (com o formato da nova idade da “tecnologia da informação”) do SIPLEx, atendia perfeitamente ao requisito de ser uma ferramenta a ser usada pelo militar-administrador na obtenção de um bom nível de eficiência organizacional, deslocando da cena da atuação profissional o “líder heróico”⁵⁰, que parecia estar fora de moda em um mundo sem guerras previsíveis, sem polarização ideológica e em um país que retornava ao regime democrático.

Esse movimento de substituição não ocorreu abruptamente e, como já dissemos, nem sequer pode ter sido intencional. Recapitulemos as datas. O SIPLEx foi instituído em dezembro de 1985, no final do regime militar; o colapso da União Soviética ocorreu em dezembro de 1992, fato que teria as mais amplas conseqüências para o planejamento estratégico do Exército. No entanto em 1982, em conseqüência das lições apreendidas por meio dos fatos que ocorreram durante a Guerra das Malvinas, os militares brasileiros haviam dado início a um extenso re-exame das suas concepções estratégicas. Aquele conflito havia demonstrado para os militares que a linha divisória dos

⁵⁰ Apenas podemos supor que, entre outras coisas, a redemocratização em 1985 também significou que no meio militar não haveria mais espaço para os “chefes”, que se impunham à toda a instituição. Um exemplo que nos ocorre é o do Gen. Costa e Silva, que se impôs à Força, em uma ação pessoal, como “Comandante do Exército Nacional” em 1964 (ver ELIO GASPARI, *A Ditadura Envergonhada*, (GASPARI, E., 2002), pgs. 116 a 118). A nova racionalidade do planejamento estratégico era, também, no meio militar, o fim de uma época.

confrontos estratégicos, estava mudando da direção leste-oeste, para a direção norte-sul.⁵¹

No entanto a redemocratização brasileira teve a peculiaridade de não afetar a vida militar, principalmente no que diz respeito aos valores ideológicos em uso corrente nos quartéis. Isso significa que ao término do regime militar, o anticomunismo ainda era um valor organizacional importante e, somente ao longo dos anos, após a devolução do poder aos civis, é que a sua importância foi se esmaecendo, a medida em que o próprio bloco socialista europeu agonizava. Além disso, se adotarmos o ano de 1985 como ponto de partida, pelo lado do Exército, o SIPLEx foi tratado inicialmente como assunto confidencial, afeto diretamente ao Estado-Maior do Exército, e apenas na medida da necessidade de sua implementação é que foi perdendo, relativamente, o caráter sigiloso. Pelo lado do mundo externo ao Exército, o período de tempo que vai de 1985 até o colapso do “socialismo real”, caracterizou-se pela introdução acelerada de inovações técnicas e organizacionais no terreno da produção material. No ponto de chegada, ou seja, no momento do colapso da URSS (dezembro de 1992), o cenário político e social brasileiro era diferente daquele de 1985 e, no cenário internacional, uma novidade estratégica havia ocorrido: os Estados Unidos, após a Primeira Guerra do Golfo Pérsico, despontavam como potência militar hegemônica. Nesta época, mais do que nunca, o discurso anticomunista era uma obsolescência; havia perdido toda a sua funcionalidade política e organizacional para o Exército Brasileiro. Em todo o caso, em meio a tantas mudanças radicais, em nada havia se alterado a autonomia dos militares brasileiros relativamente ao controle civil, o que significava, entre outras coisas, que os objetivos e

⁵¹ Para uma síntese a respeito do reposicionamento estratégico dos militares brasileiros, iniciando-se nos anos 1970 e os efeitos da Guerra das Malvinas, ver J.R. Martins Filho, “As forças armadas brasileiras no pós-guerra fria” (MARTINS FILHO, J.R., 2006a)

motivadores organizacionais, adequados ao novo cenário estratégico, haveriam que ser produzidos internamente aos quartéis, como assunto militar, sem a interferência de paisanos. O SIPLEx se adequava satisfatoriamente para cumprir essa função.

Existe, ainda, outro aspecto importante a ser destacado, e que reforça muito a construção do SIPLEx como motivador organizacional. Trata-se da racionalidade que o envolve e também o perpassa. O Exército Brasileiro não produz bens materiais; do ponto de vista da produção, ele é produtor de um serviço, ou bem coletivo, que é o poder militar. Isso tem algumas implicações:

A organização militar, à diferença de outras organizações, não tem como objetivo a produção de um produto pronto e acabado. Ela produz potencialidades, ou seja, deve estar preparada de forma permanente e eficiente para prestar um serviço. Este serviço consiste numa ação armada. Assim, seus membros devem estar tecnicamente preparados e motivados para enfrentar um conflito armado. Esse é o objetivo último de toda e qualquer organização que compõe as Forças Armadas de um país (FERREIRA, R.M. 2005, p. 92)

O produto final (*output*) do SIPLEx é possibilitar ao Exército estar preparado e motivado para enfrentar um conflito armado e, assim, ele pode desempenhar esse duplo papel de motivador e planejador organizacional. Para sermos mais rigorosos, é necessário lembrar que, para o SIPLEx desempenhar o papel de motivador foi necessário que ele fosse desdobrado em duas entidades separadas. Como detalhamos no capítulo anterior, o Sistema de Planejamento do Exército passou a ter uma dupla existência, que corresponde à sua dupla função. Em uma forma de sua existência ele mantém a sua natureza original e continua sendo uma ferramenta de planejamento organizacional; nessa materialização o SIPLEx não pode ser acessado livremente e continua a ser resguardado pelas necessidades do segredo de Estado. Na sua outra forma de existir, ele se materializou como um livreto, – o “Siplequinho” –, que serve para divulgar as doutrinas, hipóteses de emprego e as linhas gerais das concepções

político-estratégicas do Exército Brasileiro, de uma maneira abreviada, para os públicos interno e externo ao Exército.

Retomando a questão – em que medida o final da Guerra Fria afetou a coesão do Exército Brasileiro ? – acreditamos estar, agora, em condições de argumentar da seguinte maneira: a nova situação político-estratégica mundial afetou o Exército Brasileiro de diversas maneiras e, ao menos em uma delas, se manifestou na necessidade de recompor um conjunto de valores, para serem usados como motivadores organizacionais. O anticomunismo havia perdido o seu apelo e sua função homogeneizadora, para a formação da identidade organizacional. Não estamos sugerindo que a adoção do SIPLEx como motivador organizacional, materializado no “Siplequinho”, tenha conseguido, isoladamente, substituir o anticomunismo como ideologia e produzir a coesão organizacional; isso seria impossível. O “Siplequinho” não é uma representação do mundo social, materializada em valores. No entanto, como importante veículo para proporcionar o acesso à conceitos estratégicos e valores organizacionais, assim como para nivelar o conhecimento comum dos principais conceitos estratégicos em uso corrente, a produção de uma abreviatura do SIPLEx na forma do Siplequinho foi uma solução bastante adequada, para os propósitos da coesão organizacional.

No “SIPLEx-Extrato” (“Siplequinho”). estão declarados todos os valores e conceitos usados pelo Estado brasileiro na produção da sua estratégia terrestre, desde a Missão do Exército, amparada pela Constituição Federal, até as referências abreviadas às hipóteses de emprego da Força Terrestre, assim como uma visão panorâmica dos procedimentos adotados pelo Estado-Maior para direcionar a Força Terrestre na materialização dos objetivos propostos. Portanto, para a construção de um novo

discurso, afinado com as características dos novos tempos, o SIPLEx fornecia uma sustentação adequada; em primeiro lugar, estava afinado com os valores do paradigma pós-fordista (ou toyotista) sobre a maneira de se organizar as empresas e instituições do Estado; em segundo lugar, e em conformidade com esse posicionamento, ao ser divulgado para o público interno ao Exército, ele fornecia o conjunto de informações necessárias para que os oficiais administradores buscassem, com vistas a alcançar objetivos, a coesão organizacional (a unidade de pensamento e ação); em terceiro lugar, o propósito do SIPLEx era a produção de poder militar de uma maneira sistêmica, o que o legitimava para os propósitos de fortalecer o profissionalismo militar. Por fim, e agora no campo das concepções doutrinárias, o SIPLEx não continha mais referências à Doutrina de Segurança Nacional e apresentava um conjunto de concepções de emprego que não faziam mais referências ao mundo bipolar da Guerra Fria.

No entanto, ao mesmo tempo em que o SIPLEx poderia ser usado para reforçar a coesão organizacional, nesse mesmo movimento colocava novos problemas. O maior e mais evidente é que o modelo de sistema administrativo que ele incorpora, traz as marcas das novas concepções organizacionais *toyotistas*, que pressupõem as mensurações sistemáticas de resultados alcançados *versus* os objetivos propostos, e a melhoria contínua das organizações, por meio do envolvimento de todos os participantes. Mas, na medida em que o sistema de planejamento organizacional não consiga atingir, repetidamente, os objetivos propostos a cada ciclo do planejamento, a sua própria existência corre o risco de ser questionada. Esse é, talvez, o maior desafio que todas as organizações que adotam sistemas de planejamento desse tipo devem enfrentar, pois as frustrações originadas pelo não atingimento dos planos, percorrem todos os níveis da organização e comprometem a coesão organizacional, que a adoção

do planejamento em um primeiro momento, havia prometido. Talvez por isso mesmo, a sua divulgação como “SIPLEx-Extrato” (“Siplequinho”), não contém metas numéricas ou metas determinadas (*milestones*) a serem atingidas dentro de períodos determinados de tempo, como é o uso nas empresas privadas.

Não podemos exibir dados que comprovem o êxito ou o fracasso do SIPLEx em atingir as metas propostas em seus planos. Esses dados, contidos em relatórios internos ao Exército Brasileiro, são confidenciais. No entanto, por meios indiretos, podemos inferir que muitas de suas metas propostas podem não estar sendo atingidas. Esses meios indiretos provêm do Ministério da Defesa por meio do Relatório Anual de Avaliação dos Programas do Plano Plurianual; no Relatório do Ministério da Defesa (PPA 2004 – 2007).⁵² Em seu relatório, referente à execução orçamentária para o ano de 2005, é possível se encontrar a seguinte avaliação, referente ao conjunto das três Forças:

Algumas restrições prejudicaram o desempenho das atividades do Órgão, conforme relatado a seguir:

Contingenciamento e atraso na liberação de recursos, em geral prejudicando todos os programas. Foram efetuados ajustes no planejamento das execuções das ações, visando a minimizar os efeitos. Ainda assim, houve impactos negativos na obtenção de equipamentos e na execução de obras de alto custo, principalmente em relação aos Programas de Reaparelhamento de cada Força. Ressalte-se que esses entraves vêm afetando o cumprimento de prazos dos projetos e gerando consequências negativas em compromissos comerciais e financeiros assumidos, além de comprometer o adimplimento de metas relativas à recuperação operacional das Forças.

[...]

Insuficiência de recursos orçamentários, obrigando os Comandos das Forças a adotarem medidas de contenção de despesas, a fim de adequar a preparação operacional da tropa. Destaque-se que o montante insuficiente para a alimentação da tropa obrigou os Comandos a utilizarem o regime de meio expediente nos meses de novembro e dezembro de 2005. Sob o aspecto social, os reflexos foram negativos, particularmente para os cabos e soldados, em sua grande maioria, oriundos das camadas mais humildes da sociedade.(Relatório do Ministério da Defesa (PPA 2004 – 2007))

⁵² Disponível em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/credn/Orcamento> e acessado em 30 / NOV // 2008.

Uma vez que os Comandos das Forças se viram (ano base de 2005) constringidos a utilizar o regime de meio expediente devido ao “montante insuficiente para a alimentação da tropa”; como seria possível, ao mesmo tempo, assegurar-se os recursos para se atender o planejado, em suas concepções gerais de emprego?

No caso específico do Exército, o mencionado relatório diz que

Outros Aspectos Relevantes.

Há vários anos, as dotações orçamentárias consignadas ao Exército vêm sendo insuficientes para o desenvolvimento adequado dos seus diversos programas, o que tem obrigado o Comando da Força a adotar medidas de contenção de despesas, a fim de adequar a preparação operacional da tropa à disponibilidade dos recursos orçamentários.

O exercício financeiro de 2005 manteve-se restritivo, implicando em conseqüências e reflexos negativos para a manutenção de um Exército compatível com a estatura político-estratégica da nação, que se propõe a ser reconhecida no cenário internacional, inclusive pleiteando uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU.

O Comando do Exército está ciente de que a restrição de gastos em todas as áreas é indispensável para permitir a retomada do crescimento econômico do país e tem colaborado, em todos os sentidos, com o esforço nacional. (Relatório do Ministério da Defesa (PPA 2004 – 2007), p. 320)

Esse relato do Ministério da Defesa nos autoriza a pensar que algumas das postulações contidas no Sistema de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEx), no mínimo devem encontrar severas dificuldades para serem materializadas. De uma maneira um pouco mais realista, boa parte delas não deve conseguir sair do papel, como, por exemplo, as capacidades planejadas pela Força:

São as seguintes as **capacidades** desejadas para a F Ter, no nível estratégico:

- **atender**, com presteza e eficácia, **a todas as hipóteses de emprego**, normalmente integrando forças combinadas, devendo, para isso, manter-se permanentemente preparada em nível de **eficiência operacional**;

- **configurar a força desejada**, em função das características de cada missão a ser cumprida, pela reunião, no momento oportuno, dos meios necessários, tendo como base **módulos de brigada** de naturezas diversas;

- **projetar forças** no âmbito interno e regional e, com limitação, no extracontinental, valendo-se da **mobilidade estratégica**;

- **durar na ação**, sustentada por um adequado apoio logístico, tanto em operações convencionais de curta ou média duração, como em operações não-convencionais de longa duração (caso da Amazônia), nessas últimas utilizando-se preponderantemente dos recursos locais; capacidade logística de apoiar também, forças internacionais de valor limitado; e

- **crescer** por mobilização. (“SIPLEX-Extrato”, 2002, p.36/52, negritos no original)

O “tom” enfático da frase “atender, com presteza e eficácia *a todas as hipóteses de emprego*” não parece encontrar fundamentos em recursos monetários, diminuídos pelos contingenciamentos orçamentários da Força, que corroboram a análise feita acima pelo Ministério da Defesa:

	Descrição	Orçamento Atualizado	Valor Liquidado no Ano	Valor Pago no Ano	Percentual dos Recursos Liquidados	Percentual dos Recursos Pagos
2006	Adestramento e Operações Militares do Exército	587.728.833,00	512.572.414,54	365.098.953,81	87,21%	62,12%
2006	Reaparelhamento e Adequação do Exército	47.245.326,00	46.667.382,24	29.776.248,18	98,77	63,02%
2007	Adestramento e Operações Militares do Exército	549.911.405,00	397.728.310,00	395.751.880,06	72,32	71,96
2007	Reaparelhamento e Adequação do Exército	167.504.191,00	130.101.054,21	129.966.613,29	77,67%	77,59%

(Dados obtidos em www1.transparencia.gov.br) em 30 / Nov/ 2008)

Como é possível se constatar, os recursos orçamentários efetivamente executados não nos autorizam a imaginar que a Força Terrestre tenha a capacidade de “atender, com presteza e eficácia, a todas as hipóteses de emprego” conforme previstas em seu planejamento. Esse dado serve para reforçar a observação que já fizemos sobre o risco inerente ao uso dos sistemas de planejamento para obter a motivação organizacional, principalmente se os objetivos pretendidos estão além do exequível. Na verdade, nós já havíamos adiantado a observação de Pereira sobre os problemas em que se incorre ao planejar metas impossíveis: “Não basta enunciá-las, sem fundamentos com

a realidade orçamentária ou com a vontade governamental de torná-las realidade. Assim agindo, o planejamento estratégico da Instituição adquire um caráter fictício, um arcabouço sem alicerces” (PEREIRA,F.V., 2003 p. 46)

Não é uma tarefa simples fazer uma avaliação do grau em que os oficiais do Exército podem estar, ou não, decepcionados com os resultados obtidos pelo SIPLEx, decorridos mais de vinte anos de sua implementação. Certamente, a eficácia menos do que desejável em conseguir os resultados planejados, deve produzir impactos na utilização do SIPLEx para se obter a coesão organizacional. Por outro lado, na medida em que o Sistema de Planejamento Estratégico continua a ser usado pelo Exército, e tendo sobrevivido a sucessivas mudanças no Comando da Força, nos leva a pensar que a substituição do SIPLEx por uma outra ferramenta de planejamento organizacional, talvez não seja a melhor forma de resolver os problemas envolvidos na produção do poder militar.

+++++

A Doutrina Militar Terrestre do Exército Brasileiro

A doutrina militar terrestre do Estado brasileiro é formulada por meio do SIPLEx-4, “Concepção |Estratégica do Exército”, que fornece a “orientação fundamental para o emprego, a organização e articulação, o preparo e a evolução da Força Terrestre, com vistas a capacitar o Exército para o cumprimento de sua missão” (“SIPLEx-Extrato”, 2002, p. 28/52). O SIPLEx-4 relaciona como um dos condicionantes da Concepção Estratégica do Exército a característica preventiva da defesa brasileira, a qual “reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro da solução de conflitos, porém respaldada na adoção de uma postura estratégica baseada na existência de estrutura militar com credibilidade, capaz de gerar efeito dissuasório”. (“SIPLEx-Extrato”, 2002, p. 29/52)

Ou seja, de uma maneira geral, o posicionamento da estratégia terrestre brasileiro é defensivo, e como decorrência desse posicionamento, exige a produção de um poder militar capaz de dar sustentação a esse posicionamento. No entanto, para que possamos discutir melhor essa concepção estratégica, devemos nos referir a outro livro do próprio SIPLEx, para compreender como o Estado-Maior conceitualiza o cenário internacional a que essa concepção é referida. Vamos encontrar o conceito no livro SIPLEx-2, no item “ Cenários e Reflexos para as Forças Armadas” que, no aspecto do “Cenário Internacional” (“SIPLEx-Extrato”, 2002, p. 12/52), em uma lista de diversos fatores que compõem o panorama político internacional, dando-lhe o seu formato na atualidade, inicialmente apresenta esses dois itens,:

- ameaças difusas e imprevisíveis;
- diferentes pólos de poder – indefinição do cenário internacional;

Essa maneira de enxergar o cenário internacional é novamente referida, agora já no livro SIPLEx-4, quando esse trata da concepção geral do emprego da Força Terrestre:

A indefinição das ameaças, a multiplicidade de missões e formas de atuação, os variados níveis de intensidade dos conflitos e os diversificados ambientes operacionais caracterizam um quadro de grande INCERTEZA E IMPREVISIBILIDADE.

A F Ter, em conseqüência, deverá estar em condições de atender, permanentemente, a TODAS AS HIPÓTESES DE EMPREGO consideradas e, com presteza e eficácia, CUMPRIR QUALQUER MISSÃO.

Para isso, o PREPARO deve visar a uma FORÇA BASEADA EM CAPACIDADES,

PERMANENTEMENTE AJUSTADA À ESTATURA POLÍTICO-ESTRATÉGICA DA NAÇÃO, com as seguintes características:

- FLEXIBILIDADE

- MOBILIDADE

(...)

(“SIPLEx-Extrato”, 2002, p. 35 e 36/52, maiúsculas no original)

Uma doutrina estratégica traduz uma determinada visão sobre as relações internacionais. Não iremos discutir nesse trabalho qual é a origem, entre os diversos atores políticos que existem na sociedade brasileira, da visão estratégica acima mencionada. Certamente, a produção desses conceitos, em termos de suas origens políticas na nossa sociedade é algo bastante complexo, e parece ser feito de uma maneira que não se relaciona linearmente com os procedimentos da representação democrática. De qualquer maneira, é possível discuti-los e procurar compreender alguns problemas contidos nessa visão. Antes de retomar a análise da doutrina militar terrestre, em termos de sua caracterização, se ofensiva, defensiva ou dissuasória, necessitamos deixar mais claro alguns dos pressupostos que fundamentam a sua elaboração. O primeiro passo é entender como, no SIPLEx, está descrito o ambiente internacional, ou seja, o quadro geral de referência que condiciona a produção da doutrina estratégica.

Perpassa a descrição feita no SIPLEx sobre o cenário internacional, um sentido de indefinição. Em um momento é feita uma referência à “ameaças difusas” e em outro à um “quadro de grande incerteza e imprevisibilidade”, e esse quadro (conjuntural) ainda que não esteja declarado, diz respeito à situação estratégica em vigor a partir do desaparecimento do “bloco socialista”. Também é verdade que o uso da expressão “ameaças difusas” transformou-se em uma espécie de jargão dos praticantes da análise de defesa nacional, ou de relações internacionais, para designar a ausência de um inimigo com contornos tão definidos quanto o foi o “comunismo internacional” durante tantos anos.

As palavras não são neutras; a sua significação ou revela, ou oculta, os valores e as intenções de quem as usa. A expressão “ameaças difusas” parece conter uma elipse estratégica; ou seja, um ocultamento, talvez não intencional, de uma fonte de perigo e também uma imprecisão conceitual. Em um artigo, bastante elucidativo sobre o conceito de “ameaça”, que o examina desde a sua análise epistemológica até a sua relação com a estratégia, Héctor Saint-Pierre forneceu diversos elementos para se definir com precisão o seu uso. Antes de tudo, é necessário ter claro que a ameaça e o perigo são coisas diferentes, pois a ameaça é “algo que indica, que mostra, que anuncia ou prenuncia um dano, uma desgraça. Não é a própria desgraça ou dano, mas seu anúncio, seu indicativo, seu sinal.” (SAINT-PIERRE, H., 2007, p. 62). Uma ameaça, quando detalhada em suas partes constitutivas, necessita possuir um agente que faz a ameaça (o ameaçador); o sinal da ameaça (o seu referente; p.ex.: o movimento das tropas); o que é sinalizado (o referido; p.ex.: a invasão iminente); o receptor da ameaça (p.ex.: o governo) e o ameaçado (p.ex. o meio-ambiente, uma comunidade étnica, uma província, etc.). Enfim, ao se pensar em ameaça, é necessário que se pense em uma

relação de ameaça, que está estruturada na forma de uma comunicação, que inclui em seus pólos opostos o agente ameaçador (aquele que, por alguma razão emite o sinal de ameaça) e o receptor da ameaça. Adicionalmente, é importante não se confundir a ameaça com o perigo; pois conforme comenta Saint-Pierre, o perigo não está no guizo da serpente, ou em suas cores brilhantes (o sinal ameaçador); mas sim em seu veneno.

Portanto, a ameaça é essencialmente diferente do que ela manifesta: não é ela que provoca o temor, mas quem o anuncia. Por isso, embora nosso inimigo possa ser o verdadeiro perigo e que possamos identificá-lo como tal, ele pode ou não, conforme as circunstâncias, nos ameaçar, ficar numa posição de ameaça, assumir uma atitude ameaçadora. Em todos esses casos nosso inimigo pretende nos intimidar com a promessa ou o gesto ou a atitude ou a disposição, tanto na mesa de negociações quanto no campo de batalha.[...]

A ameaça em si mesma não constitui um perigo. O perigo pode ser externo a nós; a ameaça não. A ameaça se constitui em nós; o perigo tem existência própria [...]. (SAINT-PIERRE, H., 2007, p. 62)

Pois bem; como então, uma ameaça estratégica pode ser “difusa”, se ela necessita ser identificada, dentro da relação de ameaçador-ameaçado, em sua condição de anunciadora de uma intenção agressiva? Para se admitir que uma ameaça estratégica possa ser “difusa”, no sentido de ser imprecisa; com os mesmos atributos daqueles objetos visuais que não possuem os seus contornos nítidos, é necessário admitir que a eficácia do sinal de ameaça está falhando, ou na sua percepção pelo seu destinatário, ou na sua emissão, pelo agente da ameaça. Enfim, parece ser apenas uma questão de intensidade para que uma ameaça “difusa” nem sequer seja percebida como tal.⁵³ Talvez fosse mais simples se dizer que não se percebe a existência de ameaças à

⁵³ Para poder melhor descrever a condição de vida na sociedade “pós-moderna”, Fredric Jameson se valeu de um conceito da clínica psiquiátrica para dizer que uma existência que vive euforicamente um eterno presente, sem nexos com o passado e sem projetos para o futuro, se assemelha a situação do doente esquizofrênico. (Fredric Jameson, *Pós-modernismo*, Editora Ática, 2005, p. 52). A condição de vida que percebe ameaças que estão por toda a parte, terríveis em sua mobilidade e multiplicidade, e que não passam de alucinações, pois não se referem a perigos reais, é conhecida, clinicamente, pela designação de “paranóia persecutória”. Não vai aqui nenhuma ironia; o que pensamos é que a prolongada situação de caos e crise social em que vivemos, produz seus efeitos na percepção, coletiva e individual, da vida em sociedade.

integridade nacional; mas isso não significará que não existem, no cenário internacional, causas eficientes de perigos para a nacionalidade.

Algumas vezes o conceito de “perigo” é utilizado como sinônimo de ameaça, e sobre a diferença já falamos. Basta insistir no fato de que o “perigo” pode espreitar procurando aproveitar a surpresa, sem ameaçar e, de fato, o pior dos perigos é aquele que não se anuncia, que surpreende, pelo qual, pareceria que um fato é mais perigoso quanto menos ameaça, quanto menos se anuncia. (SAINT-PIERRE, H., 2007, p. 68)

De fato, não se pode confundir o perigo que está contido na relação de inimizade, com a existência ou não da ameaça. Em uma relação de inimizade claramente identificada entre Estados, *ipso facto*, existem perigos para as partes e, talvez por isso mesmo, a prudência recomenda que não se façam ameaças. Mais uma vez: ao inimigo declarado, não se faz ameaças. Pode se conviver com ele, comercializar com ele, até mesmo prestar ajuda humanitária se a ocasião se apresentar, e não obstante, ele continuará a ser o inimigo, aquele contra o qual se prepara o plano de guerra. Por isso, o uso da expressão “ameaças difusas”, como ponto de partida para a produção de doutrina estratégica pode colocar imprecisões com conseqüências para o planejamento. Talvez, o problema esteja na identificação dos perigos, reais ou potenciais, que podem atingir o Brasil, e sobre qual vulnerabilidade que se abateriam. Problema, porque a identificação do perigo corresponde à identificação do inimigo, e isso significa por excelência o ato político soberano, conforme o que já vimos no primeiro capítulo quando examinamos as teorias de Carl Schmitt. Para concluir esse ponto: não nos parece que no cenário internacional existam “ameaças difusas” à soberania brasileira; mas ao contrário, pode-se ter a convicção da existência de perigos reais para a soberania nacional, sobre os quais se comete uma espécie de “eclipse estratégica”, uma vez que a conveniência, ou indecisão política, se recusa a nomeá-los.

Podemos, então, retomar a caracterização geral da doutrina militar terrestre do Exército Brasileiro, no aspecto das estratégias de emprego da Força Terrestre, que pode ser resumida no seguinte quadro, que consta no “SIPLEx-Extrato”:

EMPREGO SITUAÇÃO	DEFESA EXTERNA	GLO
De Paz ou de Crise	Dissuasão Projeção de Poder	Presença Dissuasão
Conflito armado	Ofensiva Resistência	Ofensiva

(Fonte: “SIPLEx-Extrato”, 2002, pg. 31/52)

A hipótese de emprego para a Garantia da Lei e da Ordem, é considerada pela “Metodologia” uma “operação militar de não-guerra” e, de maneira coerente, ela está colocada em separado das situações de defesa externa. Essas últimas é que são tratadas como “operações militares de guerra”, nelas estão incluídas a Doutrina Delta (operações militares em Área Continental – exceto a Amazônia) e as demais formas de emprego da Força, inclusive a participação em Missões de Paz. Portanto, o Exército Brasileiro possui três Doutrinas Básicas de emprego (Delta, Alfa e Gama), sendo que a Doutrina Alfa é considerada uma doutrina de “não-guerra”, pois está voltada a ser aplicada no território nacional e não supõe operações de larga escala contra um “inimigo convencional”. A Doutrina Gama é uma doutrina “de guerra”, que supõe operações não-convencionais, como veremos a seguir; e, por fim a Doutrina Delta é mais “convencional”, na medida em que supõe o emprego de forças mecanizadas e blindadas, no teatro de operações do continente.

Não temos dados em um nível de detalhe que possibilitem fazer maiores apreciações sobre os aspectos militares do conjunto dessas Doutrinas. Em todo o caso, o propósito principal do SIPLEx, como Sistema de Planejamento, é gerar poder militar, o que se consegue, inclusive, por meio das Doutrinas de Emprego. Na verdade, o desejado efeito dissuasório, previsto na Doutrina Gama e Delta, só produz a sua credibilidade se for sustentado pelo poder militar. Porém, como vimos no Capítulo Um (Poder Militar e Eficiência Militar), não basta que o PIB e a população brasileiros sejam os maiores entre os países da América do Sul, para que daí se possa inferir que o seu poder militar tem uma escala de grandeza correspondente. Essa é uma condição que talvez seja necessária, mas com certeza ela não é a condição suficiente. A quantidade de recursos materiais e humanos de que uma sociedade pode dispor, certamente diferencia os Estados nacionais em termos de suas fontes brutas de riquezas; no entanto, a transformação desses recursos em poder militar efetivo, é um processo que é mediado por um conjunto de fatores que, muitas vezes, contradizem os números “duros”. O caso dos países árabes, no Oriente Médio, é o exemplo paradigmático das dificuldades em se transformar a riqueza material e recursos humanos, em poder militar.

Portanto, para os estudos a respeito da distribuição do poder no cenário internacional, a capacidade de cada Estado em transformar seus recursos brutos em poder militar, é um assunto chave. O fator que explica essa capacidade é, como já vimos, a sua eficiência militar, que pode ser avaliada por meio dos critérios de integração, reatividade, habilidade e qualidade, conforme foram conceituados naquele capítulo. A seguir faremos uma tentativa de aplicá-los à uma análise daquilo que conseguimos saber sobre o SIPLEx:

Integração. Conforme já vimos, integração “significa consistência no desenvolvimento da força de combate em atividades tais como aquisição de material; treinamento e educação, em relação aos níveis assinalados. Uma organização militar com integração é aquela cujas atividades no nível tático (emprego de unidades) são consistentes com suas concepções operacionais”. Como vimos na “Análise Crítica do SIPLEx”, parece existir uma falta de consistência entre aquilo que é concebido como doutrina, e aquilo que é obtido na execução do plano. Verificamos naquele capítulo a desconexão entre o desenvolvimento dos Planos Básicos, que ao menos até certa data não haviam sido preparados, e as Diretrizes Estratégicas que determinavam que esses planos fossem feitos, para dar materialidade ao planejamento. Também já verificamos que as restrições orçamentárias impedem que uma completa integração entre o planejamento e a sua execução seja conseguida e, como o próprio Ministério da Defesa reconhece, existem severas limitações para se equipar, treinar e empregar as unidades do Exército, apesar de existir um planejamento para isso.

Reatividade. A palavra no idioma inglês para esse critério, é *responsiveness*, que é a capacidade de se responder à estímulos. Não dispomos de dados que nos levem a desqualificar, sob esse critério, o SIPLEx como uma ferramenta de planejamento estratégico sensível às variáveis estratégicas ambientais. Pela documentação que pudemos examinar, o SIPLEx como sistema de planejamento organizacional, parece conter os dispositivos adequados para avaliar, desenvolver, e aplicar as medidas necessárias para a produção do poder militar. A questão é que, na medida em que, por diversas razões, aquilo que é planejado não é atingindo, a sua função passa a ser muito mais a de um “motivador organizacional”, coisa que não se pode confundir com a produção de poder de combate.

Habilidade. Expressa como “motivação e competência do pessoal militar; nesse sentido, a habilidade deve medir o pessoal militar, e suas unidades, em relação a objetivos ou padrões, e avaliar a sua capacidade em cumprir tarefas específicas e executar ordens. Isso inclui, por exemplo, a habilidade de uma organização militar em assimilar novas tecnologias, ou se adaptar a uma doutrina sofisticada, ou a formas muito exigentes da organização militar”. A implantação e manutenção do próprio SIPLEx ao longo das décadas de dificuldades materiais que o Exército Brasileiro tem enfrentado, é a melhor evidência que, quanto a esse critério, a sociedade brasileira não encontra dificuldades para gerar poder militar. Porém, a habilidade de buscar a eficiência organizacional, como expressão de uma espécie de “gerencialismo militar” pode, em seu extremo, tornar-se um fim em si mesmo. Essa disfunção corresponde, no mundo civil, àquelas empresas que recebem prêmios de Qualidade Total e, no entanto, vão à falência.

Qualidade. Esse critério indica o nível de excelência dos sistemas de armas colocados pelo Estado, à disposição de seu exército. Evidentemente, um julgamento por esse critério vai além do campo de domínio do SIPLEx; no entanto, na medida em que o planejamento da estratégia terrestre (assim como naval e aéreo) é um assunto tratado pelas Forças singulares, como de exclusiva responsabilidade militar, como convencer os demais atores políticos de nossa sociedade a despenderem mais recursos com a defesa?

Como havíamos observado no capítulo um, a efetividade em se produzir o poder militar é alguma coisa que não pode ser obtida parcialmente. Os critérios acima apontados necessitam ser atendidos por inteiro para que, como resultado, uma sociedade seja capaz de produzir a sua expressão militar do poder; o atendimento adequado a um deles não contrabalança a falha no atendimento a outro critério. No caso do Exército

Brasileiro, o Ministério da Defesa disponibiliza informações ao público as quais dão conta de que, principalmente por razões orçamentárias, a Força Terrestre não está equipada com material de uso militar de boa qualidade. Além disso, podemos inferir que, ainda que o Exército esteja buscando a excelência organizacional, por meio de um programa institucional específico para esse objetivo⁵⁴, o seu sistema de planejamento estratégico parece conter disfunções sérias. Isso não significa, evidentemente, que o poder militar brasileiro seja inexpressivo; ou que *vis-a-vis* às demais forças armadas de seu entorno geográfico, esteja em uma situação *bruta* de inferioridade. Mas, a história militar é repleta de exemplos que não autorizam a se confiar, sem temer a derrota, na superioridade bruta dos números..

Doutrina “Gama” - a Defesa da Amazônia

A defesa da Área Estratégica da Amazônia faz parte do SIPLEx-4, *Concepção Estratégica do Exército*. A Área Estratégica da Amazônia (que inclui a região Guianense) é definida como região de Defesa Externa (Def Ext) e, no quadro das prioridades para a Defesa Externa ela é definida como Prioridade 1, sendo que a Prioridade 2 é atribuída às Áreas Estratégicas Centro-Oeste e Bacia do Prata. O Estado-Maior do Exército designou para a defesa dessa Área Estratégica a Hipótese de Emprego “A” (Amazônia)⁵⁵ e também uma Doutrina Básica de Emprego, a Doutrina “Gama”, que merece ser transcrita, na forma como aparece no “SIPLEx-Extrato”:

O emprego da F Ter na AMAZÔNIA (incluída a área GUIANENSE) está subordinado a concepções específicas.

⁵⁴ O Exército Brasileiro mantém desde 2003 o Programa de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro (PEG-EB). Por meio desse programa o Exército tem feito um considerável esforço para atingir altos níveis de desempenho organizacional, utilizando as modernas técnicas de gerenciamento organizacional das empresas privadas. Entre as técnicas que tem usado podemos citar a aplicação do BSC (Balanced Scorecard). Existe um sítio internet com abundante informação sobre o assunto: <http://www.portalpeg.eb.mil.br>

⁵⁵ O SIPLEx-Extrato define: “Hipótese de Emprego é a antevisão de possível emprego da F Ter em determinada situação ou área de interesse estratégico” (*SIPLEx-Extrato*, 2002, p. 33/52).

Quando o oponente possuir poder militar semelhante ou inferior ao nosso, procurar-se-á a rápida decisão do conflito, com o emprego de força regular, em combate convencional. A estratégia a ser privilegiada será a da OFENSIVA.

No caso de agressão por poder militar incontestavelmente superior, serão empregadas forças regulares e mobilizadas, preponderando as ações não-convencionais, em um combate prolongado, evitando-se o engajamento direto com as forças inimigas. A estratégia a ser privilegiada será a da RESISTÊNCIA. (“SIPLEx-Extrato”, 2002, p. 37/52).

Como se pode notar, essa concepção doutrinária é muito diferente das outras duas concepções, digamos, mais “tradicionais” do Exército Brasileiro; nomeadamente, a Doutrina Delta, que cuida das operações na AOC (Área Operacional do Continente, excluída a Amazônia) e que supõe o emprego da Força Terrestre, com o uso de forças blindadas e/ou mecanizadas, sempre que o terreno permita; e a Doutrina Alfa, que cuida das operações de GLO (Garantia da Lei e da Ordem). A diferenciação mais aguda está contida em seu terceiro parágrafo, que trata da hipótese de uma agressão externa por uma força militar incontestavelmente superior àquela do Exército Brasileiro. Nesse caso, supõe-se o emprego de ações não-convencionais em um combate prolongado, privilegiando-se a resistência. Deve-se fazer um reparo a respeito do uso da expressão “combate prolongado”; um pequeno deslize semântico, uma vez que a expressão adequada seria “campanha prolongada”, mas isso não prejudica a compreensão do conceito. Na hipótese da Área da Amazônia ser agredida por forças militares iguais, ou inferiores, às do Exército Brasileiro, essa inovação doutrinária não se aplica; as forças utilizadas são regulares e a concepção operacional é de uma ofensiva.

Para a análise estratégica, a declaração da Doutrina Gama desperta grande interesse, pois ela se presta a uma discussão que pode ser feita por uma variedade de ângulos. Infelizmente, não é possível se ter acesso a outras informações, certamente contidas nos planos operacionais que materializam a Doutrina Gama, e que

completariam a visão que o Estado-Maior possui sobre o assunto. Enfim, a análise deve procurar se concentrar naquilo que é possível se inferir da conceituação proposta; lançar algumas indagações que ficarão sem resposta; e procurar ter cautela nas suposições a serem feitas.

Qual é a situação imaginada pela Doutrina Gama? Aquela que desperta o maior interesse é a suposição de uma agressão externa – talvez uma invasão – por uma força militar mais poderosa que a do Exército Brasileiro. A questão subjacente a este quadro é se saber como esse agressor agiria em relação aos centros industriais brasileiros, colocados todos a grande distância da Amazônia. Não sabemos como, na operacionalização da Doutrina Gama, essa questão é contemplada, e teremos que deixá-la de lado para não desenvolvermos um amontoado de suposições; mas, fica aqui registrado que a resposta à esta questão é fundamental para se desenhar o quadro estratégico geral, que envolveria toda a realidade brasileira. E também deixaremos assinalado que, em alguns aspectos da análise a seguir, é crucial resolver-se uma situação dicotômica, a saber: a Doutrina Gama supõe, ou não, que o Estado brasileiro sobreviveria, politicamente, a uma ocupação militar da Amazônia por forças estrangeiras?

De qualquer maneira, a Doutrina Gama, no enunciado citado acima, faz menção a dois balizadores conceituais: de um lado, trata-se de uma concepção doutrinária que supõe uma campanha prolongada, travada como guerra de resistência contra uma força com poderio militar superior; e por outro lado, preconiza o uso de táticas não convencionais. Ainda que não esteja declarado explicitamente, a locução “não convencional” que adjetiva a tática a ser usada, é sinônima de “guerrilha”, ou seja, táticas de guerrilha.

Existem indícios que nos permitem supor que na confecção da Doutrina Gama, o EB teria se inspirado no conjunto de doutrinas estratégicas do qual faz parte, entre outras, a doutrina chinesa da “guerra popular”; ou a doutrina vietnamita da “guerra popular prolongada”⁵⁶, que seria uma variante da primeira. De certa forma haveria uma analogia entre essas doutrinas e a Doutrina Gama.

No entanto, essas analogias são enganadoras, pois elas se apóiam no equívoco muito comum de se confundir um recurso tático, com uma estratégia político-militar. Examinemos a analogia mais tentadora. Seria aquela que procuraria as semelhanças entre a Doutrina Gama e a bem sucedida orientação doutrinária que guiou os vietnamitas a baterem os exércitos da França e dos Estados Unidos, em uma campanha que se iniciou durante a Segunda Guerra Mundial e estendeu-se até 1975. Uma suposta semelhança geográfica entre as selvas tropicais do sudeste asiático e a da bacia amazônica, ajuda a imaginação. O desequilíbrio das forças também; principalmente se a suposição, que não se declara, é aquela do inimigo ser o mesmo. De qualquer maneira, o teatro de operações em meio a uma selva tropical; a desigualdade de forças que obriga o resistente ao uso dos meios não convencionais; o prêmio da vitória do mais fraco sobre o mais forte; tudo isso pode forçar as analogias e imaginar-se o mesmo resultado final e, dessa maneira, levar o analista a buscar as semelhanças onde, talvez, não existam. Talvez a comparação mais adequada, que se aplica um exército regular que trava

⁵⁶ A experiência vietnamita foi objeto de um artigo intitulado “Dois historiadores, duas histórias, duas doutrinas”, do Maj. Eng. Cláudio Ricardo Hehl Forjaz, (Revista do Exército Brasileiro, vol. 140, 2003): artigo especialmente interessante pela comparação que faz entre dois professores de história, que se transformaram em expoentes do pensamento estratégico: o britânico Sir Basil Liddell Hart, e o vietnamita Nguyen Vo Giap (FORJAZ, C.R.H., 2003). O mesmo Major Hehl Forjaz fez parte de uma comitiva do Exército Brasileiro que esteve em visita de estudos no Vietnã, no primeiro semestre de 2005, conforme a publicação eletrônica “Revista do Exército”. No atual momento (2008) as três Forças mantêm adidos militares na Embaixada Brasileira em Hanói, conforme informação do sitio da Embaixada Brasileira em Hanói (<http://www.brazil.org.vn/relacoes.asp>).

combates convencionais, mas também se apóia em forças guerrilheiras, seja com a história do Exército de Libertação do Povo, da China. Essa comparação (para fins de esclarecer melhor a Doutrina Gama) teria que lidar com situações mais ou menos semelhantes: a resistência nacional contra o invasor estrangeiro; a desigualdade militar; o princípio de evitar os combates em situação de inferioridade; usar o tempo para desgastar o inimigo, etc. São, aparentemente, semelhanças, que teriam que ser cuidadosamente verificadas.

Não se trata de invalidar a Doutrina Gama, como uma espécie de fantasia estratégica do Exército Brasileiro. Ela, por assim dizer, se impõe ao Exército pela somatória dos imperativos: a vastidão do território a ser defendido; os seus vazios demográficos; o clima tropical; o porte das riquezas existentes na região, das quais a água doce parece crescer em importância com o tempo, etc.; enfim, uma soma de superlativos à qual se opõe a escassez de meios e de recursos do Exército. Essa situação, por si mesma, configura uma luta de desiguais. No entanto, em uma campanha prolongada na Área da Amazônia, com o recurso tático da guerrilha, alguns aspectos dessa concepção doutrinária necessitam ser pensados.

Um aspecto tem a ver com a questão da defesa territorial e da soberania e, para examiná-lo, devemos deixar explícito aquilo que está oculto nos pressupostos da Doutrina Gama, pois eles podem resultar em situações muito diferentes. Aquilo que não está oculto, e que justifica a alternativa estratégica, determinante para segunda alternativa da Doutrina Gama, é a inferioridade militar brasileira que constrange o EB a adotar a tática da guerrilha; este é o dado fixo, e o único que podemos saber com certeza sobre a Doutrina Gama. Porém, se a Doutrina Gama é uma concepção estratégica de *resistência*, as implicações político-estratégicas que a compõem comportam algumas

variáveis, não declaradas que, ainda que correndo o risco de estarmos elaborando hipóteses na ausência de bases documentais, precisamos explorar. A primeira variável é o cenário no qual o território da Amazônia teria sido ocupado. Talvez em parte, mas a ocupação é o fato contra o qual se irá resistir militarmente. Não sabemos, nessa concepção, qual teria sido o destino dos principais centros do poder político e militar do Brasil. Estão operando? Não existem mais? Não se sabe, o resumo da Doutrina não o diz. No entanto, está implícito na Doutrina Gama que a situação político-militar já terá avançado para muito além de uma simples observação armada, ou guerra de atrito (fronteiriça, ou não). Vamos admitir que as forças de ocupação estejam articuladas como um exército convencional; o tipo de campanha que essa força inimiga irá deflagrar contra as forças brasileiras será aquela conhecida, classicamente, como guerra de derrubada. Ou seja, o seu alvo será o centro de gravidade político do Brasil; talvez pela tomada de sua capital.

O quadro acima descrito pode parecer por demais clausewitziano e esquemático. Sem prejuízo da superioridade militar em relação ao Exército Brasileiro, talvez forças militares não estatais⁵⁷ possam atuar na Amazônia e não necessitariam derrubar o poder político instalado em Brasília, e nem sequer paralisar os centros industriais do sul. Não seria difícil imaginar-se diversos cenários hipotéticos que desembocariam em uma intervenção militar não-estatal na Amazônia, que buscaria a sua legitimação por meio do argumento da proteção ao meio-ambiente; reserva de água doce; autonomia dos povos indígenas, etc. Seria uma situação político-militar muito complexa; porém do ponto de vista operacional, bastaria que essas forças tivessem a capacidade militar de controle e interdição sobre a Amazônia, ou parte dela, para impor ao Exército

⁵⁷ Essas forças militares não-estatais já existem em abundância, operando no Oriente Médio, como prestadores de serviços para as forças armadas dos Estados Unidos.

Brasileiro, a necessidade de acionar suas forças na Amazônia orientadas pela Doutrina Gama.

Quanto à segunda variável de qualquer maneira, travando ou não uma guerra de derrubada, as forças inimigas pretenderiam o domínio do território da Amazônia. Não parece ser razoável se pensar numa ocupação de um território tão difícil, tão grande e tão rico, para servir apenas como moeda de troca para a conquista de outros objetivos políticos; no caso de uma intervenção militar estrangeira na Amazônia, o objetivo político mais razoável é o domínio do próprio território. Assim, o domínio territorial passa pela questão da legitimação da conquista, ou seja, pelo estabelecimento de uma “soberania por aquisição”, para nos expressar numa linguagem hobbesiana. Se, conforme as nossas considerações anteriores, o objetivo político-militar das forças invasoras for, além de uma ocupação da bacia amazônica, uma derrubada do poder político estabelecido em Brasília, então estaremos cogitando no mais extremo dos casos. A vantagem, ao se fazer análise estratégica, em se pensar nas hipóteses extremas é que elas iluminam os aspectos relevantes de situações que, na sua manifestação real, às vezes ficam esmaecidas, mas nem por isso perdem o seu papel na dinâmica dos fatos⁵⁸.

Como estamos supondo as piores das situações, parece ser lícito pensarmos que, nessas circunstâncias, o Exército Brasileiro teria se transformado no núcleo da resistência nacional, operando talvez sem uniformes, mesclado à população que com ele se identifica, o alimenta, esconde seus armamentos fornece seus combatentes, e com ele engaja o inimigo. Nessa situação dramática, o Exército e a Nação do Brasil estariam retornando, por assim dizer, às suas origens de Guararapes e, Exército e Nação estariam,

⁵⁸ É esse o mecanismo de operação do conceito de “guerra absoluta” em Clausewitz. Por outro lado, conforme esse mesmo autor, a ascensão aos extremos é uma tendência sempre presente nos conflitos.

novamente, no mesmo corpo e sangue, decidindo o seu futuro. O destino político da Nação estaria encapsulado no êxito estratégico da campanha de resistência; que seria o prêmio final a ser obtido por meio de cada êxito tático das forças guerrilheiras do Exército. Em poucas palavras, o Estado brasileiro e seu Exército, teriam se reduzido às dimensões de um foco guerrilheiro.

Na concepção “foquista” da guerrilha, o quadro acima descrito é familiar e, talvez, só se tenha a reclamar certa inversão hegeliana da sua dinâmica estratégica. Para o foquismo esquerdista, toda a potencialidade revolucionária estava contida na guerrilha que, ao final, transformava-se em Estado. Para a Doutrina Gama, se essa nossa análise estiver em conformidade com o seu detalhamento operacional, a soberania nacional juntamente com todo o aparelho do Estado, por assim dizer, se retrai, se dobra em si mesma, transforma-se em proto-Estado, e em potencialidade que sobrevive como guerrilha. Ao se colocar a teoria foquista em frente à Doutrina Gama ocorreria, por assim dizer, um espelhismo: a imagem se assemelha ao objeto, mas está invertida.⁵⁹

A concepção “guerrilheira” que faz parte da Doutrina Gama da atualidade, é a segunda ocorrência desse “espelhismo” estratégico por parte do Exército Brasileiro. A primeira vez em que isso ocorreu foi quando o Exército adotou os princípios da “*guerre révolutionnaire*” francesa. Os militares franceses após a derrota para as forças guerrilheiras do Vietminh, na Indochina; e percebendo que iriam enfrentar outra campanha anti-guerrilheira na Argélia, desenvolveram uma concepção estratégica para a luta anti-insurrecional a qual procurava imitar as táticas do inimigo que deveriam

⁵⁹ Seria como uma inversão completa do encadeamento lógico descrito por Héctor Saint-Pierre em sua crítica à Florestan Fernandes; “Do mesmo modo aconteceria, para Florestan Fernandes, com o Estado a partir da guerrilha. E o que há de melhor que a guerrilha, que para o autor é um proto-exército, para imaginar o desenvolvimento do Exército a partir dela, do proto-Estado a partir do Exército, e do Estado a partir do proto-Estado, completando a gênese *ex-nihilo*, a partir do quase nada, já que para ele o *guerrilheiro ainda não é político?*” ((SAINT-PIERRE, H., 2000), p.180).

combater. Desde o início da década de 1960, a “*guerre révolutionnaire*” francesa foi amplamente estudada pelos militares do Exército Brasileiro, em todos os seus aspectos e assim, quando se apresentou a necessidade de combater os guerrilheiros do Araguaia, o *modus operandi* que deviam adotar já era de seu conhecimento. Tratava-se, como haviam ensinado os franceses, de combater a guerrilha “subversiva” por meio de táticas de guerrilha.⁶⁰ No caso da Doutrina Gama, trata-se de combater forças convencionais por meio de forças não-convencionais e, como já dissemos, transformar o Estado em foco guerrilheiro e dessa maneira, esse seria um espelhismo de segunda geração.

Podemos, então, avançar um pouco mais e chegar aos pontos que consideramos os mais relevantes sobre a Doutrina Gama. O primeiro é sobre a questão da tática da guerrilha e o segundo é mais propriamente político-estratégico.

Quanto ao emprego da tática da guerrilha, não acreditamos que iremos ser bem sucedidos se tentarmos adicionar alguma novidade analítica à montanha de papel e tinta que já foi usada, muito antes desse nosso esforço, para esclarecer, ensinar e advertir que a guerrilha é apenas uma *forma do emprego da força armada*. Seremos, portanto, analiticamente repetitivos. A guerrilha pertence, conforme o corpo teórico de Clausewitz sobre a guerra, ao terreno da tática, ou seja, a tudo aquilo que diz respeito ao uso das unidades militares no combate. A guerrilha, portanto, não pertence ao campo da estratégia, o qual cuida do objetivo político a ser conquistado por meio da sucessão das batalhas. Por isso que é muito mais apropriado se falar em “tática de guerrilha” e evitar

⁶⁰ João Roberto Martins Filho faz uma ampla revisão desse assunto no artigo *A educação dos golpistas: cultura militar, influência francesa e golpe de 1964*: “Trata-se, assim, de uma doutrina que extrai seu nome do fenômeno que visa combater - a *guerra revolucionária*. Esta, por sua vez, é definida como “uma doutrina de guerra exposta pelos teóricos marxistas-leninistas e explorada por movimentos revolucionários de várias tendências”. Esse efeito de espelho é uma das características mais particulares da doutrina francesa”.(MARTINS FILHO, J.R., 2006b) p.10. Na atualidade, os ensinamentos da *guerre révolutionnaire* francesa estão novamente na pauta da discussão acadêmica norte-americana, uma vez que faz parte de seu “corpo doutrinário” o uso indiscriminado da tortura, como o que ocorre no Iraque.

a expressão “guerra de guerrilha”, que confunde o nível tático com o nível estratégico dos conflitos armados. Não temos como saber em que medida o Estado-Maior, ao elaborar a Doutrina Gama, discutiu a tática da guerrilha enquanto mito; o que sabemos é que, definitivamente, a experiência política latino-americana embaralhou essa forma de emprego tático, com objetivos político-estratégicos, e a recobriu com as ilusões do mito, que, tendo se propagado socialmente, também alcançou em maior ou menor grau a imaginação do militar profissional. Talvez, para a construção das doutrinas estratégicas, a faceta mais perigosa da mitificação da tática da guerrilha seja o seu suposto caráter de “invencibilidade”, que só pode ser compreendida a partir de sua mitificação política⁶¹.

Não é aqui o local mais adequado para se fazer a recapitulação do equívoco em que incorreram os militantes de inúmeros grupos da esquerda armada latino-americana, ao imaginar na tática da guerrilha a solução ideal para superar a sua fragilidade política. Quanto a esse já bem estudado equívoco, basta mencioná-lo. Não saberíamos afirmar se o EME considera que o recurso tático das “ações não convencionais”, é suficiente para solucionar uma inferioridade militar estratégica; e admitimos que não é lícito se supor que o militar profissional se deixe enganar por virtudes estratégicas ao lidar com soluções no nível da tática.

O segundo ponto, a estratégia da defesa. A Doutrina Gama, na sua aplicação contra um “poder militar incontestavelmente superior”, é uma concepção de doutrina estratégica defensiva, conforme a sua própria declaração. Neste caso, é necessário relembrarmos aquilo que Clausewitz escreveu sobre o tema:

A guerra serve ao propósito da defesa mais do que ao propósito do agressor. É somente a agressão que provoca a defesa, e a guerra junto com ela. O agressor é

⁶¹ Sobre a guerrilha como mito, consultar Héctor Luis Saint-Pierre, *A Política Armada*, cap. 6, “Guerrilha e Revolução”, (SAINT-PIERRE, H., 2000). Ver Bibliografia.

sempre amante da paz (como Bonaparte sempre proclamou ser); ele preferiria ocupar nosso país sem oposição. Para impedi-lo de fazer assim é necessário desejar-se fazer a guerra e estar preparado para isso. Em outras palavras, é o fraco, aquele que necessita da defesa, que sempre deve estar armado de maneira a não ser sobrepujado. Assim o quer a arte da guerra.(CLAUSEWITZ. C. 1989, p;370)

Uma vez estabelecido que existe uma disputa, ou seja, um propósito de tomar, contra o qual se opõe a vontade de não ceder, como pode a guerra servir mais aos propósitos da parte mais fraca, que se defende, do que aos propósitos de um agressor (que tem mais força)? Em outras palavras porque, nessas circunstâncias, deve ser o mais fraco, aquele com o propósito ativo, que deve procurar o combate? A resposta está na desvantagem do ataque, em relação à defesa.

Eu estou convencido da superioridade da defensiva em relação ao ataque (se corretamente compreendida) é muito grande, muito maior do que parece à primeira vista. É isto o que explica sem qualquer inconsistência a maior parte dos períodos de inatividade que ocorrem na guerra. Quanto mais fracos os motivos para a ação⁶², mais eles serão encobertos e neutralizados pela disparidade entre ataque e defesa, e mais freqüentemente a ação será suspensa – como de fato mostra a experiência. (CLAUSEWITZ, C. 1979, p. 84).

Portanto, ao contrário do que julga o senso comum, a guerra deve ser iniciada pela parte que não deseja ceder; o defensor é quem inicia a negação política que conduz à guerra. “Nós vemos, portanto, que a guerra não é apenas um ato de política, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação do intercâmbio político, levado adiante com outros meios.” (CLAUSEWITZ, C. 1979, p. 87).

Dessa maneira, sem que existam contradições, é possível se pensar que uma estratégia política agressiva pode ser amparada por uma doutrina militar defensiva. Talvez seja esse o caso em relação à iniciativa brasileira de desdobrar suas forças militares na região amazônica. Para que fique mais claro o que ocorreu, é necessário examinar a situação do ponto de vista dos atores não-brasileiros com interesses na Amazônia. Quando o Estado brasileiro ali desdobrou suas forças militares, do ponto de

⁶² A ação aqui significa a iniciativa de atacar.

vista desses interesses, essa foi uma iniciativa política agressiva em relação aos seus propósitos. Assim, de uma maneira consistente com esse posicionamento estratégico, o EME elaborou uma doutrina militar defensiva, o que significa que o custo a pagar por parte dos atores políticos que desejem contestar a iniciativa militar brasileira, teve o seu preço aumentado, uma vez que as forças brasileiras já estão desdobradas no local⁶³.

Atualmente, o Exército Brasileiro tem, aproximadamente, um efetivo de 20.000 homens na área do Comando Militar da Amazônia. Entre as suas principais unidades estão o Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS) e seis Brigadas de Infantaria de Selva : 1ª. Bda Inf SI (Boa Vista – RR); 2ª. Bda Inf SI (São Gabriel da Cocheira – AM); 16ª. Bda Inf SI (Tefé – AM); 17ª. Bda Inf SI (Porto Velho – RO); 23ª. Bda Inf SI (Marabá – PA). Antes de 1980 o EB dispunha de um limitado efetivo, que foi crescendo até chegar ao número atual. Apesar de ter havido um aumento na presença brasileira na Amazônia, os militares brasileiros têm, seguidamente alertado para o “vazio estratégico” que ainda existe naquela região. De qualquer maneira, para que a Doutrina Gama produza um efeito dissuasório é necessário que os seus planos operacionais, que implementam as “ações não-convencionais” estejam prontos para serem acionados e que desse fato os supostos adversários tenham conhecimento.

⁶³ Por “desdobramento de forças no local” estamos supondo que o Exército Brasileiro deve, desde já, no espírito da Doutrina Gama, estar criando a sua articulação de apoio (militar) na população local, criando os seus depósitos (“cachês”) de armamentos, munição, suprimentos, rede de apoio, etc., ou seja, atuando como força guerrilheira. Do ponto de vista dos interesses dos adversários, o EB estaria agindo agressivamente. O risco da suposição é do autor.

Doutrina Alfa - A Garantia da Lei e da Ordem (GLO)

A Doutrina Alfa, que orienta o emprego do Exército em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), é a materialização, atualizada, da tradicional “doutrina da presença”, que recomendava que as grandes unidades militares se estabelecessem nos grandes centros urbanos do Brasil, não tanto para defendê-los de agressões externas, mas sim para que o Exército pudesse participar na vida política nacional, desempenhando diferentes papéis, seja como garantidor institucional, seja como “poder político moderador”, seja como interventor político, etc. Não vamos, aqui, nos aprofundar na discussão da história desses diferentes papéis, uma vez que o nosso foco analítico não é examinar a relação civil-militar no Brasil, mas sim fazer a discussão dessa concepção estratégica..

Veremos, a seguir, que a atividade de preparar-se para ser empregado em operações de Garantia da Lei e da Ordem, ocupa uma parte importante do aprestamento das tropas do Exército Brasileiro e, portanto, a Doutrina Alfa, como orientação estratégica das forças terrestres do Estado brasileiro, está longe de ocupar um papel secundário no seu dia-a-dia. Para examinar o papel desta orientação doutrinária, nos propomos a fazer um percurso analítico que pode ser iniciado por meio do exame do quadro geral (internacional) de transformações dos exércitos nacionais, tomando por marco histórico o surgimento das “forças constabulárias” na Europa da atualidade; e examinar a questão do poder conforme uma proposição de Michel Foucault sobre a guerra. Para contextualizar a proposição de Foucault, vamos passar em revista alguns dados sobre a violência no Brasil e compará-los com algumas situações de conflito, seguindo uma sugestão desse mesmo autor, que recomenda que se busque a

materialização do poder nas suas formas capilares, ou seja, no ponto em que o poder se transforma em força (ou violência) aplicada. Não será possível, nos limites desse trabalho, fazer uma análise do discurso militar com a aplicação rigorosa da metodologia dessa técnica de análise, para se examinar o que é movimentado, e que fornece os conteúdos políticos, nos conceitos o Exército usa para construir seus enunciados sobre a Garantia da Lei e da Ordem. Ainda assim, nos propomos a apresentar uma espécie de resumo de seu universo discursivo e, sumariamente, como se organiza a visão de mundo que produz a doutrina militar que cuida da Garantia da Lei e da Ordem. No final, acreditamos poder estar em condições de discutir em que medida a Guerra Fria ainda sobrevive na doutrina que visa garantir a lei e a ordem no Brasil, e apresentar algumas hipóteses explicativas.

Como já vimos anteriormente, muito antes do término do período da história do século XX que conhecemos com o nome de Guerra Fria (1947 – 1992), Morris Janowitz havia percebido (JANOWITZ, M., 1971) que o surgimento das armas nucleares, ao impedir o choque militar entre as grandes potências, poderia provocar uma mudança radical nos exércitos ocidentais, levando ao desaparecimento dos exércitos de massas de soldados. A tendência que esse autor percebeu, ainda no auge da Guerra Fria, apontava que os exércitos ocidentais modernos iriam reduzir os seus tamanhos; se profissionalizariam, e se transformariam em forças completamente voluntárias; e, no final, essa tendência de mudança deveria se completar por meio de uma modificação no papel dos exércitos. Ele cunhou a expressão “força constabulária”⁶⁴ para designar esse novo papel, que seria uma espécie de solução de compromisso, entre uma força policial e um exército clássico. Na atualidade, essa transformação está materializada no formato

⁶⁴ Talvez a expressão “força de gendarmeria” evitasse o anglicismo.

dos exércitos europeus e podemos ver que essa função está confirmada no uso dos exércitos “pós-modernos” em funções constabulárias, como a que ocorre no Iraque, ou no Afeganistão.

De qualquer maneira, se compararmos o cenário político-estratégico que envolve na atualidade os países da Europa Ocidental ao cenário desta mesma região geográfica há um século, o aspecto mais notável é o desaparecimento da guerra como um instrumento corriqueiro nas relações entre Estados, na sua disputa pelo equilíbrio de poder. Por assim dizer, a guerra desapareceu dos centros políticos do Velho Mundo, o que confere coerência à já apontada transformação de seus exércitos. As guerras continuam a existir, porém não fazem mais parte da cidadania pós-moderna no seu centro civilizado. Foram removidas, desapareceram; talvez pela eficiente ação dos Estados em, primeiramente, retirá-las das relações privadas, na passagem da Idade Média para a Idade Moderna. Posteriormente, os Estados fizeram estabelecer sobre a ação armada legal o seu monopólio, e finalmente, removeram os conflitos para sua periferia distante. Foi nessa linha argumentativa que, pensamos, Michel Foucault descreveu como, ao longo de um extenso período de tempo, a guerra foi removida, estatizada e profissionalizada:

Cada vez mais as guerras, as práticas de guerra, as instituições de guerra, tendem a não mais existir, de certo modo, senão nas fronteiras, nos limites exteriores das grandes unidades estatais, como uma relação de violência efetiva ou ameaçadora entre Estados. Mas, pouco a pouco, o corpo social inteiro ficou limpo dessas relações belicosas que o perpassavam integralmente durante o período medieval.

Enfim, com essa estatização, pelo fato de que a guerra foi, de certo modo, uma prática que já não funcionava senão nos limites exteriores do Estado, ela tendeu a se tornar uma atribuição profissional e técnica de um aparelho militar ciosamente definido e controlado. (FOUCAULT, M., 2005, p. 55).

Vendo as coisas dessa maneira, o advento das “forças constabulárias” da atualidade européia após o término da Guerra Fria, seria como o coroamento de um longo desenvolvimento histórico que, no final, desembocaria na transformação dos exércitos em forças policiais, talvez mais especializadas em missões de paz, no combate ao terrorismo, na ajuda humanitária, do que no confronto com organismo militares análogos. O Exército Brasileiro, em seu conjunto, não se transformou em um tipo de força armada dessa espécie, e mantém-se como um exército com uma articulação bastante tradicional; no entanto, o seu comando tomou a iniciativa de fazer com suas grandes unidades de infantaria leve (em nível de brigada)⁶⁵, se adequassem para serem empregadas inclusive no meio urbano, nas mencionadas operações de Garantia da Lei e da Ordem. Essas unidades podem ser empregadas tanto no território brasileiro, como em operações de resolução de conflitos e ajuda humanitária, exemplificada na missão da MINUSTAH, em desenvolvimento no Haiti.

Para que possamos compreender o que está contido, política estrategicamente, na Doutrina Alfa, nós iremos dissecar o emprego dos recursos de violência do Estado como materialização do poder, conforme essa concepção estratégica. O que não pretendemos fazer, e verdadeiramente, tomamos a decisão de não fazê-lo, é analisar a Doutrina Alfa a partir de sua legitimação pelo discurso jurídico oficial que, enquanto tal, tem a evidente função ideológica de criar um espaço discursivo tautológico. O mecanismo de funcionamento da legislação faz um reducionismo simplista do que seja a lei, a ordem, e a sua garantia. A Doutrina Alfa, legitimada por meio do seu estatuto legal, pretende sanitizar o envolvimento dos comandos militares do Exército em um eventual emprego político da Força Terrestre neste tipo de operação. O discurso legal

⁶⁵ Ao menos uma dessas brigadas, a 11a. Brigada de Infantaria Leve, com comando sediado em Campinas-SP, recebeu uma especialização em operações de GLO e, ao seu nome tradicional de Brigada Anhanguera, foi adicionado o qualificativo “GLO”.

(não necessariamente militar) segue, mais ou menos, nesta linha: o Exército nada faz que não seja legal; seu emprego na manutenção da ordem e da lei está previsto na Constituição; o Exército não toma iniciativas, apenas atende aos chamados das autoridades, conforme o que está previsto na lei e na Constituição Federal. Por sua vez, o discurso militar diz que as operações de GLO não possuem conteúdo político valorativo, e seus executores militares são imunes a escolhas políticas de qualquer natureza.

Nosso propósito, para analisar a Doutrina Alfa, é seguir a sugestão de Michel Foucault que, para a compreensão do poder é conveniente não se aceitar o pressuposto epistemológico que tenta conduzir a discussão para o terreno do contratualismo (território de caça dos juristas); ou então em termos da reprodução das relações de produção (território intoxicado pelo economicismo); mas antes disso procurar pensá-lo em termos de “combate, de enfrentamento e de guerra” (FOUCAULT, M. 2005, p.22). Parece-nos que para esse objeto, – a doutrina militar brasileira para assegurar, por meios violentos, a manutenção da lei e da ordem -, não há recomendação melhor a ser seguida.

A tese que Foucault sustentava, para fazer a sua análise genealógica, é que para se desvendar as relações sociais sobre o poder, a fórmula de Clausewitz deveria ser invertida e então, “o poder é a guerra, é a guerra continuada por outros meios” (FOUCAULT, M. 2005, p. 22), o que teria três implicações: a primeira delas é que, ao contrário do que nos ensina o saber jurídico de cunho hobbesiano, o “contrato social” não significa a paz social. Ao contrário disso,

se o poder político pára a guerra, faz reinar ou tenta fazer reinar uma paz na sociedade civil, não é de modo algum para suspender os efeitos da guerra [...]. O poder político, nessa hipótese, teria como função reinserir perpetuamente essa relação de força, mediante uma espécie de guerra silenciosa, e de reinseri-la nas instituições, nas desigualdades econômicas, na linguagem, até nos corpos de uns e de outros. (FOUCAULT, M. 2005, p. 23).

A segunda implicação, uma vez admitida a inversão da fórmula de Clausewitz, é que

no interior dessa “paz civil”, as lutas políticas, os enfrentamentos a propósito do poder, com o poder, pelo poder, as modificações das relações de força – acentuações por um lado, reviravoltas, etc. – tudo isso num sistema político, deveria ser interpretado apenas como as continuações da guerra (idem).

E a terceira implicação nos traz um momento jacobino de Foucault, ao apresentar a saída lógica para esse estado social de combate: “O fim do político seria a derradeira batalha, isto é, a derradeira batalha suspenderia afinal, e afinal somente, o exercício do poder como guerra continuada”(idem).

Mas, como demonstrá-lo? Evidentemente, ao trabalhar, ao pensar, nas condições de existência da sociedade francesa em 1976, ano em que proferiu as suas aulas sobre esse tema, Foucault não estava vivendo em meio a uma conflagração social. Sabemos que ele direcionou as suas investigações para as instituições disciplinares (o hospício, a prisão, etc.) para encontrar ali as marcas dos combates dessa guerra silenciosa, coisa que certamente não se encontraria nas ruas de Paris naqueles dias. E por isso mesmo, em uma de suas aulas, aparentemente enfrentava o ceticismo de seus alunos e, retoricamente, perguntava a si mesmo se efetivamente a guerra poderia valer como análise das relações de poder e como matriz das técnicas de dominação. Admitia, para benefício do raciocínio que desejava expor, que não se poderiam confundir, “logo de saída”, relações de força e relações de guerra. E prosseguia:

É claro. Mas tomarei isso apenas como um [caso] extremo, na medida em que a guerra pode passar por um ponto de tensão máxima, pela nudez mesma das relações de força. A relação de poder será em seu fundo uma relação de enfrentamento, de luta de morte, de guerra? Sob a paz, a ordem, a riqueza, a autoridade, sob a ordem calma das subordinações, sob o Estado, sob os aparelhos do Estado, sob as leis, etc., devemos entender e redescobrir uma espécie de guerra primitiva e permanente?(FOUCAULT, M. 2005, p. 53).

Deixemos, então, a Paris de 1976 e olhemos as estatísticas brasileiras dos tempos em que vivemos, “sob a ordem calma das subordinações, sob o Estado, sob as leis, etc.” e sob a garantia militar dessa lei e dessa ordem. A UNESCO publicou em 2005 um relatório intitulado “*Mortes Matadas por Armas de Fogo no Brasil*” (UNESCO, REPRESENTAÇÃO NO BRASIL, 2005); na página número 19 desse relatório podemos encontrar uma tabela que faz a comparação entre o número registrado de mortes provocadas por armas de fogo, no Brasil, entre 1993 e 2003, e diversos dados, sobre os números de mortes provocados por conflitos, em diversas partes do mundo, em diversos períodos de tempo. A tabela é apresentada a seguir, para que possa comparar os números de mortes por ano, no caso brasileiro e nesses conflitos.

Mortalidade em Conflitos Armados no Mundo, comparação com mortalidade no Brasil						
País /Conflito	Natureza doConflito	Período	Anos deDuração	Número deMortes	Mortos /Ano	Fonte
Brasil	Mortes por arma de fogo	1993 -2003	10	325.551	32.555	
Chechênia /Rússia	Movimento emancipatório	1994-1996	2	50.000	25.000	1
Etiópia/Eritreia	Disputa territorial	1998-2000	2	50.000	25.000	1
Guatemala	Guerra civil	1970-1994	24	400.000	16.667	1
Argélia	Guerra civil	1992-1999	7	70.000	10.000	2
Guerra do Golfo	Disputa territorial	1990-1991	1	10.000	10.000	2
El Salvador	Guerra civil	1980-1992	12	80.000	6.667	2
Armênia-Azerbaijão	Disputa territorial	1988-1994	6	30.000	5.000	1
Nicarágua	Guerra civil	1973-1979	7	30.000	4.286	3
Timor Leste	Independência	1974-2000	26	100.000	3.846	1
Curdistão	Disputa territorialmovimento emancipatório	1961-2000	39	120.000	3.076	1
Angola	Independência	1961-1974	13	39.000	3.000	2
Angola	Guerra civil - UNITA	1975-2002	27	550.000	20.370	3
Moçambique	Independência/ Guerra Civil	1962-1975	13	35.000	2.692	2
Israel - Palestina	Disputa territorial / religiosa	1947-2000	53	125.000	2.358	1
Sri Lanka	Guerra civil	1976-2000	22	50.000	2.273	1
Israel-Egito	Disputa territorial	1967-1970	3	6.400	2.133	3
Guerra das Malvinas	Disputa territorial	1982	1	2.000	2.000	2
Somália	Guerra civil	1982-2000	18	30.000	1.666	1
2ª. Intifada	Disputa territorial	2000-2001	1	1.500	1.500	3
Camboja	Guerra civil / disputa territorial	1979-1997	18	25.000	1.388	1
Peru	Guerra civil/ Guerrilha	1981-2000	19	25.000	1.316	1
Colômbia	Guerra civil / Guerrilha	1964-2000	36	45.000	1.250	1
Cachemira	Movimento emancipatório	1947-2000	53	65.000	1.226	1
1ª. Intifada	Disputa territorial	1987-1992	5	1.759	352	3
Irlanda do Norte	Guerra civil	1968-1994	26	3.100	119	2

Fontes:

1 – Women´s International League for Peace and Freedom

2 – Armed Conflicts Events Data National Index

3 – Matthew White´s Homepage

Tabela apresentada em: “*Mortes Matadas por Armas de Fogo no Brasil*”, UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; representação no Brasil. Brasília, junho de 2005, página 19.

Em suas considerações finais, o documento da UNESCO comenta:

Como foi acima colocado, no ano de 2003, morreram no Brasil 39.284 cidadãos vitimados por bala. Isso corresponde a 108 mortes por arma de fogo a cada dia do ano. Muito mais vítimas cotidianas do que é noticiado em nossa imprensa sobre as maiores chacinas do país ou sobre os maiores e mais cruentosos atentados nos atuais enfrentamentos existentes na Palestina ou no Iraque. O Brasil, sem conflitos religiosos ou étnicos, de cor ou de raça, sem disputas territoriais ou de fronteiras, sem guerra civil ou enfrentamentos políticos levados ao plano da luta armada, consegue exterminar mais cidadãos pelo uso de armas de fogo do que muitos dos conflitos armados contemporâneos, como a guerra da Chechênia, a do Golfo, as várias Intifadas, as guerrilhas colombianas ou a guerra de libertação de Angola e Moçambique. (UNESCO, REPRESENTAÇÃO NO BRASIL, 2005) p. 29)

E, como se adiantando ao criticismo que poderia fazer a censura que a comparação relevante seria com o número de homicídios por ano, em relação à cada centena de milhar de habitantes, o relatório da UNESCO adiciona:

No contexto internacional, analisando os dados correspondentes a 57 países, para os quais contamos com informações sobre o tema, o Brasil, com uma taxa de 21,7 óbitos por armas de fogo em 100.000 habitantes, ocupa o segundo lugar, logo depois da Venezuela. Com esse índice o Brasil encontra-se bem distante, inclusive, de outros países onde impera uma ampla circulação de armas de fogo, como os EUA, que ostenta uma taxa de 10,3 mortes em 100.000 habitantes: menos da metade do Brasil. E bem mais distante ainda de países com conflitos armados, como Israel que, apesar do conflito com os palestinos, apresenta uma taxa de óbitos por armas de fogo oito vezes inferior à brasileira. ((UNESCO, REPRESENTAÇÃO NO BRASIL, 2005), p. 29).

Continuemos a levantar os dados a respeito da vida brasileira, sob o império, – garantido –, da lei e da ordem. Um relatório do Ministério da Justiça, produzido por seu “Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Formação de Pessoal em Segurança Pública”, fornece dados mais atualizados, por meio de sua *Análise das Ocorrências Registradas pelas Polícias Civis (Janeiro de 2004 a Dezembro de 2005)*, e publicado em Setembro de 2006⁶⁶. Neste relatório, que consolida os dados

⁶⁶ Disponível no sítio Internet do Ministério da Justiça: <http://www.mj.gov.br>, na página Segurança Pública / Estatísticas / Mapa de Ocorrências. Acesso em 19 de Novembro de 2008.

encaminhados ao Ministério da Justiça, pelas Polícias Cíveis de todos os Estados da federação, temos cifras a respeito dos crimes violentos cometidos no Brasil para os anos de 2004 e 2005.

Ocorrências Registradas pelas Polícias Cíveis por Número e Taxas por 100 mil habitantes no Brasil entre 2004 e 2005.				
Indicadores Criminais	2004		2005	
	Número de Ocorrências	Taxa por 100 mil habitantes	Número de Ocorrências	Taxa por 100 mil habitantes
Crimes Violentos Letais e Intencionais	40.793	24,1	40.974	23,6
Crimes Violentos não letais contra pessoas	58.418	34,5	61.232	35,2
Crimes Violentos Contra o Patrimônio	874.046	516,9	903.773	519,6
Delitos Envolvendo Drogas	82.288	48,7	87.170	50,1
Delitos de Trânsito	330.806	195,6	320.265	184,1
Homicídios Dolosos	38.115	22,5	38.180	22,0
Tentativas de Homicídio	34.598	20,5	36.080	20,7
Lesões Corporais	658.485	389,4	696.774	400,6
Estupros	14.153	16,5	14.557	16,5
Atentados Violentos ao Pudor	0.443	7,3	10.355	7,8
Extorsões mediante seqüestro	346	0,3	475	0,4
Roubos	873.700	516,7	903.298	519,4
Furtos	2.050.070	1.212,4	2.022.896	1.163,1

Como se pode perceber por meio de uma comparação entre as duas tabelas, o número médio de homicídios levantado pela UNESCO, de 32.555 mortes por ano, para o período de 1993 a 2003, é consistente com o número apresentado pelo Ministério da Justiça, da ordem de mais de 40.000 mortes por anos, para os anos de 2004 e 2005. Se o relatório da UNESCO fazia uma comparação com as situações de conflito, ao redor do mundo para se compreender bem a situação brasileira, nós podemos fazer outra comparação adicional. A organização Iraq Body Count⁶⁷ mantém um registro minucioso das mortes de iraquianos, produzidas pela situação de conflito naquele país desde o início da intervenção militar em 2003; pois bem, podemos comparar os números iraquianos com os números do Ministério da Justiça do Brasil, para o mesmo período

Mortes Violentas	BRASIL	IRAQUE
2004	40.793	10.702
2005	40.974	14.731

Brasil: Dados do Ministério da Justiça, vide acima
 Iraque: Dados da Iraq Body Count, vide acima

Retomemos o nosso eixo de argumentação. Fizemos essa longa exposição de dados sobre a violência no Brasil porque mencionamos o argumento de Michel Foucault que recomendava que, em se tratando de analisar o poder, se procurasse pensá-lo em termos de “combate, de enfrentamento e de guerra” (FOUCAULT, M. 2005, p.22); e foi o que procuramos fazer, mostrando um paralelo entre as situações de guerra de nossa

⁶⁷ Site: WWW.iraqbodycount.org/ database; consultado em 19/ Nov / 2008.

atualidade mundial e as mortes violentas no Brasil. Evidentemente, estamos buscando umnexo entre essas situações por meio de uma semelhança estatística. Assim, a asserção mais forte que poderíamos tirar dessa comparação é a de que o nosso país, contrariamente ao senso comum, está em estado de guerra. Não necessitamos dela; basta admitirmos a asserção mais fraca, que postularia, a partir dos dados estatísticos, a admissão de que não se vive, no Brasil, uma situação de “normalidade”, ao menos em termos da incidência da violência na vida da população. A crítica epistemológica que se pode fazer a essa comparação, é a de que estaremos a partir de uma particularidade (o expressivo número de mortes), tentando estabelecer uma igualdade genérica entre o Brasil e um país conflagrado, o que não é sustentável porque faltam à situação brasileira os demais fatores que compõem um conflito. Com certeza, nossos críticos exigiriam que se apresentasse, para o caso do Brasil, ao menos as partes envolvidas no duelo sangrento de vontades, para que se pudesse admitir que a nação esteja, de fato, conflagrada. Antes de seguir adiante, diremos que o caso brasileiro é a demonstração fatural de que a “ordem” e a “lei” podem perfeitamente conviver com níveis de violência contra as pessoas e contra as coisas que, usualmente, só se encontra em situações de guerra. Parece ser óbvio que a possibilidade da convivência da ordem institucional com a desordem violenta, e da legalidade com o crime continuado, se torna viável se essa situação for admitida, por suas vítimas de fato e em potencial, como uma “normalidade”, o que nada mais seria do que a materialização, em estado puro, do poder político, expresso como norma violenta a ser acatada, porque é legítima.

Muito bem, e como a lei e a ordem são garantidas no Brasil, não no sentido do *law enforcement* policial, mas como “normalidade institucional”? A resposta a essa indagação nos levará a examinar o núcleo, propriamente dito, da Doutrina Alfa (GLO),

que está prevista no SIPLEx, para produzir esse tipo de garantia das instituições. Desejamos fazer essa análise por meio do exame do conteúdo valorativo dos conceitos que o EB utiliza para raciocinar sobre as operações de GLO.

Antes de tudo devemos fazer a advertência que a análise que se segue não tem a pretensão de ser uma análise de discurso, pelo menos no sentido da aplicação rigorosa dessa técnica de análise ao material que iremos apresentar. Ainda assim, acreditamos que poderemos demonstrar como se articulam os conceitos que são utilizados pelo Exército Brasileiro quando esse, por meio de suas referências documentadas, se refere à Garantia da Lei e da Ordem. Para fazer essa análise, nos utilizamos de um documento ostensivo do Exército Brasileiro, intitulado “Manual de Campanha C 20-1 – Glossário de Termos e Expressões para Uso no Exército” (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, EXÉRCITO BRASILEIRO, ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2003), publicado em 19 de Dezembro de 2003⁶⁸. Como diz o seu título, trata-se de um glossário com os termos e expressões de uso corrente no Exército Brasileiro, aprovado pelo Chefe do Estado-Maior do Exército. Esse documento em sua íntegra possui 245 páginas, e por meio de centenas de referências, faz uma classificação alfabética dos termos de uso militar, que em seu conjunto compõem o corpo de conhecimentos da profissão militar, nos diversos aspectos de seu uso nas atividades do Exército Brasileiro.

Dessa maneira, no Manual C 20-1, o “Glossário”, estão contidos praticamente todos os termos e expressões que definem os conceitos movimentados no meio militar do Exército Brasileiro, para expressar as idéias, princípios, e valores, os quais, entre outras coisas, também são usados na produção de concepções de estratégia. A nossa

⁶⁸ Esse Manual pode ser acessado na home-page do COTER (Comando de Operações Terrestres), www.coter.eb.mil.br, em “Manuais e Cadernos de Instrução”. Acesso em 19/Nov/ 2008. Vamos nos referir a ele, simplificadamente, como o “*Glossário*”. Desse Glossário, fizemos um apanhado de termos e expressões que estão apresentados no Anexo I.

hipótese é que, no caso da Doutrina Alfa, deveríamos buscar o seu alvo, a quem ela se dirige, - como maneira de organizar os meios militares para o combate -, não a partir dos enunciados jurídicos que a sustentam, mas sim a partir do entrelaçamento conceitual que a edifica por dentro, uma vez que rejeitamos a idéia de que os militares, quando produzem autonomamente as suas concepções estratégicas, não têm um universo valorativo próprio. Com essa hipótese de trabalho, tomamos o “Glossário”, e procuramos encontrar nele como os seus conceitos, aplicados aos assuntos da Garantia da Lei e da Ordem, se compõem em uma visão estratégica coerente porque representam uma determinada visão política da sociedade brasileira. Para dar sustentação à nossa análise, tomamos como ponto de partida uma noção estratégica, enunciada por Carl Schmitt que diz,

Na teoria da guerra, é sempre a determinação da inimidade que dá à guerra o seu significado e o seu caráter. Cada tentativa de restringir ou limitar a guerra necessita ter em vista que, em relação ao conceito de guerra, a inimidade é o conceito primário, e a distinção entre diferentes tipos de guerra pressupõe uma distinção entre diferentes tipos de inimidade. De outra maneira, todos os esforços para se restringir, ou limitar a guerra, são meros artifícios que não ficarão em pé no caminho da irrupção de uma inimidade real.(SCHMITT, C., 2007, p.89)

Admitindo, então, que o conceito primário, definidor da estratégia, é dado pela definição do inimigo, contra o qual se volta a “arte do general”, tratamos de buscar no “Glossário”, por meio da sua leitura, os termos e/ou expressões mais freqüentemente usados que correspondem à figura do inimigo. Encontramos duas expressões e um termo. O termo é a palavra “inimigo(a)”, como seria de se esperar, porém, como o “Glossário” explica, essa é uma “designação genérica para qualquer pessoa ou tropa da força adversária” e, portanto é usada para adjetivar outro termo, como são exemplos: “instalação inimiga”; “margem inimiga”; “aproximação do inimigo”; etc..As duas expressões que encontramos, ao invés disso, possuem significados precisos; são elas: “força(s) adversa(s)” e “forças oponentes”. Constatamos que ambas se relacionam com

outros termos e expressões, de maneira a conferir a esses outros elementos o seu conteúdo semântico e, reflexivamente, adquirir, elas mesmas, uma densa significação contextual; procuramos então construir a teia de relações que revela o conteúdo político-estratégico da Doutrina Alfa (GLO) a partir desses dois pontos iniciais. Como veremos mais adiante, a expressão “força(s) adversa(s)” é costumeiramente usada para fornecer o conteúdo semântico a conceitos empregados nos assuntos que se remetem à Garantia da Lei e da Ordem. A expressão “força oponente” não é normalmente usada no contexto dos assuntos de GLO e, evidentemente, existe uma razão para isso.

O nosso ponto de partida, então, é examinar o significado desse termo e dessas duas expressões:

Inimigo

Oponente fictício, com organização e características próprias constantes de manual específico, destinado exclusivamente aos trabalhos escolares, de forma a permitir a necessária coerência na montagem e na condução dos exercícios desenvolvidos em áreas operacionais do continente e a tornar mais objetivo o estudo dos problemas de inteligência.

Designação genérica de pessoa ou tropa da força adversária e dos seus aliados [O inimigo é um dos fatores da Decisão].(Manual C 20-1, p. I-5)

Forças adversas

São segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos sociais, entidades, instituições e/ou organizações não-governamentais, que comprometem a ordem pública ou até mesmo a ordem interna do país, utilizando procedimentos ilegais. (Manual C 20-1, p. F-10)

Forças oponentes

São, para efeito de planejamento, forças regulares ou paramilitares estrangeiras, constituídas, em princípio, por forças terrestres, navais e aéreas que possam vir a caracterizar o inimigo, conforme as hipóteses de emprego formuladas. (Manual C 20-1, p. F-11)

No Manual C 20-1, “Glossário”, as frequências de uso dessa palavra e expressões são os seguintes:

Termo ou Expressão	Frequência que o termo ou expressão é usado nas definições dos verbetes.
Inimigo(a)	235 vezes
Força(s) Adversa(s)	46 vezes
Força(s) Oponente(s)	7 vezes
Força(s) Inimiga(s)	11 vezes

Como se pode verificar, a expressão “força adversa” possui uma frequência de uso, para definir conceitos, maior do que a expressão “força oponente”, assim como “força inimiga”. Os conteúdos semânticos das duas expressões, conforme o “Glossário”, foram citados acima; e desta maneira, podemos saber que a expressão “força oponente” tem mais a ver com as definições estratégicas que tratam dos conflitos interestatais, ao passo que a expressão “forças adversas” se remete aos conflitos no interior do espaço político nacional. A maior ocorrência do termo “inimigo” pode ser explicada por sua significação genérica e para adjetivar diversos termos técnicos, conforme o seu verbete explicativo.

Por sua vez, as expressões “força adversa” e “forças adversas”, são usadas no conteúdo de significação de muitas expressões, o que forma uma densa teia de sentido, construída ao redor dessas duas origens. Essa teia de significação, em seu conjunto, é suficiente para que dela se possa ter a definição do inimigo ao qual se dirige a Doutrina Alfa (Garantia da Lei e da Ordem) e, portanto, o tipo de campanha que contra ele o Exército Brasileiro elabora seu planejamento estratégico. Esse inimigo não é, como o senso comum poderia supor, o “crime organizado”; ou o “tráfico”; ou o “combate às

drogas”; ou o “homicídio”, ou a “criminalidade”; e, na verdade, essas palavras e expressões não ocorrem no “Glossário” sequer uma vez.

Antes de examinar as palavras e expressões que são usados para construir a Doutrina Alfa (GLO) vamos, então, procurar reter o que significa “forças adversas”. Conforme já foi citado: “São segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos sociais, entidades, instituições e/ou organizações não-governamentais, que comprometem a ordem pública ou até mesmo a ordem interna do país, utilizando procedimentos ilegais.” (Manual C 20-1, p. F-10)

Por “forças adversas” não se pode (e nem se deve) entender que sejam pessoas, - indivíduos, no jargão policial -, que agem sozinhos ou em grupos; com o propósito de cometer atos delituosos contra as pessoas, ou contra o patrimônio. Perpassa na definição militar a intenção atribuída a essas “forças adversas” em se “infiltrar” em “movimentos sociais, entidades, instituições e/ou organizações não-governamentais”; com o propósito de comprometer a “ordem pública” e, até mesmo, “a ordem interna do país”, por meio de “procedimentos ilegais”. Portanto, trata-se de uma intencionalidade política que não está presente na ação delituosa do traficante de drogas, ou seja, do criminoso comum. Os crimes dessa espécie estão no campo dos objetos jurídicos que pertencem à Segurança Pública e, é isso o que explica que palavras tais como “crime organizado”; “tráfico”; “droga”; “roubo”; “furto”; “homicídio”, etc. não constem no texto do “Glossário”. É, também, isso o que explica que, do ponto de vista da Doutrina Alfa (GLO), os altos índices de violência no Brasil, que exibimos atrás, não estejam em contradição com a “normalidade institucional”, sempre que esta violência se subordine, mas não conteste, ou ataque, a “lei” e a “ordem”.

Podemos, então, examinar quais são os conceitos construídos com o uso de “forças adversas”. A nossa compreensão é que o conceito de “forças adversas” é chave para se obter a definição do inimigo, contra o qual é feito o planejamento estratégico da Doutrina Alfa, que trata da Garantia da Lei e da Ordem. O conceito de “forças adversas” define um adversário e possui um intenso conteúdo político; que pode ser sumarizado fazendo a aproximação da *definição do inimigo* com a sua *qualificação política*. Dessa forma:

Conceito-chave para a definição do inimigo na Doutrina Alfa (GLO)	Conceitos derivados que qualificam e caracterizam estratégica e politicamente a relação de inimizade, para o emprego da Doutrina Alfa (GLO)
<p>Forças adversas: São segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos sociais, entidades, instituições e/ou organizações não-governamentais, que comprometem a ordem pública ou até mesmo a ordem interna do país, utilizando procedimentos ilegais. (Manual C 20-1, p. F-10)</p>	<p>Agitação e propaganda. O processo que permite à força adversa influir no comportamento de indivíduos e grupos sociais, levando-os a apoiar as suas causas. Este processo desenvolve-se por meio de pressões, operações psicológicas, greves e distúrbios, sabotagem, resistência passiva e terrorismo.</p>
	<p>Agitadores. São os ativistas de formação mais fácil e rápida, que trabalham com as massas. Exploram fatos concretos ocorridos e, em função deles, denunciam através de palavras de ordem, as falhas e fracassos do governo e das instituições. Dirigem-se a grandes públicos, nos movimentos reivindicatórios, comícios, passeatas e assembléias. Caracterizam-se como <u>homens de poucas palavras para muitas pessoas</u></p>
	<p>Aliciamento Forma de atuação das forças adversas que consiste na conquista de adeptos para a causa da força adversa. É realizado por meio de contatos pessoais, formação de grupos de estudo ou reuniões informais. Conforme os objetivos da força adversa, o aliciamento pode ter como alvo todas ou uma determinada classe da sociedade.</p>
	<p>Ativistas Elementos especializados, bem preparados e que têm como missão instilar nas mentes de indivíduos ou das massas os ideais da força adversa e propagar sua ideologia. Os ativistas podem ser agitadores ou propagandistas</p>
	<p>Comprometimento da ordem interna Situação em que a ação das forças adversas, por sua natureza, origem, amplitude e vulto representa ameaça de grave e iminente instabilidade institucional.</p>
	<p>Comprometimento da ordem pública Situação em que os órgãos de segurança pública não se mostram capazes de se contraporem, com eficácia, às forças adversas que ameaçam a integridade das pessoas e do patrimônio e o pleno exercício do estado de direito, sem caracterizar ameaça à estabilidade institucional.</p>
	<p>Infiltração Forma da atuação das forças adversas que consiste na colocação de militantes ou simpatizantes da força adversa em órgãos públicos ou setores da sociedade que permitam contribuir positivamente para atuação da força adversa ou negativamente para a atuação das forças legais.</p>
	<p>Inocentes úteis Pessoas que se prestam à manipulação pela força adversa por vaidade, por desconhecimento ou por inconsciência.</p>
	<p>Militantes São os elementos estruturados nos diversos níveis e setores de atividades das forças adversas, podendo ser profissionais ou não. Em função das atividades que desempenham, classificam-se em: ativistas, agentes especiais, líderes e agentes armados.</p>
	<p>Propagandistas São os ativistas de formação complexa e profunda; são cultos e profundos conhecedores das idéias do movimento ao qual pertencem. Seu público alvo setores restritos e seletos da população e visam a obter a adesão ou o comprometimento desses setores à causa do movimento que integram. Os propagandistas são os responsáveis pela montagem de campanhas psicológicas e pela seleção das "idéias-força". Caracterizam-se como homens de muitas palavras para poucas pessoas.</p>
	<p>Simpatizantes Esta denominação inclui um grande número de pessoas não estruturadas nos quadros da força adversa, que, por condescendência, interesse, receio ou inconsciência cooperam com ela pelos mais variados meios. Os simpatizantes podem ser de três categorias: institucionais, intelectuais ou logísticas.</p>
	<p>Normalidade Situação na qual os indivíduos, grupos sociais e a nação sentem-se seguros para concretizar suas aspirações, interesses e objetivos, porque o estado, em seu sentido mais amplo, mantém a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. As forças adversas podem estar atuantes, sem entretanto, ameaçar a estabilidade institucional do País. No plano legal, caracteriza-se pela plena vigência das garantias individuais e pela não-utilização das salvaguardas constitucionais</p>
	<p>Pacificar Ação genérica que representa as operações desenvolvidas pelas Forças Armadas contra uma ou mais forças adversas, com a finalidade de garantia da lei e da ordem, seja em uma ação pacificadora, seja em uma zona de operações. Ação genérica realizada com a finalidade de destruir forças adversas ou irregulares, eliminar a organização revolucionária e restabelecer a normalidade político-</p>

administrativa na área conturbada.

O conteúdo político está revelado, conforme mostra o quadro acima, nos conceitos que são derivados de “forças adversas” e, incidindo sobre o mesmo, lhe dão os contornos da definição política. Nesse ponto, podemos, então, dizer que esse discurso movimenta os mesmos conceitos políticos, que o Exército utilizava quando a “concepção estratégica nacional” se reduzia aos postulados da Doutrina de Segurança Nacional. Evidentemente, os conceitos usados para construir o conteúdo substantivo da Doutrina Alfa (GLO), não fazem menção aos adversários ideológicos que desapareceram com o final da Guerra Fria, - isso seria um estranho anacronismo -; mas nem por isso o posicionamento dessa Doutrina representa uma ruptura política com a visão de mundo da Doutrina de Segurança Nacional.

Assim, não pode causar surpresa que possamos reduzir o significado da Doutrina Alfa ao seu núcleo central: trata-se de uma concepção política conservadora para o emprego da Força Terrestre. No campo conceitual que procuramos reproduzir acima, estão presentes os mesmos termos que sempre são usados, para qualificar negativamente os movimentos sociais autônomos em relação aos centros do poder do Estado, que buscam expressar os interesses sociais e econômicos dos excluídos desses centros. Como já foi colocado acima, apesar das intervenções episódicas do Exército Brasileiro em situações de controle ou combate ao crime organizado urbano, serem consideradas, por seu comando, como operações “GLO”, o corpo conceitual da Doutrina Estratégica que orienta sua atuação nesse tipo de operações, está direcionado contra as “forças adversas”. Quando essas intervenções são solicitadas ao Exército ocorre uma sobreposição. No nível, digamos material, de fato o Exército presta um relevante auxílio às forças da segurança pública, e ao mesmo tempo, ao nível de sua orientação

operacional, a Doutrina Estratégica colocada em ação não se presta tanto ao combate à criminalidade “comum”, quanto à pacificação, ou seja, a “ação genérica realizada com a finalidade de destruir forças adversas ou irregulares, eliminar a organização revolucionária e restabelecer a normalidade político-administrativa na área conturbada”.

Podemos, então, chegar à uma conclusão. A concepção estratégica que orienta a Doutrina Alfa é inversa à concepção que orienta a Doutrina Gama. A Doutrina Gama é politicamente ofensiva, pois representa uma ação de criar, ou modificar uma situação política internacional, e usa para tanto uma estratégia defensiva (mas que é a forma mais forte da guerra): a tática da guerrilha. No entanto, a Doutrina Alfa é politicamente defensiva: visa a manter a “ordem” nacional, ainda que essa seja uma ordem socialmente violenta e economicamente desigual, e para isso usa estratégia ofensiva: o princípio da “massa”, juntamente com orientações operacionais de repressão aos movimentos sociais. Essa inversão não significa uma contradição, uma vez que os objetos visados são diferentes; também não se pode ser alegar que o EB ao atuar em defesa da lei e da ordem, está agindo fora dos limites das leis em vigor no estado democrático de direito. No entanto, pode se argumentar, que na medida em que o controle civil sobre a produção das concepções estratégicas do Estado Maior do Exército é fraco, a Doutrina Alfa se utiliza de valores ideológicos que muito dificilmente seriam validados por um procedimento democrático

CONCLUSÕES

No dia 4 de dezembro de 2008 o Sistema de Planejamento Estratégico do Exército Brasileiro completou vinte e três anos de existência. Durante esse período de tempo, o cenário mundial e brasileiro passaram por mudanças que talvez os seus idealizadores não incluissem em suas suposições estratégicas, na época em que o sistema foi implantado. Que o SIPLEx tenha sobrevivido a todas essas mudanças e que tenha se mantido como a principal ferramenta do planejamento organizacional do Exército Brasileiro, é a melhor prova de sua robustez. Quando o SIPLEx surgiu, o estilo de gerenciamento das organizações, públicas e privadas, não valorizava a atividade de planejar como alguma coisa essencial à sobrevivência da organização. Uma boa empresa era aquela que mantinha estoques de matéria-prima e de produtos terminados, para o que desse e viesse. O custo dos estoques era facilmente repassado aos clientes por meio do aumento dos preços. Foi necessário que a indústria japonesa fabricasse automóveis do outro lado do planeta e os entregasse em Chicago, a preços competitivos, para que os administradores ocidentais se dessem conta que um novo paradigma da administração organizacional havia surgido, que demandaria novas formas de planejamento da produção. O SIPLEx surgiu durante essa época.

Será necessário um trabalho de investigação acadêmica, para que se possa compreender por dentro da instituição militar, de que maneira a introdução da atividade do planejamento, com um novo estilo, modificou o seu modo interno de funcionamento. Imaginamos que possa ter tido um impacto tão grande quanto foi a adoção das “melhores práticas” do paradigma pós-fordista nas empresas privadas, mas não

podemos afirmá-lo. Infelizmente esse não foi o objetivo desse trabalho. O que podemos afirmar é que o SIPLEx é valorizado pelo Exército de tal maneira que passou a ter uma dupla existência, materializada em duas formas distintas, para cumprir duas funções. Em uma forma, ele é o procedimento formal por meio do qual o Estado-Maior do Exército produz a estratégia militar terrestre do Brasil e, em outra forma de existência, ele se materializou no “Siplequinho”, a publicação que serve para buscar a necessária unidade de pensamento e ação da Força.

Na medida em que o SIPLEx também cumpre a função de difundir, internamente à instituição, os conceitos estratégicos que formam a razão de existência do Exército, ele passa a ser um objeto que não é usualmente criticado e, ainda mais, por ser produzido pelo Estado-Maior do Exército. Porém, o SIPLEx convive com diversas disfunções. A mais evidente delas é que, muito daquilo que é planejado para viabilizar a geração de poder de combate, não se torna realidade em razão das constantes restrições orçamentárias aplicadas à Força Terrestre. Isso pode gerar ceticismo quanto à eficiência do sistema de planejamento, que talvez não possa ser manifestado no meio militar em virtude dos princípios de hierarquia e disciplina. No entanto, os sistemas de planejamento retroalimentados, voltados à melhoria contínua, como é o caso do SIPLEx, necessitam da crítica como sua força motriz.

Para os brasileiros que não fazem parte desse meio, o Siplequinho (o “SIPLEx-Extrato”) é a única maneira de se conhecer, ainda que superficialmente, quais são as doutrinas militares básicas, em uso corrente pelo Exército. Que não existam outras formas de acesso público ao conhecimento a respeito da doutrina militar terrestre brasileira; e que a produção dessa doutrina ainda seja de exclusiva competência militar, demonstra os limites do controle civil sobre as atividades militares no Brasil.

O súbito desaparecimento da URSS e do bloco socialista parece ter causado algumas dificuldades para o reposicionamento estratégico do Exército Brasileiro. Assim, ainda hoje ainda é possível identificar as marcas que a determinação do “comunismo internacional” como seu inimigo absoluto, por mais de meio século, deixou na instituição. O conjunto de conceitos e valores que são usados para dar corpo à Doutrina Alfa (Garantia da Lei e da Ordem) são parentes próximos dos conceitos que formavam o corpo discursivo da Doutrina de Segurança Nacional. Essa Doutrina (Alfa) não tem como seu objeto a contenção da criminalidade brasileira. Do ponto de vista dessa doutrina, apesar da violência urbana no Brasil atingir proporções maiores do que a maior parte dos conflitos armados ao redor do mundo, estrategicamente o país vive uma situação de “normalidade”, uma vez que esse tipo de caos violento não é dirigido à contestação da “lei e da ordem” institucionais. A perda do inimigo absoluto – o comunismo -, e dos “inimigos internos” e, portanto da associação fácil entre o perigo (comunista) e a ameaça (subversiva) tem gerado alguns conceitos, como o de “ameaças difusas” que podem dificultar a identificação dos perigos reais à soberania brasileira. Pode se dizer que a Doutrina Alfa tem um conteúdo politicamente conservador e uma concepção estratégica ofensiva, voltada contra os atores políticos brasileiros que não aceitem, entre outras coisas, essa normalidade violenta.

Também faz parte do planejamento estratégico brasileiro a Doutrina Gama, voltada à defesa da Amazônia. Pelo que é possível se conhecer a seu respeito, as iniciativas que o Exército tem tomado como operacionalização dessa doutrina significam uma ação politicamente agressiva, pois se trata de se assenhorear por meio de dispositivos militares, do vazio estratégico daquela região. Coerentemente, a concepção estratégica utiliza a defensiva, ou seja, a forma mais forte da guerra. A

Doutrina Gama também supõe o emprego de formas “não-convencionais” de combate, ou seja, táticas de guerrilha. Assim, paradoxalmente, a Doutrina Gama e a Doutrina Alfa implicam em posicionamentos invertidos, uma em relação à outra.

Finalmente, quando o SIPLEx foi implantado em 1985, ainda eram recentes as lições a serem retiradas da Guerra das Malvinas (1982) e, como se vivia a conjuntura de longo prazo da Guerra Fria, a necessidade de se gerar poder militar brasileiro autônomo, ainda era um assunto em processo de discussão no meio militar. Não é necessário maiores comentários a respeito da exclusão, naquela época, dos atores civis. Passados vinte anos, diversas questões que já existiam naquele momento, amadureceram sob a forma de uma severa crise econômica mundial, cujo desenlace em termos dos arranjos do poder político-militar no cenário internacional, ainda não podemos divisar. Em todo o caso, a necessidade do Estado brasileiro gerar poder militar em proporção adequada a sua participação nesse novo arranjo mundial, não é questionada. Certamente, nessa nova conjuntura estratégica, o planejamento da estratégia terrestre brasileira terá um importante papel a cumprir

. ++++++

ANEXO I

Seleção de Termos e Expressões de uso corrente no Exército Brasileiro, extraídas do Manual de Campanha C 20-1 “Glossário de Termos e Expressões para Uso no Exército”, 3ª. Edição, 2003.

O texto integral do Manual C 20-1 é ostensivo, ou seja, de livre acesso e pode ser obtido no site internet <http://www.coter.eb.mil.br/1sch/manuais/C%2020-1.pdf>. Na íntegra o texto possui 245 páginas.

O propósito deste Anexo é facilitar o acesso aos termos e expressões que, de alguma maneira, podem ser usados na conceituação de operações da Garantia da Lei e da Ordem. A escolha desses termos e expressões é de inteira responsabilidade do autor.

Ação subversiva

Atividade de caráter predominantemente clandestino, que busca conquistar as populações para um movimento político revolucionário pela destruição de bases fundamentais da comunidade que integram.

Ações operativas

São àquelas desencadeadas, em caráter episódico, quando as ações preventivas não surtiram efeito. Visam a reverter um quadro de grave comprometimento da ordem pública, para uma situação de paz e harmonia social. Elas podem ser desencadeadas numa situação de normalidade, num quadro de cooperação com os governos estaduais ou com o Ministério da Justiça, apoiando ou coordenando as ações dos órgãos de segurança pública; ou numa situação de não-normalidade, com aplicação de salvaguardas constitucionais.

Ações preventivas

São àquelas desencadeadas, em caráter permanente, que visam a evitar um emprego prematuro da força terrestre e impedir ou dificultar a eclosão e o agravamento de uma situação de perturbação da ordem. Normalmente se restringe às atividades de inteligência e de comunicação social.

Ações repressivas

São consideradas as ações repressivas, as ações operativas de intensidade mais branda, desencadeadas num quadro de comprometimento da ordem pública, envolvendo apenas as operações tipo polícia.

Agentes armados

São os militantes formados para a execução das ações armadas da força adversa. Caracterizam-se quando a força adversa possui um braço armado

Agentes especiais

São elementos altamente comprometidos com a força adversa, selecionados e treinados para atividades específicas, como sabotadores e terroristas.

Agitação e propaganda

O processo que permite à força adversa influir no comportamento de indivíduos e grupos sociais, levando-os a apoiar as suas causas. Este processo desenvolve-se por meio de pressões, operações psicológicas, greves e distúrbios, sabotagem, resistência passiva e terrorismo.

Agitadores

São os ativistas de formação mais fácil e rápida, que trabalham com as massas. Exploram fatos concretos ocorridos e, em função deles, denunciam através de palavras de ordem, as falhas e fracassos do governo e das instituições. Dirigem-se a grandes públicos, nos movimentos reivindicatórios, comícios, passeatas e assembleias. Caracterizam-se como homens de poucas palavras para muitas pessoas.

Aliciamento

Forma de atuação das forças adversas que consiste na conquista de adeptos para a causa da força adversa. É realizado por meio de contatos pessoais, formação de grupos de estudo ou reuniões informais. Conforme os objetivos da força adversa, o aliciamento pode ter como alvo todas ou uma determinada classe da sociedade.

Antagonismo

Óbices internos ou externos que, manifestando atitude deliberada e contestatória, se contrapõe à consecução e manutenção dos objetivos nacionais permanentes.

Área amarela

Área na qual as forças de guerrilha operam com freqüência, mas que não se encontra sobre controle efetivo nem das forças de guerrilha nem das forças legais. É a principal área de operações das forças de guerrilha, que tentam colocar parcela cada vez maior dela sob seu efetivo controle.

Área de pacificação

Área onde serão desenvolvidas as operações de garantia da lei e da ordem nas situações de normalidade e não-normalidade institucional.

Área operacional de guerra irregular

Área geográfica selecionada e designada pelo comandante do teatro de operações, onde, normalmente, são desdobrados os destacamentos de forças especiais para a condução da guerra de guerrilha com base em forças locais.

Área verde

Área sob firme controle da força legal. Nessa área, as atividades do inimigo limitam-se às ações clandestinas ou às incursões, às pequenas emboscadas, às ações de franco-atiradores e às operações de inquietação. Área sob o firme controle da força legal, na qual não são adotadas ou foram suspensas as medidas rigorosas de controle da vida normal da população. Nessas áreas, as atividades das forças adversas restringem-se às clandestinas, ou às incursões, às pequenas emboscadas, às ações de franco-atiradores e às operações de inquietação.

Área vermelha

Área sob o controle contínuo ou intermitente das forças de guerrilha. Nela, o inimigo localiza suas instalações e bases e opera com relativa impunidade. Nessa área, a população apóia, normalmente, o movimento revolucionário, voluntariamente ou sob coação.

Atitude operativa

No quadro de operações de garantia da lei e da ordem, diz respeito ao posicionamento do Governo para destruir o mecanismo e neutralizar os dirigentes das forças adversas. A situação a enfrentar pode evoluir até o estágio de luta interna e a ação correspondente é de ordem operativa, de nítida característica militar.

Atitude preventiva

No quadro de operações de garantia da lei e da ordem, diz respeito ao posicionamento do Governo para evitar que se crie e amplie no país o clima propício ao desenvolvimento de processos subversivos. Esta atitude é caracterizada pelo desencadeamento, prevalentemente, de medidas preventivas, particularmente inteligência e comunicação social.

Ativistas

Elementos especializados, bem preparados e que têm como missão instilar nas mentes de indivíduos ou das massas os ideais da força adversa e propagar sua ideologia. Os ativistas podem ser agitadores ou propagandistas.

Auxiliares de influência

São pessoas colocadas em posições tais de evidência, na imprensa, no magistério, nas artes, no clero, na administração pública, dentre outras que, ao se manifestarem, são capazes de obter ressonância favorável à força adversa.

Auxiliares ocultos

São elementos que, por medo ou por conveniência, ocultam sua simpatia pela força adversa, representando ocupar uma posição isenta e imparcial, mas que em todas as ocasiões defendem as posições favoráveis à força adversa.

Comprometimento da ordem interna

Situação em que a ação das forças adversas, por sua natureza, origem, amplitude e vulto representa ameaça de grave e iminente instabilidade institucional.

Comprometimento da ordem pública

Situação em que os órgãos de segurança pública não se mostram capazes de se contraporem, com eficácia, às forças adversas que ameaçam a integridade das pessoas e do patrimônio e o pleno exercício do estado de direito, sem caracterizar ameaça à estabilidade institucional.

Contra guerrilha

Operações realizadas com a missão de neutralizar, destruir ou capturar a força de guerrilha inimiga e eliminar a organização do movimento revolucionário, na área de operações.

Defesa nacional

Conjunto de medidas que visam a evitar, impedir ou eliminar os antagonismos e pressões de origem interna ou externa sobre a nação e a garantir a segurança nacional.

Defesa pública

Conjunto de atitudes, medidas e ações adotadas para garantir o cumprimento das leis de modo a evitar, impedir ou eliminar a prática de atos que perturbem a ordem pública.

Estado de defesa

Salvaguarda constitucional, decretada pelo Presidente da República, para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

Estado de sítio

Salvaguarda constitucional, decretada pelo Presidente da República, após autorizado pelo Congresso Nacional, nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; e de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Fatores adversos

Óbices de toda ordem, internos ou externos, que, destituído de sentido contestatório, se interpõe aos esforços da comunidade nacional para alcançar e manter os objetivos nacionais.

Força de sustentação

Elemento clandestino da força irregular que assegura o apoio logístico adequado à força de guerrilha. São forças formadas por pessoas residentes na área de atuação da força de guerrilha e têm a finalidade de prestar apoio logístico àquela força. Os elementos que compõem a força de sustentação levam uma vida aparentemente normal e dentro da lei, e exercem sua atividade de apoio à força de guerrilha de maneira clandestina.

Força subterrânea

Elemento da força irregular que atua, normalmente, na clandestinidade realizando seqüestro, sabotagem, roubos, chantagens e operações psicológicas, visando a minimizar ou anular a ação da força legal.

Forças adversas

São segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos sociais, entidades, instituições e/ou organizações não-governamentais, que comprometem a ordem pública ou até mesmo a ordem interna do país, utilizando procedimentos ilegais.

Forças irregulares

Braço armado do movimento revolucionário, normalmente acionado quando da impossibilidade da tomada do poder pela subversão. As forças irregulares se organizam em três elementos: a força de guerrilha, a força subterrânea e a força de sustentação.

Forças legais

Expressão genérica para designar todas as forças com responsabilidades na condução e execução das medidas de garantia da lei e da ordem.

Forças oponentes

São, para efeito de planejamento, forças regulares ou paramilitares estrangeiras, constituídas, em princípio, por forças terrestres, navais e aéreas que possam vir a caracterizar o inimigo, conforme as hipóteses de emprego formuladas.

Forças paramilitares

Forças distintas das forças armadas regulares, mas semelhantes em organização, equipamento, treinamento ou missão.

Garantia da lei e da ordem

Conjunto de medidas levadas a efeito para superar antagonismos e pressões que se manifestam ou produzam efeitos no âmbito interno, atuando sobre seus agentes e seus efeitos, de forma a manter a lei e a ordem e garantir os poderes constitucionais. Atuação coordenada das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública na execução de ações e medidas provenientes de todas as expressões do poder nacional, em caráter integrado e realçado na expressão militar. Tem por finalidade a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Grave comprometimento da ordem interna

Situação em que a ação das forças adversas, por sua natureza, origem, amplitude e vulto representa ameaça à integridade e à soberania nacional.

Grave comprometimento da ordem pública

Situação em que a ação das forças adversas, por sua natureza, origem, amplitude e vulto representa ameaça potencial à estabilidade da nação.

Grave perturbação da ordem

Ampliação do quadro de perturbação da ordem, onde se incluem as ações contestatórias que, a critério do governo federal, possam vir a comprometer a integridade nacional, o livre funcionamento dos poderes, a lei e a prática das instituições.

Guerra civil

Conflito interno desencadeado por grupos nacionais ou não de um estado contra o governo, para substituí-lo ou forçá-lo a modificar suas normas. Pode, ainda, ocorrer, entre grupos, uma disputa do poder ou a busca de uma situação relativa mais favorável.

Guerra convencional

Forma de guerra realizada dentro dos padrões clássicos e com o emprego de armas convencionais, podendo ser total ou limitada, quer pela extensão da área conflagrada, quer pela amplitude dos efeitos a obter. É o principal objetivo da preparação e do adiestramento das forças armadas da grande maioria dos países.

Guerra de guerrilha

Forma de guerra irregular conduzida por grupos ou forças não-regulares, contra um governo estabelecido ou um poder de ocupação, com a finalidade de desgastar sua capacidade militar. Forma de guerra irregular que compreende as operações de combate executadas por forças predominantemente locais, a fim de reduzir a eficiência do governo estabelecido, ou do poder de ocupação, nos campos políticos, econômico, psicossocial e militar.

Guerra de independência

Guerra interna empreendida por nativos de um território colonizado, contra o poder colonizador, com o objetivo de alcançar a independência política.

Guerra de libertação

Termo de propaganda revolucionária usado para dignificar esforços de agressão.

Guerra de resistência nacional

Forma de guerra interna na qual as forças armadas de um país militarmente fraco emprega táticas de guerrilha, ou forças irregulares, para resistir e expulsar um invasor militarmente mais poderoso, contando com o apoio da totalidade ou parcela ponderável da população.

Guerra insurrecional

Conflito interno, sem apoio de uma ideologia, auxiliado ou não do exterior, que obedece a processos geralmente empíricos, em que uma parte da população empenha-se contra o governo para depô-lo ou obrigá-lo a aceitar as condições que lhe forem impostas.

Guerra interna

Conflito armado no interior de um país, de caráter regular ou não, visando a atender tanto a interesses políticos internos de um grupo ou povo, como a objetivos políticos de um Estado ou coligação de Estados.

Guerra irregular

Conflito armado executado por forças não-regulares ou por forças regulares fora dos padrões normais da guerra regular, contra um governo estabelecido ou um poder de ocupação, compreendendo ações interligadas de guerra de guerrilha, de fuga e evasão e de subversão.

Guerra revolucionária

Conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia, com o auxílio ou não do exterior, que visa à conquista do poder pelo controle progressivo da nação. Conflito interno, que obedece a processos determinados, de possível adoção por movimentos revolucionários de qualquer inspiração, em que parcela da população já subvertida, orientada e conduzida por um grupo político, empenha-se contra o governo a fim de conquistar o poder para implantar uma nova ideologia.

Guerrilha

Forma de guerra irregular conduzida por grupos ou forças não-regulares, contra um governo estabelecido ou um poder de ocupação, com a finalidade de desgastar sua capacidade militar. Forma de guerra irregular que compreende as operações de combate executadas por forças predominantemente locais, a fim de reduzir a eficiência do governo estabelecido, ou do poder de ocupação, nos campos políticos, econômico, psicossocial e militar.

Inimigo

Oponente fictício, com organização e características próprias constantes de manual específico, destinado exclusivamente aos trabalhos escolares, de forma a permitir a necessária coerência na montagem e na condução dos exercícios desenvolvidos em áreas operacionais do continente e a tornar mais objetivo o estudo dos problemas de inteligência. Designação

genérica de pessoa ou tropa da força adversária e dos seus aliados [O inimigo é um dos fatores da Decisão].

Inocentes úteis

Pessoas que se prestam à manipulação pela força adversa por vaidade, por desconhecimento ou por inconsciência.

Inquietação

Nas operações de contraguerrilha, conjunto de ações de combate realizadas a partir da presença da força legal em uma área e execução de intenso patrulhamento, incursões, emboscadas, ação de caçadores e outras atividades para localizar, infligir baixas e tirar a liberdade de ação da guerrilha.

Líderes da força adversa

Elementos dotados de qualidades naturais de liderança, podendo essas serem desenvolvidas em cursos de capacitação específica ou não, e que conduzem os rumos da força adversa ou de setores significativos daquela.

Luta interna

Situação caracterizada pela exacerbação do processo subversivo, apoiado por parte da população, abrangendo todas as formas de conflito armado, no interior do país, de caráter regular ou não. (o mesmo que guerra interna).

Militantes

São os elementos estruturados nos diversos níveis e setores de atividades das forças adversas, podendo ser profissionais ou não. Em função das atividades que desempenham, classificam-se em: ativistas, agentes especiais, líderes e agentes armados.

Movimento revolucionário

Tentativa de mudança político-social por meio da conquista do poder ou do atendimento a interesses de um grupo ou do povo, por processos alheios às normas estabelecidas, tais como a subversão e a luta armada e que traduz um inconformismo com a ordem vigente ou a ambição de pessoas ou grupos.

Não-normalidade

Situação na qual as forças adversas, de forma potencial ou real, comprometem gravemente a ordem pública, chegando a ameaçar, ainda que potencialmente, a estabilidade institucional, a integridade e a soberania nacionais acarretando grave comprometimento da ordem pública ou interna.

No plano legal, caracteriza-se pela decretação das salvaguardas constitucionais, a intervenção federal, o estado de defesa ou o estado de sítio.

Normalidade

Situação na qual os indivíduos, grupos sociais e a nação sentem-se seguros para concretizar suas aspirações, interesses e objetivos, porque o estado, em seu sentido mais amplo, mantém a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. As forças adversas podem estar atuantes, sem, entretanto, ameaçar a estabilidade institucional do País. No plano legal, caracteriza-se pela plena vigência das garantias individuais e pela não-utilização das salvaguardas constitucionais.

Operação de busca e apreensão

Operação destinada a investigar uma área edificada, aprisionar elementos das forças adversas (ou guerrilheiros) ou elementos suspeitos e descobrir e apreender armas, equipamentos, medicamentos e outros materiais importantes.

Operação de controle de distúrbio

Ações freqüentemente empregadas em operações de GLO e podem ser executadas em situação de normalidade. Os meios da força terrestre só devem ser empregados em ações

de controle de distúrbios após esgotados os meios da Polícia Militar, ou quando o distúrbio ocorrer em área sujeita à administração militar.

Oportunistas

São indivíduos que, por interesse pessoal ou por receio, se associam à força adversa, colaborando com ela e procurando tirar vantagens dessa colaboração. Entre os oportunistas estão os "companheiros de viagem" ou "aliados". Elementos que possuem idéias contrárias às da força adversa mas que dela se valem para a conquista de determinados objetivos comuns.

Ordem pública

Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

Pacificar

Ação genérica que representa as operações desenvolvidas pelas Forças Armadas contra uma ou mais forças adversas, com a finalidade de garantia da lei e da ordem, seja em uma ação pacificadora, seja em uma zona de operações. Ação genérica realizada com a finalidade de destruir forças adversas ou irregulares, eliminar a organização revolucionária e restabelecer a normalidade político-administrativa na área conturbada.

Perturbação da ordem

Tipo de ação antagônica – incluída no quadro das calamidades públicas – que possa vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos e o cumprimento da lei, ameaçando as populações, propriedades públicas e bens privados.

Poder militar terrestre

Componente da expressão militar do poder nacional representada pelo Exército (a Força Terrestre) e de toda a estrutura, infra-estrutura e recursos disponíveis de produção e de sustentação do seu poder de combate e que se destina a exercer o controle direto quando aplicado sobre o espaço terrestre, seus recursos e populações. [O poder militar terrestre na paz é respaldo militar da manutenção da lei e da ordem e da estabilidade das instituições e participante da dissuasão; na guerra, é o instrumento das ações bélicas em terra e da ação final e decisiva sobre o inimigo].

Postos de bloqueio e controle de estradas (PBCE)

São estabelecidos para controlar o movimento da população da área; capturar membros da força adversa; isolar a força adversa na área de operações e impedir a entrada de seus apoios e reforços; e restringir a liberdade de movimento das forças adversas. Podem ser permanentes ou inopinados e seu efetivo pode variar de um grupo de combate a um pelotão.

Postos de bloqueio e controle de vias urbanas (PBCVU)

São estabelecidos para controlar o movimento da população da área; para capturar membros da força adversa; para impedir o acesso de pessoas a determinadas área e para restringir a liberdade de movimento das forças adversas. Os PBCVU são semelhantes aos PBCE, diferindo daqueles por serem estabelecidos em áreas urbanas.

Pressões

São antagonismos em que a vontade contestatória se manifesta com capacidade de se contrapor à conquista e à manutenção dos objetivos nacionais permanentes. Óbices de grau extremo em que a vontade contestatória se manifesta com capacidade de se contrapor ao poder nacional.

Pressões dominantes

São antagonismos que, por sua importância e natureza, constituem ameaça ponderável à conquista e manutenção dos objetivos nacionais permanentes.

Processo subversivo

Seqüência de atos, normalmente com conotações ideológicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifesta no âmbito interno de um país – atentando contra a conquista e manutenção dos objetivos nacionais permanentes – seja, entre outras formas, por ação direta contra o governo, seja pelo controle progressivo da população e pela destruição dos valores da nacionalidade.

Propagandistas

São os ativistas de formação complexa e profunda; são cultos e profundos conhecedores das idéias do movimento ao qual pertencem. Seu público alvo setores restritos e seletos da população e visam a obter a adesão ou o comprometimento desses setores à causa do movimento que integram. Os propagandistas são os responsáveis pela montagem de campanhas psicológicas e pela seleção das "idéias-força". Caracterizam-se como homens de muitas palavras para poucas pessoas.

Rebelião

Levante de populares, geralmente espontâneo ou conduzido pelas circunstâncias, contra o governo, as autoridades ou a ordem estabelecida, com o fim de impedir a execução ou cumprimento de atos administrativos, legislativos ou judiciais, ou desobedecer aos mesmos.

Resistência

Forma de guerra interna na qual as forças armadas de um país militarmente fraco emprega táticas de guerrilha, ou forças irregulares, para resistir e expulsar um invasor militarmente mais poderoso, contando com o apoio da totalidade ou parcela ponderável da população.

Resistência passiva

Aspecto particular da greve e da sabotagem que consiste na execução morosa, ou não execução, de qualquer atividade a que os indivíduos ou grupos estejam obrigados em proveito da coletividade. Distingue-se da sabotagem por ser de caráter coletivo, enquanto a sabotagem é uma ação individual. Objetiva demonstrar a capacidade de mobilização da F Adv e jogar a população contra as autoridades.

Revolta

Levante de uma parte da comunidade nacional, conduzida por um grupo político e militar organizado em conspiração, contando com o apoio de parcela expressiva da população, contra o governo, para substituí-lo ou realizar aspirações políticas, econômicas e sociais frustradas ou contrariadas.

Segurança externa

Garantia alcançada pela aplicação do poder nacional, sob todas as suas formas e expressões, de maneira global, sistemática, permanente e gradual, desde as ações preventivas nos campos político, econômico, psicossocial e militar, até o emprego preponderante da sua expressão militar, contra os antagonismos e/ou pressões, de qualquer origem, forma ou natureza que se manifestem ou possam manifestar-se no domínio das relações internacionais. É integrada na segurança nacional.

Segurança interna

Grau de garantia que o estado proporciona à nação contra os antagonismos ou pressões de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeitos no âmbito interno do país.

Segurança nacional

Garantia que, em grau variável, é proporcionada à nação, principalmente sob a égide do estado, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, para a conquista e manutenção dos objetivos nacionais permanentes, a despeito dos antagonismos e pressões existentes ou potenciais.

Segurança pública

Garantia que o estado proporciona à nação a fim de assegurar a ordem pública. Ausência de prejuízo aos direitos do cidadão, pelo eficiente funcionamento dos órgãos do estado.

Simpatizantes

Esta denominação inclui um grande número de pessoas não estruturadas nos quadros da força adversa, que, por condescendência, interesse, receio ou inconsciência cooperam com ela pelos mais variados meios. Os simpatizantes podem ser de três categorias: institucionais, intelectuais ou logísticas.

Simpatizantes institucionais

São elementos que se aproveitam de franquias legais e outros privilégios de sua posição ou profissão para auxiliar os militares.

Simpatizantes intelectuais

São elementos que, valendo-se dos meios de comunicação de massa e artísticos (artigos em revistas e jornais, livros, peças teatrais, filmes, novelas e outros), apresentam uma imagem positiva da força adversa, atraindo a simpatia do público.

Simpatizantes logísticos

São elementos que fornecem armamento, alimentação, alojamento, documentos e outros itens aos militantes da força adversas.

Situação de não-normalidade

Situação na qual as forças adversas, de forma potencial ou real, comprometem gravemente a ordem pública, chegando a ameaçar, ainda que potencialmente, a estabilidade institucional, a integridade e a soberania nacionais acarretando grave comprometimento da ordem pública, comprometimento da ordem interna ou o grave comprometimento da ordem interna. No plano legal, caracteriza-se pela decretação das salvaguardas constitucionais, a intervenção federal, o estado de defesa ou o estado de sítio.

Situação de normalidade

Situação na qual os indivíduos, os grupos sociais e a nação sentem-se seguros para concretizar suas aspirações, interesses e objetivos porque o estado, em seu sentido mais amplo, mantém a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, embora as forças adversas, sem ameaçar a estabilidade institucional do país, possam comprometer a ordem pública. No plano legal, caracteriza-se pela plena vigência das garantias individuais e pela não utilização das salvaguardas constitucionais. Nesta situação, a ação da força terrestre pode ser determinada caso se caracterize o comprometimento da ordem pública.

Soberania

Elemento formal, poder supremo de que se acha revestida a autoridade do Estado, poder de auto-determinar-se, auto-governar-se, sem interferência de nenhum outro poder, governando e disciplinando juridicamente a população que se encontra no seu território e mantendo relações com outros Estados.

Subversão

Forma de guerra irregular que visa a minar a estrutura militar, econômica, social e política de um regime. Processo amplo e continuado de fundo ideológico, comportando ações em todos os campos do poder nacional, visando a substituição do regime vigente por outro, que esteja de acordo com a ideologia que lhe serve de base. Emprego planejado da propaganda e de outras ações, principalmente de cunho psicológico, com o objetivo de conquistar uma população para um movimento revolucionário. Dentro de um processo subversivo podem ocorrer armada.

Terrorismo

Forma de ação que consiste na realização de atos ou ameaça de atos de violência, destinados a criar um estado de medo, com o intuito de coagir um governo, uma autoridade, um indivíduo, um grupo ou mesmo toda a população a adotar um determinado comportamento.

Zona liberada

Ampla zona do território nacional, inteiramente dominada por um movimento revolucionário, onde a direção desse movimento procura caracterizar a formação de um verdadeiro “Estado” e dessa forma reclamar, do exterior, reconhecimento de seu pretense “status” político e de sua situação de beligerância.

Bibliografia

Bibliografia Citada

AGAMBEN, G. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo Editorial. 2004. 142 p.

ARAÚJO, P. H. F. *Comentários sobre algumas teorias de ondas longas*. **Revista da Universidade Rural**, v.23, n.2, jul/dez, p.169-182. 2001.

ARON, R. **Pensar a Guerra: Clausewitz - A Era Européia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v.1. 1986. 415 p.

_____. **Pensar a Guerra: Clausewitz - A Era Planetária**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, v.2. 1986. 322 p

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX**. São Paulo: Editora UNESP. 1996. 393 p.

BARBOSA, W. D. N. *Uma Teoria Marxista dos Ciclos Econômicos*. In:_____ COGGIOLA, O. (Ed.). **Marx e Engels na História**. São Paulo: Humanitas Editora, 1998

BEAUFRE, A. **Introduction à la stratégie**. Paris: Hachette. 1998. 192 p.

BIDDLE, S. *Explaining Military Outcomes*. In:_____ BROOKS, R. A. (Ed.). **Creating Military Power**. Stanford: Stanford University Press, 2007. p.209-227

BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico**. Rio de Janeiro. 1 e 2: 2008

BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, EXÉRCITO BRASILEIRO, ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX) Extrato**. Brasília: 2002, 52 p.

_____. **Manual de Campanha C 20-1 Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército**. Brasília: 2003, 245 p.

_____. **Metodologia do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX)**. Brasília: 2007, 74 p.

BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA,, EXÉRCITO BRASILEIRO,, ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO. **Metodologia do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX)**: 2007, 75 p.

BROOKS, R. A. *Making Military Might: Why Do States Fail and Succeed?* **International Security**, v.28, n.2, p.149-191. 2003.

_____. *The Impact of Culture, Society, Institutions, and International Forces on Military Effectiveness*. In: _____ (Ed.). **Creating Military Power**. Stanford: Stanford University Press, 2007. p.1-26

BROOKS, R. A. e STANLEY, E. A. **Creating Military Power**. Stanford: Stanford University Press. 2007. 252 p.

CASTRO, C. **A Invenção do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 2002. 91 p.

_____. **A Amazônia e a Defesa Nacional**. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2006. 172 p.

CLAUSEWITZ, C. V. **On War**. Princeton: Princeton University Press. 1989. 732 p.

COELHO, E. C. **Em Busca de Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária. 1976. 207 p.

COLLINS, J. M. **Military Strategy: principles, practices, and historical perspectives**. Washington, D.C.: Brassey's Inc. 2002. 331 p.

CREVELD, M. V. **The transformation of war**. New York: The Free Press. 1991. 254 p.

DEBRAY, R. **Revolución en la revolución**. Havana: Casa de Las Américas. 1967. 95 p.

DEMING, W. E. **Qualidade: a revolução na administração**. Rio de Janeiro: Editora Marques Saraiva. 1990. 367 p.

_____. **A nova economia**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora. 1997. 208 p.

DIXON, N. F. **Sobre la psicología de la incompetencia militar**. Barcelona: Editorial Anagrama. 1977. 554 p.

ENGELS, F. **Temas Militares**. Lisboa: Editorial Estampa. 1976. 429 p.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico**. I e II: 2008

FAUSTO, C. **Inimigos Fiéis**. São Paulo: Edusp. 2001

FERREIRA, R. M. **Organização e Poder: Análise do discurso anticomunista do Exército Brasileiro**. São Paulo: Annablume Editora. 2005. 197 p.

FORJAZ, C. R. H. *Dois historiadores, duas doutrinas, duas histórias*. **Revista do Exército Brasileiro**, v.140, 3o Quadr 2003, p.12-23. 2003.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 382 p.

FREUND, J. **L'essence du politique**. Paris: Editions Sirey. 1965. 764 p.

_____. **La guerra nelle società moderne**. Cosenza: Marco Editore. 2007. 120 p.

FRYE, C. E. *Carl Schmitt's Concept of the Political*. **Journal of Politics**, v.28, n.4, Nov 1966, p.818-830. 1966.

FUCCILLE, L. A. **A Segurança Interna no Brasil Pós-Guerra Fria**. Research and Education in Defense and Security Studies. Washington D.C.: Center for Hemispheric Defense Studies: 2001

GASPARI, E. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia Das Letras. 2002. 417 p.

GAT, A. **A history of military thought**. Oxford: Oxford University Press. 2001. 890 p.

GHAHAM, J., GIBSON, K., *et al.* *Restructuring in U.S. Manufacturing: The Decline of Monopoly Capitalism*. **Journal of the Association of American Geographers**, v.78, n.3, p.473-490. 1988.

GITAHY, L. **A New Paradigm of Industrial Organization: The diffusion of Technological and Managerial Innovation in the Brazilian Industry**. Faculty of Social Sciences, Uppsala University, Uppsala, 2000. 47 p.

GUEVARA, E. **La Guerra de Guerrillas**. Buenos Aires: Ediciones CEPE, v.2. 1973a. 158 p. (Obras Completas)

_____. **Pasajes de la guerra revolucionária**. Buenos Aires: Ediciones CEPE, v.2. 1973b. 157 p. (Obras Completas)

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural. 1974. 423 p. (Os Pensadores)

_____. **Behemot ou o longo parlamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2001. 263 p.

HOWARD, M. **Clausewitz**. Oxford: Oxford University Press. 1983. 86 p.

JANOWITZ, M. **The Professional Soldier**. New York: The Free Press. 1971. 464 p.

JIKUN, L. **Mao Zedong's Art of War**. Hong Kong: Hai Feng Publishing Co. 1993. 251 p.

JOXE, A. **El império del caos**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina. 2003. 253 p.

KALDOR, M. **New and Old Wars**. Stanford: Stanford University Press. 1999. 204 p.

- KEEGAN, J. **Uma história da guerra**. São Paulo: Companhia das Letras. 1995. 442 p.
- _____. **A face da batalha**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora. 2000. 320 p.
- KNOX, M. e MURRAY, W. **The dynamics of military revolution (1300 - 2050)**. Cambridge: Cambridge University Press. 2001. 203 p.
- KUHLMANN, P. R. L. *Serviço Militar Obrigatório no Brasil: continuidade ou mudança*. **Security and Defense Studies Review**, v.1, Winter 2001, p.147-158. 2001.
- LIANG, Q. e XIANGSUI, W. **Unrestricted Warfare**. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House. 1999. 228 p.
- LIDDELL HART, B. H. **Strategy**. New York: Meridian. 1991. 426 p.
- MANIGART, P. *Restructuring the Armed Forces*. In:_____ CAFORIO, G. (Ed.). **Handbook of the sociology of the military**. College Station: Springer, 2006. p.323-344
- MARSHALL, S. L. A. **Homens ou Fogo?** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora. 1959. 268 p.
- MARTINS FILHO, J. R. *As forças armadas brasileiras no pós-guerra fria*. **Tensões Mundiais**, v.2, n.3, jul-dez, p.76-135. 2006a.
- _____. **A educação dos golpistas: cultura militar, influência francesa e golpe de 1964**. São Carlos: UFSCar <http://www2.ufscar.br/uploads/forumgolpistas.doc>.: 2006b
- MILLET, A. R., MURRAY, W., *et al.* *The Effectiveness of Military Organization*. **International Security**, v.11, n.1, p.37-71. 1986.
- MOELKER, R. *Technology, Organization and Power*. In:_____ CAFORIO, G. (Ed.). **Handbook of the sociology of the military**. College Station: Springer, 2006. p.385-404
- MURRAY, W., KNOX, M., *et al.* **The Making of Strategy**. Cambridge: Cambridge University Press. 1996. 680 p.
- NEGRI, A. e HARDT, M. **Império**. Rio de Janeiro: Editora Record. 2001. 501 p.
- _____. **Cinco lições sobre Império**. Rio de Janeiro: DP&A Editora. 2003. 279 p.
- _____ e HARDT, M. **Multitude: war and democracy in the age of Empire**. New York: Penguin Books. 2004. 428 p.
- PARET, P. **Makers of Modern Strategy**. Princeton: Princeton University Press. 1986. 941 p.
- PEREIRA, F. V. **O Sistema de Planejamento Estratégico do Exército: Uma Análise Crítica**. Política, Estratégia e Alta Administração Militar, ECEME Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2003. 61 p.

PEREZ, C. *Microelectronics, Long Waves and World Structural Changes: New Perspectives for Developing Countries*. **World Development**, v.13, n.3, p.441-463. 1985.

_____. **Cambio Técnico, Restructuración Competitiva y Reforma Institucional en los países en desarrollo**. CEPAL / CLADES. Santiago de Chile: 1996

_____. *Technological Revolutions, Paradigm Shifts and Socio-Institutional Changes*. In: _____ REINERT, E. (Ed.). **Globalization, Economic Development and Inequality: An Alternative Perspective**. Northampton: Edward Elgar, 2004. p.217-242

REITER, D. e STAM, A. *Democracy and Battlefield Military Effectiveness*. **The Journal of Conflict Resolution**, v.42, n.3, p.259-277. 1998.

RUSCONI, E. G. **Clausewitz, il prussiano**. Torino: Einaudi. 1999. 394 p.

SAINT-PIERRE, H. **A Política Armada**. São Paulo: Editora UNESP. 2000. 238 p.

_____. *As "Novas Ameaças" às Democracias Latino-Americanas: Uma abordagem teórico conceitual*. In: _____ OLIVEIRA, E. R. (Ed.). **Segurança & Defesa Nacional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007. p.59-81

SCHMITT, C. **The Concept of Political**. Chicago: The University of Chicago Press. 1996. 126 p.

_____. **Teologia Política**. Belo Horizonte: Editora del Rey. 2006. 152 p.

_____. **Theory of the Partisan**. New York: Telos Press Publishing. 2007. 95 p.

SCHONBERGER, R. **World Class Manufacturing**. New York: The Free Press. 1986. 253 p.

STRACHAN, H. **Karl von Clausewitz Della Guerra: una biografia**. Roma: Newton Compton Editori. 2007. 214 p. (I libri che hanno cambiato il mondo)

STRACHAN, H. e HERBERG-ROTHER, A. **Clausewitz in the Twenty-First Century**. Oxford: Oxford University Press. 2007. 319 p.

TILLY, C. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: EDUSP - Editora da Universidade de São Paulo. 1996 (Clássicos)

UNESCO, REPRESENTAÇÃO NO BRASIL. **Mortes Matadas por Armas de Fogo no Brasil**. Brasília: Edição UNESCO: 2005, 30 p.

WINTON, H. R. *Scorecards on Military Effectiveness*. **The Journal of Military History**, v.58, n.4, Oct 1994, p.719-734. 1994.

Bibliografia Consultada

- ABREU, G. S. *Reflexões sobre a Doutrina da Resistência*. **Revista do Exército Brasileiro**, v.140, 3o Quadr 2003, p.25-32. 2003.
- _____. *A segurança do Estado brasileiro diante das ameaças características do limiar do século XXI*. **A Defesa Nacional**, 1o Quadr 2004, p.18-33. 2004.
- ACHARYA, A. *State Sovereignty After 9/11: Disorganised Hypocrisy*. **Political Studies**, v.55, p.274-296. 2007.
- ALLIEZ, É. e NEGRI, A. *Peace and War*. **Theory, Culture and Society**, v.20, n.2, p.109-118. 2003.
- ALVES, L. R. R. *Operativ*. **A Defesa Nacional**, n.797, 3o. Quadr 2003, p.28-39. 2003.
- _____. *Uma perspectiva crítica da estratégia militar brasileira*. **A Defesa Nacional**, v.2o. Quad., n.796, p.20-27. 2003.
- _____. *O Arquipélago Brasil e a manobra estratégica em linhas interiores*. **A Defesa Nacional**, 2o Quadr 2004, p.26-44. 2004.
- ARAGÃO, C. V. *Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio*. **Revista do Serviço Público**, v.48, n.3, p.104-132. 1997.
- ARON, R.. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília. 2002. 936 p. (Clássicos IPRI)
- ARRIGHI, G. *Hegemony Unravelling*. **New Left Review**, v.32, n.March-April 2005. 2005.
- BARKAWI, T. *Strategy as a vocation: Weber, Morgenthau and modern strategies studies*. **Review of International Studies**, n.24, p.159-184. 1998.
- BENJAMIN, R. W. e EDINGER, L. J. *Conditions for Military Control over Foreign Policy Decisions on Major States: a Historical Exploration*. **The Journal of Conflict Resolution**, v.15, n.1, Mar 1971, p.5-31. 1971.
- BERLIN, P. *Military Autonomy and Emerging Democracies in Sout America*. **Comparative Politics**, v.25, n.1, p.83-102. 1992.
- BERSTEIN, A. *The strategy of a warrior state: Rome and the wars against Carthage 264-201 B.C*. In: _____ MURRAY, W. (Ed.). **The Making of Strategy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. p.56-84
- BESSIRE, D. e BAKER, C. R. *The French Tableau de Bord and the American*

Balanced Scorecard: a critical analysis. Critical Perspectives in Accounting, n.16, p.645-664. 2005.

BIDDLE, S. **Military Power: Explaining victory and defeat in modern battle**. Princeton: Princeton University Press. 2006. 337 p.

BISLEV, S., SALS KOV-IVERSEN, D., *et al.* **Globalization, Governance and Security Management**. American Political Science Association Annual Meeting 2001. San Francisco: 2001

BLACKBURN, R. *The Subprime Crisis*. **New Left Review**, n.50, p.63-106. 2008.

BONNET, G. **Guerrilhas e Revoluções**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 1963. 268 p.

BOOTH, B., KESTNBAUM, M., *et al.* *Are Post-Cold War Militaries Post-Modern?* **Armed Forces and Society**, v.27, n.3, Spring 2001, p.319-342. 2001.

BORN, H. *Democratic Control of Armed Forces: Relevance, Issues, and Research Agenda*. In: _____ CAFORIO, G. (Ed.). **Handbook of the sociology of the military**. College Station: Springer, 2006. p.151-166

BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, EXÉRCITO BRASILEIRO, ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **C 72-20: O Batalhão de Infantaria de Selva**. Brasília: 1997, 142 p.

BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, EXÉRCITO BRASILEIRO, ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **Manual de Campanha C 124-1 ESTRATÉGIA**. Brasília: 2001, 108 p.

BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE. **Impacto da Violência na Saúde dos Brasileiros**. Brasília: 2005, 340 p.

BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA. **Sistemática de Planejamento Estratégico Militar MD51-M-01**. Brasília: 2005

BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, EXÉRCITO BRASILEIRO, CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO. **Conflitos na América do Sul - Consequencias para o EB/2022: Relatório de Simpósio**. Brasília: 2006

_____. **Estrutura e Dimensão para o EB/2022: Relatório de Simpósio**. Brasília: 2006

BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA. **Doutrina Militar de Defesa MD51-M-04**. Brasília: 2007, 52 p.

BRAUDEL, F. **Civilização Material, Economia e Capitalismo: séculos XV - XVIII, os jogos das trocas**. São Paulo: Martins Fontes, v.2. 1998. 573 p.

BUTLER, A., LETZA, S., *et al.* *Linking the Balanced Scorecard to Strategy*. **Long Range Planning**, v.30, n.2, p.242-253. 1997.

CAFORIO, G. **Handbook of the sociology of the military**. College Station: Springer. 2006. 498 p. (Handbooks of Sociology and Social Research)

CASTRO, T. *Geopolítica do Confronto*. **A Defesa Nacional**, n.716, Nov/Dez 1984, p.85-101. 1984.

CODATO, A. N. *Uma história política da transição brasileira da ditadura militar à democracia*. **Revista de Sociologia Política**, n.25, nov. 2005, p.165-175. 2005.

COHEN, E. *History and the Hyperpower*. **Foreign Affairs**, v.83, n.4, Jul/Aug 2004..

CORTÊS, G. L. C. **Cenários Prospectivos Exército Brasileiro de 2022**. VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Brasília: 2007

DANCHEV, A. *Liddell Hart and the Indirect Approach*. **Journal of Military History**, v.63, n.2, Apr. 1999, p.313-337. 1999.

DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto. 1997. 238 p.

DEEM, R. e BREHONY, K. J. *Management as ideology: the case of 'new managerialism' in higher education*. **Oxford Review of Education**, v.31, n.2, June 2005, p.217-235. 2005.

DEIST, W. *The road to ideological war: Germany 1918-1945*. In: _____ MURRAY, W. (Ed.). **The Making of Strategy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. p.352-392

DEMCHAK, C. *Modernizing Military Organization and Political Control in Central Europe*. **Journal of Public Policy**, v.15, n.2, p.111-152. 1995.

DIEFENBACH, T. *The managerialistic ideology of organisational change management*. **Journal of Organisational Change**, v.20, n.1, p.126-144. 2007.

EVETTS, J. *Explaining the construction of professionalism in the military: history, concepts and theories*. **Revue Française de Sociologie**, v.44, n.4, p.759-776. 2003.

FERGUSON, H. *The Sublime and The Subliminal: modern identities and the aesthetics of combat*. **Theory, Culture and Society**, v.21, n.3, p.1-33. 2004.

FERREIRA, O. S. **Forças Armadas, para quê?** São Paulo: Edições GRD. 1988. 202 p.

FLINT, C. e FALAH, G.-W. *How the United States justified its war on terrorism: prime morality and the construction of a 'just war'*. **Third World Quarterly**, v.25, n.8, p.1379-1399. 2004.

FLORES, M. C. **Bases para uma política militar**. Campinas: Editora da UNICAMP. 1992. 137 p.

- _____. **Reflexões Estratégicas: repensando a defesa nacional**. São Paulo: É Realizações Ltda. 2002. 111 p.
- FRAGAPANI, G. A. B. *As Guerras da Coréia, do Vietnã e das Malvinas ea Proliferação Nuclear*. **A Defesa Nacional**, n.720, Jul/Ago 1985, p.89-99. 1985.
- FREIDSON, E. *La Teoria de las Profesiones: Estdo del Arte*. **Perfiles Educativos**, v.23, n.093, p.28-43. 2001.
- FREUND, J. *Guerre et politique de Karl von Clausewitz à Raymond Aron*. **Revue Française de Sociologie**, v.17, n.4, Oct Dec 1976, p.643-651. 1976.
- FRIEDMAN, G. e FRIEDMAN, M. **The Future of War**. New York: St. Martin's Griffin. 1998. 464 p.
- FUJITA, E. S. *The brazilian policy of sustainable defense*. **International Affairs**, v.74, n.3, p.577-585. 1998.
- GÉRÉ, F. **Dictionnaire de la pensée stratégique**. Paris: Larousse. 2000
- GEYER, M. *German Strategy in the Age of Machine Warfare: 1914-1945*. In: _____ PARET, P. (Ed.). **Makers of Modern Strategy**. Princeton: Princeton University Press, 1986. p.527-597
- GIAP, V. N. **O Vietnam segundo Giap**. Rio de Janeiro: Editora Saga. 1968. 152 p.
- GIDDENS, A. **O Estado-Nação e a Violência**. São Paulo: EDUSP Editora da USP. 2001. 374 p. (Clássicos)
- GOLDSTEIN, J. *Kondratieff Waves as War Cycles*. **International Studies Quarterly**, v.29, n.4, Dec 1985, p.411-444. 1985.
- GORDON, M. R. e TRAINOR, B. E. **The General's War**. Boston: Bay Back Books. 1995. 551 p.
- GOWAN, P. **A Roleta Global**. Rio de Janeiro: Editora Record. 2003. 445 p.
- GRAY, C. S. *Strategic culture as context: the first generation of theory strikes back*. **Review of International Studies**, n.25, p.49-69. 1999.
- _____. *In praise of strategy*. **Review of International Studies**, n.29, p.285-295. 2003.
- HALTINER, K. W. *The Decline of the European Mass Armies*. In: _____ CAFORIO, G. (Ed.). **Handbook of the sociology of the military**. College Station: Springer, 2006. p.361-384
- HANDEL, M. I. *The evolution of Israel strategy: The psychology of insecurity and the quest for absolute security*. In: _____ MURRAY, W. (Ed.). **The Making of Strategy**.

Cambridge: Cambridge University Press, 1986. p.534-578

HARDT, M. e NEGRI, A. **Império**. Rio de Janeiro: Editora Record. 2001. 501 p.

HATCH, M. J. e SCHULTZ, M. *Relations between organizational culture, identity and image*. **European Journal of Marketing**, v.31, n.5/6. 1997.

HEPWORTH, P. *Weighting it up - a literature review for the balanced scorecard*. **Journal of Management Development**, v.17, n.8, p.559-563. 1998.

HERRBACH, O. e NMIGNONAC, K. *How organisational image affects employee attitudes*. **Human Resources Management Journal**, v.14, n.4, p.76-88. 2004.

HERWIG, H. H. *Strategic uncertainties of a nation state: Prussia-Germany, 1871-1918*. In: _____ MURRAY, W. (Ed.). **The Making of Strategy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. p.242-277

HEUSER, B. *Clausewitz's Ideas of Strategy and Victory*. In: _____ STRACHAN, H. (Ed.). **Clausewitz in the Twenty-First Century**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p.138-162

HOBBSBAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras. 1995. 598 p.

_____. **O Novo Século**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000. 196 p.

HOLDER JR, L. D., ,LT GEN e MURRAY, W. *Prospects for Military Education*. **Joint Forces Quarterly**, n.18, Spring 1998, p.9-15. 1998.

HOWARD, M.. *Men Against Fire: The Doctrine of Offensive in 1914*. In: _____ PARET, P. (Ed.). **Makers of Modern Strategy**. Princeton: Princeton University Press, 1986. p.510-526

HUNTER, W. *Politicians against Soldiers: Contesting the Military in Postauthorization Brazil*. **Comparative Politics**, v.27, n.4, Jul 1995, p.425-443. 1995.

HUNTINGTON, S. P. **The Soldier and the State**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press. 1994. 534 p.

_____. **O Choque de Civilizações**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva. 1996. 455 p.

_____. *Reforming Civil-Military Relations*. **Journal of Democracy**, v.6, n.4, p.9-17. 1998.

ILHA DOS SANTOS, C. E. e SILVA, M. A. M. **O Estudo das Estratégias da Dissuasão e da Resistência para a validação da Política de Defesa Nacional**. ECEME Rio de Janeiro, 2007. 32 p.

JACKSON, R. *Sovereignty and its Presuppositions: Before 9/11 and After*. **Political**

Studies, v.55, p.297-317. 2007.

JAMESON, F. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. São Paulo: Editora Ática. 1996. 431 p.

JOHNSON, C. **The Sorrows of Empire: militarism, secrecy and the End of the Republic**. New York: Metropolitan Books. 2004. 389 p.

KAPLAN, R. S. e NORTON, D. P. *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*. **Harvard Business Review**, n.January-February 1996, p.1-12. 1996.

KAUFMANN, S. *Land Warrior: the reconfiguration of the soldier in the "Age of Information"*. **Science, Technology and Innovation Studies**, v.2, n.2, November, p.81-102. 2006.

KIMMEL, G. *Building Flexible Forces for the 21st Century: Key Challenges for the Contemporary Armed Forces*. In: _____ CAFORIO, G. (Ed.). **Handbook of the sociology of the military**. College Station: Springer, 2006. p.405-416

KITCHEN, M. *Friedrich Engels' Theory of War*. **Military Affairs**, v.41, n.3, Oct 1977, p.119-124. 1977.

KOONING, K. e KRUIJT, D. *Latin American Political Armies in the Twenty-first Century*. **Bulletin of Latin American Research**, v.22, n.3, p.371-384. 2003.

KRUIJT, D. *Low Intensity Democracies: Latin America in the Post-dictatorial Era*. **Bulletin of Latin American Research**, v.20, n.4, p.409-430. 2001.

KURZ, R. **O Colapso da Modernização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992. 244 p.

LE BILLON, P. *The political ecology of war: natural resources and armed conflicts*. **Political Geograh**, v.20, p.561-584. 2001.

LEVY, J. S. *The causes of war and the conditions of peace*. **American Review of Political Science**, n.1, p.139-165. 1998.

LO TORTO, A. *Le Forze Armate e la condizione militare nell'ordinamento vigente*. **Osservatorio Strategico**, n.9, Settembre 2006. 2006.

MARQUES, A. A.

_____. **Em busca de uma nova identidade: a reformulação das concepções estratégicas brasileiras na Nova República**. REDES Research and Education in Defense and Security Studies. Brasília: 2002

_____. *Concepções Estratégicas Brasileiras no Contexto Internacional do Pós-Guerra Fria*. **Revista de Sociologia Política**, n.20, Junho 2003, p.69-85. 2003.

_____. A estratégia amazônica do Exército brasileiro e o surgimento de uma comunidade de segurança no Sul da América Latina. Institute for Iberoamerican Studies. Hamburg: October 004. 2004

MARTINS FILHO, J. R. **The Brazilian Armed Forces in the Post-Cold War Era: What has changed in the military thinking?** Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, Oxford, 2007.

MELLO, E. C. **Olinda Restaurada**. São Paulo: Editora 34. 2007. 383 p.

MELLO, L. I. A. **Quem tem medo da geopolítica?** São Paulo: Editora Hucitec EDUSP. 1999. 228 p.

MÉSZÁROS, I. *The uncontrollability of globalizing capital*. **Monthly Review**, v.49, n.9, p.27-37. 1998.

_____. **O Século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo Editorial. 2003. 116 p.

MINERVINO, O. P. *Proposta para a consolidação de uma doutrina militar brasileira*. **A Defesa Nacional**, n.723, Jan/Fev 1986, p.5-54. 1986.

MOSKOS, C. C. *The Military*. **Annual Review of Sociology**, v.2, p.55-77. 1976.

MUNIZ, J. D. O. e PROENÇA JÚNIOR, D. *Forças Armadas e Policiamento*. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v.1, n.1, p.48-63. 2007.

MURRAY, W. *The collapse of an Empire: British strategy, 1919-1945*. In: _____ (Ed.). **The making of strategy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986. p.393-427

_____. *On Strategy*. In: _____ (Ed.). **The Making of Strategy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p.1-23

_____. *Thinking About Revolutions in Military Affairs*. **Joint Forces Quarterly**, Summer 1997. 1997.

MURRAY, W., KNOX, M., *et al.* **The Making of Strategy**. Cambridge: Cambridge University Press. 1996. 680 p.

NASCIMENTO, P. R. L. **As reações internacionais ao protagonismo brasileiro**. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Exército: 2007

NODIRI, N. *Fundamentos da estratégia*. **A Defesa Nacional**, n.796, 2o. Quadr 2003, p.15-27. 2003.

NUCIARI, M. *Models and Explanation for Military Organization: an updated reconsideration*. In: _____ CAFORIO, G. (Ed.). **Handbook of the sociology of the military**. College Station: Springer, 2006. p.61-86

PERES, M. F. T. Firearm-related violence in Brazil. Center for the Study of Violence, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2004

PERET ANTUNES, L. R. F. *Doutrina e Adestramento no Exército*. **Military Review**, 1o. Trim 2002. 2002.

PLATT, W. **A produção de informações estratégicas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora. 1974. 328 p. (Coleção Gen. Benício)

POSEN, B. R. **The Sources of Military Doctrine**. Ithaca: Cornell University Press. 1986. 283 p.

ROBINSON, W. I. *Gramsci and Globalization: from Nation-State to Transnational Hegemony*. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, v.8, n.4, p.559-574. 2005.

ROCHA, A. Í. O apoio logístico à tropa internada no combate de resistência. ECEME. Rio de Janeiro. 2002

RODRIGUES, E. G. **Construção Identitária no Exército Brasileiro: Transformações Recentes (1996-2008)**. Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. 208 p.

ROSEN, S. P. *News Ways of War: understanding military innovation*. **International Security**, v.13, n.1, Summer 1988, p.134-168. 1988.

_____. *Military Effectiveness: why society matters*. **International Security**, v.19, n.4, Spring 1995, p.5-31. 1995.

ROSS, M. *What Do We Know About Natural Resources and Civil War?* **Journal of Peace Research**, v.41, n.3, p.337-356. 2004.

ROXBOROUGH, I. *Organizational Innovation: Lessons from military organization*. **Sociological Forum**, v.15, n.2, p.367-373. 2000.

SANT'ANA, R. W. *A evolução da doutrina militar dos EUA - novas idéias*. **A Defesa Nacional**, n.727, Set/Out 1986, p.92-102. 1986.

SCALES JR, R. N. **Certain Victory: the U.S. Army in the Gulf War**. Dulles: Brassey's. 1997. 435 p.

SCHWELLER, R. L. *Domestic Structure and Preventive Warfare: are democracies more pacific?* **World Politics**, v.44, n.2, Jan 1992, p.235-269. 1992.

SHAW, M. *Strategy and slaughter*. **Review of International Studies**, n.29, p.269-277. 2003.

SHILS, E. A. e JANOWITZ, M. *Cohesion and Desintegration in the Wehrmacht in*

World War II. The Public Opinion Quarterly, v.12, n.2, Summer 1948, p.280-315. 1948.

SILVA, M. I. C. **Amazônia e Política de Defesa no Brasil (1985-2002)**. IFCH Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2004. 135 p.

SINCLAIR, A. e BYERS, M. *When US Scholars Speak of "Sovereignty", What Do They Mean?* **Political Studies**, v.55, p.318-340. 2007.

SLOMP, G. *The Theory of Partisan: Carl Schmitt Neglected Legacy*. **History of Political Thought**, v.XXVI, n.3, Autumn 2005, p.502-519. 2005.

SMITH, M. L. R. *Guerrillas in the Mist: reassessing strategy and low intensity warfare*. **Review of International Studies**, n.29, p.19-37. 2003.

SNIDER, D. e WATKINS, G. *The Future of Army Professionalism*. **Parameters**, n.Autumn 2000, p.5-20. 2000.

SOARES, S. A. *De autonomias y controles: fuerzas armadas y sistema político en Brasil (1995-2002)*. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, v.3, n.4, p.83-113. 2003.

_____. *A construção da democracia e traços da mentalidade política militar (1985-1993)*. **Teoria e Pesquisa**, v.Janeiro de 2005, n.46, p.49-81. 2005.

SOUTO, F. A. *Yom Kippur: a guerra regional na era atômica*. **A Defesa Nacional**, n.716, Nov/Dez 1984, p.103-113. 1984.

STEPAN, A. C. **Os Militares: da abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1986. 115 p.

SUMIDA, J. *On Defense as the Stronger Form of War*. In: _____ STRACHAN, H. (Ed.). **Clausewitz in the Twenty-First Century**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p.138-162

TAUSCH, A. **K-cycles, center-periphery structures, and global terrorism. A quantitative analysis**. History and Mathematics. Moscow: Russian State University for the Humanities: 2006

TSE TUNG, M. **The Art of War**. El Paso: El Paso Norte Press. 2005. 315 p.

USA, HEADQUARTERS DEPARTMENT OF THE ARMY,. **OPERATIONS - Field Manual 100-5**. Washington: 1993

VERDE, A. M. L., MAGIOLI, R. Q., *et al.* *A Guerra no Golfo Pérsico - lições e consequências para a Força Terrestre*. **A Defesa Nacional**, n.756, Abril/ Jun 1992, p.42-51. 1992.

VIDIGAL, A. A. F. *A missão das Forças Armadas para o século XXI*. **Revista Marítima Brasileira**, 4o Trim 2004, p.101-115. 2004.

VIEGAS DA SILVA, C. E. D. M. **A transformação da guerra na passagem para o século XXI**. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFSCar Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003. 159 p.

_____. *A estética do combate e a situação pós-moderna*. **Teoria e Pesquisa**, n.46, p.83-99. 2005.

WADE, R. *Financial regime Change?* **New Left Review**, n.53. 2008.

WALLERSTEIN, I. **Após o Liberalismo**. Petrópolis: Editora Vozes. 2002

WALTZ, K. **O homem, o estado e a guerra: uma análise teórica**. São Paulo. 2004. 331 p.

WERNER, W. *From Justus Hostis to Rogue State the concept of enemy in international legal thinking*. **International Journal for the Semiotics of Law**, n.17, p.155-168. 2004.

ZAVERUSHA, J. *A Fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro*. **Revista de Sociologia Política**, n.25, jan. 2006, p.165-173. 2006.