

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Maj Art FREDERICO OTÁVIO SAWAF BATOULI

**O direito internacional dos conflitos armados e
sua influência no processo de planejamento de
comando para operações conjuntas das forças
armadas brasileiras**



Rio de Janeiro - RJ

2013

Maj Art FREDERICO OTÁVIO SAWAF **BATOULI**

**O direito internacional dos conflitos armados e sua
influência no processo de planejamento de comando para
operações conjuntas das forças armadas brasileiras**

Tese apresentada à Escola de Comando
e Estado-Maior do Exército, como
requisito parcial para a obtenção do título
de Doutor em Ciências Militares.

Orientador: Tenente-Coronel EDUARDO XAVIER FERREIRA GLASER MIGON

Rio de Janeiro - RJ

2013

S 574 Batouli, Frederico Otávio Sawaf.

O direito internacional dos conflitos armados e sua influência no processo de planejamento de comando para operações conjuntas das forças armadas brasileiras. / Frederico Otávio Sawaf Batouli □ 2013.

283 f. : il ; 30cm.

A todos que sofreram alguma espécie de violação em um conflito armado.

AGRADECIMENTOS

Aos quatro orientadores deste trabalho, Coronel Ricardo Pereira de Araujo Bezerra, Tenente-Coronel Alexandre Guerra, Tenente-Coronel Carlos Eduardo De Franciscis Ramos e Tenente-Coronel Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, minha gratidão pela paciência e sabedoria nas colocações.

Ao ilustre Professor Celso Duvivier de Albuquerque Mello (*in memoriam*), por quem tive o privilégio de travar o primeiro contato formal com a disciplina Direito Internacional dos Conflitos Armados.

Ao meu pai, exemplo de chefe de família e soldado, pelo incentivo e apoio ao longo de toda minha vida e também neste trabalho.

A minha mãe, de quem sempre recebo palavras de motivação.

Aos instrutores e companheiros do Curso de Comando e Estado-Maior 2010-2011, pelas contribuições e a constante, franca e camarada troca de ideias.

Aos companheiros do Curso de Estado-Maior das Forças Armadas Alemãs 2013, pelo apoio prestado por ocasião das últimas etapas deste trabalho.

À Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, por ter me concedido a honra de empreender esta pesquisa.

Aos diversos civis e militares que responderam aos meus questionamentos, pela cooperação sincera, polida e transparente.

À Carol, pelo apoio irrestrito e Theo, por fazer a parte final da redação deste trabalho um pouco mais leve.

“[...] a guerra é um fato e o que podemos
fazê-la é apenas humanizá-la.”

Mello (1997)

RESUMO

A pesquisa investiga como se insere o Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) no processo de planejamento para operações conjuntas brasileiro, em particular na etapa do exame de situação. Para isto se vale de uma abordagem qualitativa e de seis questões de estudo que são respondidas ao longo do trabalho. Constrói-se inicialmente um referencial teórico, em que se discutem aspectos do Direito Internacional dos Conflitos Armados e do Direito Internacional Público, métodos de planejamento de comando para operações conjuntas, o processo de planejamento de comando conjunto britânico e o método de resolução de problemas militares das forças armadas brasileiras. Por meio da técnica do discurso do sujeito coletivo (DSC), a partir de depoimentos de especialistas, examina-se quais aspectos do DICA devem ser considerados por um comandante de operações conjuntas na elaboração de uma linha de ação. Por meio da análise de conteúdo de documentos doutrinários do Reino Unido e do Brasil, examina-se como estes aspectos se refletem no processo de planejamento conjunto britânico e no brasileiro. A análise se centra em duas categorias temáticas: aspectos levantados pelos especialistas no DSC e aspectos não levantados. Em seu conjunto, as categorias servem à verificação da hipótese de que o DICA no âmbito do processo de planejamento conjunto brasileiro pode ser alvo de aprimoramentos. Na conclusão, apresentam-se aspectos para uma nova abordagem para a análise de questões jurídicas em metodologias de resolução de problemas militares no Brasil, indicando ainda oportunidades de outras pesquisas científicas na área.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Conflitos Armados. Operações Conjuntas. Doutrina.

ABSTRACT

The research investigates how the Law of Armed Conflict (LOAC) is involved in the process of planning for joint operations in Brazil, particularly in the stage of analysis of the situation. For that purpose, it relies on a qualitative approach and six study questions that are answered throughout the work. It builds initially a theoretical reference, in which aspects of the Law of Armed Conflict and Public International Law; command planning methods for joint operations; the planning process of British joint command and the method of solving military problems of Brazilian armed forces are discussed. Through the Discourse of the Collective Subject (DCS), from expert's testimony, it examines which aspects of the LOAC must be considered by the commander of joint operations when he develops a course of action. Through content analysis of doctrinal documents of the United Kingdom and Brazil, it examines how these aspects are reflected in British and Brazilian joint planning processes. The analysis focuses on two themes: issues arisen by the experts at DCS and issues not arisen. Taken together, the categories serve to verify the hypothesis that the LOAC in the process of Brazilian joint planning can be improved. In conclusion, ideas for a new approach to the analysis of legal issues in methodologies for solving military problems in Brazil are presented indicating also opportunities for other scientific researches.

Keywords: Law of Armed Conflict. Joint Operations. Doctrine.

RESEÑA

El estudio investiga cómo insertar el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) en el proceso de planificación de las operaciones conjuntas en Brasil, particularmente en la etapa del examen de la situación. Para ello se basa en un enfoque cualitativo y en seis preguntas de estudio que son respondidas a lo largo de la obra. Construye inicialmente una referencia teórica, en la que se discuten aspectos de la Ley de Conflictos Armados y Derecho Internacional Público, métodos de planificación de comando para las operaciones conjuntas, el proceso de planificación del comando conjunto británico y el método para resolver los problemas militares de las fuerzas armadas brasileñas. A través del Discurso del Sujeto Colectivo (DSC), a partir de testimonios de expertos, analiza qué aspectos del DICA deben ser considerados por el comandante de las operaciones conjuntas en el desarrollo de un curso de acción. A través del análisis del contenido de los documentos doctrinales del Reino Unido y Brasil, examina cómo estos aspectos se reflejan en los procesos de planificación conjunta británico y brasileño. El análisis se enfoca en dos temas: las cuestiones planteadas por los expertos de DSC y cuestiones no planteadas. Tomadas en conjunto, las categorías sirven para verificar la hipótesis de que el DICA en el proceso de planificación conjunta brasileña puede ser mejorado. En conclusión, se presentan caminos para una nueva aproximación al análisis de cuestiones jurídicas en las metodologías para resolver problemas militares en Brasil, lo que indica las oportunidades para otras investigaciones científicas en la área.

Palabras clave: Derecho Internacional de los Conflictos Armados. Operaciones Conjuntas. Doctrina.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Studie untersucht, wie sich das Humanitäre Völkerrecht (HV) in den streitkräftegemeinsamen (SKgem) Planungsprozess der brasilianischen Streitkräfte einbringen lässt, insbesondere in der Phase Entscheidungsfindung. Zu diesem Zweck beruht es auf einem qualitativen Ansatz und versucht anhand von sechs Leitfragen durch den Prozess zu führen. Zu Beginn wird eine theoretische Referenz aufgebaut, in der die Aspekte des HV und des Völkerrechts, der Planung und Befehlsgebung in SKgem Operationen, der Planungsprozess des britischen Joint Command und die Methoden zur Lösung militärischer Probleme in den brasilianischen Streitkräften diskutiert werden. Durch den gemeinsamen Diskurs und die entsprechenden Expertenmeinungen (Diskurs des kollektiven Subjekts, DKS) wird untersucht, welche Aspekte des HV durch den kommandierenden General der SKgem Operation beim Ausarbeiten von Handlungsoptionen berücksichtigt werden müssen. Durch die inhaltliche Analyse doktrinärer britischer und brasilianischer Dokumente wird untersucht, wie diese Aspekte in beiden Ländern im SKgem Planungsprozess beachtet werden. Die Untersuchung betrachtet zwei Aspekte: Fragen vom DKS und Fragen nicht vom DKS. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Ergebnisse die Hypothese stützen, dass sich der Prozess der Entscheidungsfindung in Bezug auf die Berücksichtigung des HV in den brasilianischen Streitkräften verbessern lässt. Wege für einen neuen Ansatz zur Berücksichtigung humanitärer Aspekte und Methoden um militärische Probleme zu lösen werden präsentiert, aber auch weitere Indikatoren und Möglichkeiten zur weiteren wissenschaftlichen Untersuchung.

Schlagwörter: Humanitäres Völkerrecht. Gemeinsame Streitkräfte Einsätze. Lehre.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C.	antes de Cristo
A Op	Área de Operações
CA	Categoria Analítica
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CDICA	Curso de Direito Internacional dos Conflitos Armados
CIOpPaz	Centro de Instrução de Operações de Paz
Ch	Chefe
Cmt	Comandante
CNDIDIHB	Comissão Nacional para Difusão e Implementação do Direito Internacional Humanitário no Brasil
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CMiD	Conselho Militar de Defesa
CPO	Conceito Preliminar da Operação
CPM	Código Penal Militar
CPPM	Código Processual Penal Militar
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DDIDICAFA	Diretriz para a Difusão e Implementação do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas Forças Armadas
DECEx	Departamento de Educação e Cultura do Exército
DI	Direito Internacional
DICA	Direito Internacional dos Conflitos Armados
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIP	Direito Internacional Público
DMD	Doutrina Militar de Defesa
DMED	Diretriz Ministerial de Emprego de Defesa
DOU	Diário Oficial da União
DPED	Diretriz Presidencial de Emprego de Defesa

DSC	Discurso do Sujeito Coletivo
EC	Emenda constitucional
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
ECEMAR	Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica
EFD	Estado Final Desejado
EGN	Escola de Guerra Naval
EM	Estado-Maior
EMCj	Estado-Maior Conjunto
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EsAO	Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais
EsFCEx	Escola de Formação Complementar do Exército
EB	Exército Brasileiro
EC	Emenda Complementar
ECH	Expressão chave
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
EEM	Escola de Estado-Maior
EGN	Escola de Guerra Naval
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
ESG	Escola Superior de Guerra
FA	Forças Armadas
FACES	<i>feasibility, acceptability, fullness, exclusivity and suitability test.</i> Teste de viabilidade, aceitabilidade, exaustividade, exclusividade e idoneidade.
FARU	Forças Armadas do Reino Unido
Gen	General
ISAF	<i>International Security Assistance Force.</i> Força de Assistência à Segurança Internacional.
IAD	Instrumento de Análise de Discurso
IC	Ideia central
LA	Linha de Ação

JDP	<i>Joint Doctrine Publication</i> . Publicação de Doutrina Conjunta.
LC	Lei Complementar
LOAC	<i>Laws of Armed Conflict</i> . Leis dos Conflitos Armados
MD	Ministério da Defesa
MDRU	Ministério da Defesa do Reino Unido
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MPM	Ministério Público Militar
Nr	Número
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDN	Política de Defesa Nacional
PEECFA	Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas
PEST	<i>Political, Economic, Social/demographic and Technological</i> . Política, Econômica, Sócio-demográfica e tecnológica
PG	Prisioneiro de guerra
PI Cmp	Plano de Campanha
PPC	Processo de Planejamento de Comando para Operações Conjuntas
QCO	Quadro Complementar de Oficiais
QG	Quartel-general
QEMA	Quadro do Estado-Maior da Ativa
RE	Regras de Engajamento
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
STM	Superior Tribunal Militar
SWOT	<i>Strengths, weaknesses, opportunities and threats</i> . Pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças.
TO	Teatro de Operações
TPI	Tribunal Penal Internacional
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Plano da Ação Naval do Lago Champlain em 1814	64
Figura 2 - Campanha contra Oribe e Rosas.....	66
Figura 3 - Manobra do Piquiciri.	67
Figura 4 - Comando Conjunto.	74
Figura 5 - Estado-Maior Conjunto.	76
Figura 6 - A missão como elemento norteador das decisões.....	87
Figura 7 - Contribuição de Moltke para a Ciência da Administração.	103
Figura 8 - Estrutura Básica do MD do Reino Unido.....	113
Figura 9 - Desdobramento do Exército do Reino Unido em junho de 2010.....	116
Figura 10 - A Doutrina como vetor de formação de capacidades conjuntas nas Forças Armadas do Reino Unido	117
Figura 11 - O “enquadramento” da situação problema e a compreensão do ambiente operacional.....	125
Figura 12 - Exemplo de referência a aspectos legais em documento de campanha do RU.....	140
Figura 13 - Exemplo de referência a aspectos legais em documento emanado pelo comandante conjunto.	141
Figura 14 - Diferentes cenários após a análise da situação pelo estado-maior conjunto.....	142
Figura 15 - Planejamento militar no RU: interação entre o DCMO e o PJHQ.	144
Figura 16 - Correspondência entre objetivos de campanha e objetivo estratégico nacional.....	146
Figura 17 - A Análise Operacional britânica como um método racional de planejamento de operações conjuntas.....	148

Figura 18 - Os 6 Passos da Análise Operacional e as técnicas a serviço do comandante da força conjunta.	151
Figura 19 - Técnica das 3-Colunas: registro de fator, dedução e ações tomadas pelo comandante da força conjunta ao longo da análise operacional.	152
Figura 20 - Ferramenta de processo de planejamento de comando conjunto britânica.	157
Figura 21 – 5º Passo da análise operacional britânica: comparação de linhas de ação.	160

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Resumo dos procedimentos metodológicos.....	25
Quadro 02	Comparação entre a abordagem analítica e a intuitiva nos processos de tomada de decisão.....	98
Quadro 03	Metodologias de suporte à tomada de decisão no processo de planejamento conjunto do Reino Unido.....	127
Quadro 04	Atribuições dos Chefes de Seção de EMCj brasileiro que possuem nítido relacionamento com o DICA.....	181
Quadro 05	O DICA no Processo de Planejamento de Comando Conjunto Britânico: Categorias e subcategorias levantadas na Análise de Conteúdo.....	198
Quadro 06	Elementos não levantados pelos especialistas.....	215
Quadro 07	O DICA no Processo de Planejamento de Comando Conjunto Brasileiro: Categorias e subcategorias levantadas na Análise de Conteúdo.....	217

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 METODOLOGIA	11
2.1 PROBLEMA	11
2.2 IMPORTÂNCIA DA INVESTIGAÇÃO	16
2.3 HIPÓTESE E QUESTÕES DE ESTUDO	19
2.4 TIPO DE PESQUISA.....	28
2.5 INSTRUMENTOS.....	29
2.6 ANÁLISE DOS DADOS.....	30
2.7 CONFIABILIDADE.....	33
3 O DICA E O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO.....	34
3.1 DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO: O DIREITO DAS GENTES	34
3.2 DIREITO INTERNACIONAL DOS CONFLITOS ARMADOS COMO RAMO DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO	39
3.3 DIREITO INTERNACIONAL DOS CONFLITOS ARMADOS: ALGUMAS PECULIARIDADES	47
3.4 INTERNALIZAÇÃO DE NORMAS INTERNACIONAIS NO DIREITO BRASILEIRO	60
4 OPERAÇÕES CONJUNTAS E OS MÉTODOS DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS MILITARES	63
4.1 AS OPERAÇÕES CONJUNTAS – BREVE HISTÓRICO e DEFINIÇÕES	63
4.2 METODOS DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS MILITARES E O PROCESSO DE PLANEJAMENTO CONJUNTO.....	78
5 O REINO UNIDO E SEU PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE COMANDO PARA OPERAÇÕES CONJUNTAS	109
5.1 REINO UNIDO E SUA DOUTRINA BASICA DE DEFESA.....	110

5.2 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE COMANDO CONJUNTO BRITÂNICO	118
6 O MÉTODO DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS.....	162
6.1 O BRASIL E SUA DOCTRINA BASICA DE DEFESA	162
6.2 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE COMANDO CONJUNTO BRASILEIRO	175
7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	194
7.1 ELEMENTOS COMUNS AOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO DE COMANDO.....	194
7.1.1 Discussão.....	195
7.2 O DICA NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE COMANDO CONJUNTO BRITÂNICO.....	199
7.2.1 Categoria Analítica CA1 - Aspectos coincidentes com o aventado pelos especialistas no DSC	200
7.2.2 Categoria Analítica CA2 - aspectos não coincidentes com o aventado pelos especialistas no DSC	202
7.2.3 Discussão.....	205
7.3 ELEMENTOS POSSIVELMENTE NÃO LEVANTADOS NA INVESTIGAÇÃO ANTERIOR.....	216
7.4 O DICA NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE COMANDO CONJUNTO BRASILEIRO.....	218
7.4.1 Categoria Analítica CA1 - aspectos coincidentes com o aventado pelos especialistas no DSC	219
7.4.2 Categoria Analítica CA2 - aspectos não coincidentes com o aventado pelos especialistas no DSC	221

7.4.3 Discussão	223
8 CONCLUSÃO	233
8.1 APRESENTAÇÃO RESUMIDA DO CONTEÚDO DA PESQUISA	234
8.2 PRINCIPAIS ACHADOS, SUGESTÕES PARA PESQUISAS POSTERIORES E RECOMENDAÇÕES	243
8.2.1 Regras de Engajamento	245
8.2.2 Aspectos do PPC	246
8.2.3 Assessoria Jurídica Operacional	248
8.2.4 Revisão Curricular	249
8.2.5 Prosseguimento de Pesquisas em áreas afins.....	249
REFERÊNCIAS.....	251
ANEXO A – MODELO DE ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	260
ANEXO B - LISTA DE PESQUISADORES E AUTORIDADES CIVIS E MILITARES	271

1 INTRODUÇÃO

Desde o início de sua existência na Terra, o homem vive em conflito. A doutrina de emprego das Forças Armadas evoluiu bastante ao longo dos séculos, mostrando que a arte da guerra é dinâmica e um verdadeiro reflexo da sociedade de cada época. Simultaneamente ao aumento da eficiência das operações militares, houve também um substancial aumento no número de vítimas.

Em paralelo à evolução da arte da guerra, houve um movimento no sentido de se impor algum limite aos métodos e meios empregados pelos contendores. Por que massacrar mulheres e crianças, por exemplo? Este movimento se tornou um ramo independente do direito que, segundo Swinarski (1991), limita “o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito.”

Sob a nomenclatura de Direito Internacional Humanitário (DIH) ou Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA), como adota a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Ministério da Defesa (MD), este ramo do direito compreende uma gama de tratados extensos que podem exigir anos para serem estudados por um jurista. É de se entender, portanto, que a sua inclusão apropriada nos processos de planejamento de resolução de problemas militares seja uma dificuldade comum a vários países.

O encontro destas duas áreas do conhecimento humano - o DICA e o processo de resolução de problemas militares – caracteriza o âmbito desta pesquisa. A fim de elucidar melhor o tema, buscar-se-á, a seguir, apresentar considerações a respeito destas duas áreas do conhecimento, os motivos da realização deste trabalho, seus objetivos gerais e sua estruturação.

Segundo Santos (2009), antes da Operação Tempestade do Deserto no Iraque em 1990, o Exército dos EUA adotou uma preparação de DICA em quatro frentes, a saber: as leis de guerra e a lei internacional humanitária; as políticas, objetivos e diretrizes do Governo dos EUA para os direitos humanos, em níveis nacional e internacional; as responsabilidades dos militares em apoiar tais políticas; e os procedimentos para o relato de suspeitas de violações dos direitos humanos. Ainda assim, segundo Valladares (2011), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha

no Iraque foi consultado quase diariamente por integrantes do estado-maior do exército dos EUA a fim de esclarecer dúvidas sobre o DICA.

É verdade, ainda, que uma força em vias de capitular será atraída a se render se souber que estará nas mãos de um oponente que irá respeitar os ditames do DICA, tratando seus prisioneiros de guerra adequadamente, por exemplo¹. As forças armadas brasileiras têm um retrospecto favorável no respeito ao DICA. Talvez por pura índole, Caxias exigia trato digno ao inimigo na Guerra da Tríplice Aliança. Na 2ª Guerra Mundial, os alemães - não por acaso - escolheram a Força Expedicionária Brasileira para se render. Enfim, modernamente, o DICA pode ser forma de projetar poder e até mesmo economizar forças e, também por isto, é aconselhável sair de uma ação instintiva para uma mais positiva, inserindo-se o assunto apropriadamente no planejamento de estado-maior.

É natural que tal preocupação permeie o meio militar, uma vez que as violações ao DICA possibilitam que comandantes sejam responsabilizados criminalmente frente a tribunais internacionais. Ocorre, entretanto, que o respeito ao DICA já se tornou oficialmente política de estado, na medida em que sua difusão já faz parte de decreto do executivo desde 2003².

Esta atenção que a sociedade brasileira dá ao tema não é por acaso. O País não deseja ver as operações militares de suas forças armadas associadas a imagens como as que o mundo viu na prisão de Abu Ghraib, no Iraque.

Enquanto o respeito ao DICA vem definindo o sucesso - ou insucesso - de algumas campanhas, a doutrina militar contemporânea caminha para um emprego cada vez mais conjunto de suas forças singulares. E isto vem se consagrando de várias formas. As Forças Armadas Norte-americanas se empenham em encontrar o que o então Secretário de Defesa Robert Gates (2009) colocou como o “*mix ideal*”.

¹ O manual C 45-4 Operações Psicológicas (1999) ensina que panfletos de rendição devem trazer impressos os itens mais importantes da Convenção de Genebra sobre o tratamento humano a ser dispensado ao seu portador. Como exemplo, menciona modelo da Guerra do Golfo, com a seguinte inscrição: “RENDA-SE! Os EUA obedecem às regras da Convenção de Genebra. Após o cessar-fogo proporcionar-lhe-á o seguinte: tratamento humanitário; comida e água; tratamento médico; abrigo e retorno à sua casa após cessarem as hostilidades”.

² O Decreto S/Nr – 2003, da Presidência da República, criou a Comissão Nacional para Difusão e Implementação do DIH no Brasil, a qual é formada por representantes dos ministérios da Defesa, Justiça, Saúde, Educação e Cultura, além das Relações Exteriores, do Gabinete da Presidência da República, Secretaria Especial de Direitos Humanos e do Congresso Nacional.

Para ele, a natureza da guerra contemporânea está se alterando constantemente, e isto exige uma flexibilidade apenas concebida pelo emprego conjunto³ das forças.

Atento a esta tendência mundial, o governo brasileiro também vem dedicando atenção especial a esta modalidade de emprego. Evidência disto são as grandes operações que o MD coordena anualmente há cerca de dez anos, como as Operações Laçador e Tapuru, por exemplo. Elas se caracterizam pelo emprego de meios ponderáveis de mais de uma força armada, sob a responsabilidade de um comando único e de um estado-maior igualmente composto por mais de uma força singular. Após a primeira edição da END (BRASIL, 2008), o então ministro da Defesa Nelson Jobim deixara claro que haveria uma ampla reformulação doutrinária e que deveria ser dada ênfase ao emprego conjunto das Forças Armadas Brasileiras.

Mas a evolução doutrinária não é fruto apenas da tendência mundial. Nos últimos anos, o País viveu uma estabilidade econômica e política que lhe permitiu iniciar um processo de inserção internacional.

Este novo *status* de *global player* vem impondo ao País a assunção de maiores responsabilidades no campo político e militar. Como líder regional e potência militar de médio porte, o País recebeu a liderança da *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti* (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH), por exemplo.

Este destaque no contexto internacional foi uma das premissas para a redação da END, em 2008 e 2012⁴. Ambos os documentos deixam claro que é momento do País adotar uma nova postura no campo da defesa. Em resumo, deve-se compreender que a expressão militar do poder nacional deve estar à altura do destaque do Brasil nas expressões econômica e política. Isto implica em contar com a última palavra - o estado da arte - em termos doutrinários.

³ Até a primeira edição da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, este tipo de operação era conhecido no Brasil como operação combinada, o que trazia certa inconsistência com o termo consagrado internacionalmente na OTAN e nas forças armadas dos EUA, do inglês *joint* - traduzido como “conjunto”, segundo consta do Michaelis Moderno Dicionário de Inglês (2010). A END determinou assim uma alteração terminológica, basicamente de operações combinadas para operações conjuntas.

⁴ À época da redação deste trabalho, encontrava-se em apreciação no Congresso Nacional a segunda edição da END. Cabe a ressalva que a presente pesquisa teve enfoque em documentos publicados até dezembro de 2012.

Em função da edição da END e suas implicações para a doutrina militar, o processo de planejamento de estado-maior para operações conjuntas sofre atualmente uma profunda revisão. Neste contexto, surge uma pergunta: qual a situação atual do Direito Internacional dos Conflitos Armados presente neste processo?

Estudar, portanto, o Direito Internacional dos Conflitos Armados e sua influência no processo de planejamento conjunto das forças armadas brasileiras é o escopo deste trabalho.

Para estudá-lo, será necessário se valer de noções de diferentes ramos da ciência, como o Direito e da Doutrina Militar. Dada a multidisciplinariedade do tema, foi impositivo valer-se de diversos procedimentos metodológicos, que, em regra, tiveram uma abordagem qualitativa.

Espera-se que as conclusões obtidas colaborem na elucidação de dúvidas comuns acerca do DICA e o Planejamento Conjunto, áreas do conhecimento que têm nesta pesquisa a rara oportunidade de se encontrarem. Por conseqüência, possibilitar-se-ia obter um ponto de partida para nortear estudos sobre a implantação do DICA no planejamento de estado-maior no âmbito conjunto, do Exército Brasileiro e nas outras forças singulares.

A fim de alcançar os objetivos propostos, este trabalho foi dividido basicamente em quatro partes. Após esta introdução, apresenta-se no Capítulo 2 o trajeto metodológico adotado, descrevendo-se pormenorizadamente o problema, a importância de seu estudo, assim como a hipótese, questões de estudo, os instrumentos e as fontes utilizados.

A seguir constrói-se um referencial teórico, em quatro passos. Em um primeiro passo, elucidam-se determinados conceitos do direito internacional público, ressaltando-se algumas peculiaridades do direito internacional dos conflitos armados.

Num segundo passo, discutem-se as operações conjuntas e a questão da metodologia para resolução de problemas militares.

No terceiro passo do referencial teórico, estuda-se especificamente o processo de planejamento de comando para operações conjuntas das forças armadas do Reino Unido e por fim, no quarto e último passo do referencial teórico, o processo brasileiro.

Na terceira parte da pesquisa, na Seção 7, desenvolve-se, de maneira crítica e à luz do referencial criado na fase anterior, a apresentação e análise dos resultados. Nesta etapa, vale-se das técnicas do Discurso do Sujeito Coletivo e da Análise de Conteúdo, buscando inferências e deduções que venham a responder as questões de estudo formuladas.

Por fim, na conclusão do trabalho, expõe-se sumariamente o conteúdo da pesquisa, apresentando-se ainda os principais achados, sugestões para pesquisas posteriores e recomendações. Neste contexto, trata-se de aspectos acerca de uma nova abordagem para a análise de questões jurídicas nos métodos de resolução de problemas militares.

2 METODOLOGIA

A metodologia empregada no decorrer da pesquisa foi calcada basicamente no percurso metodológico proposto por Neves e Domingues (2007) na obra Manual de Metodologia da Pesquisa Científica. Em 2008, esta publicação foi colocada como base pelo então chefe do Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX) para pesquisas científicas no âmbito do departamento.

De forma a se obter um perfeito encadeamento das idéias, o autor se valeu complementarmente de outros autores consagrados neste campo, como Gonsalves (2007), Chizzotti (2001) e obras como o manual da Fundação Getúlio Vargas de Metodologia Científica para Ciências Militares (2003), por exemplo.

Quanto à teoria da pesquisa qualitativa, a pesquisa foi baseada em Alves-Mazzotti e Gewandsnadjer (2001), Denzin e Lincoln (2006) e Chizzotti (2010). Denzin (2006) ensina que o foco da pesquisa qualitativa embute uma multiplicidade de métodos, a fim de se alcançar o máximo de profundidade na compreensão do tema em estudo; tudo isso sem que se perca o rigor científico. Assim caracteriza-se o presente trabalho.

Serão apresentados a seguir, o problema, sua importância, a hipótese e as questões de estudo, além de aspectos referentes aos tipos de pesquisa empreendidos, a coleta e a análise de dados .

2.1 PROBLEMA

Para caracterizar o problema que se buscará resolver, valemo-nos inicialmente de dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Segundo Theophilo (2009), enquanto no início do século passado apenas 5% da população civil era atingida por um conflito armado, atualmente, esta parcela chega a 90%. A verdade é que os conflitos armados migraram dos campos de batalha para os centros urbanos, além de os meios e métodos de guerra terem evoluído consideravelmente neste período.

Isto traz reflexos para a arte da guerra. Com a cobertura jornalística quase que em tempo real das operações, a liberdade de ação dos contendores no estudo das ações militares sofreu uma limitação considerável.

Com a recente entrada em funcionamento do Tribunal Penal Internacional, em 2003, os autores de crimes de guerra passam a ser suscetíveis de foro. Aí se incluem os comandantes em todos os níveis, em especial os mais elevados. Como pontua Cinelli (2008):

A ordem de operações é um documento de Estado. Em caso de persecução criminal ela será uma das primeiras provas materiais a serem examinadas. É preciso então que contenha realmente o que interessa e precisa ser enfatizado, mas **cujo conteúdo não seja tão sintético a ponto de deixar dúvidas quanto a questões elementares sobre o DIH**. A antiga conotação de uma ordem de operações sob a forma de romance, cuja única destinação futura seria o museu histórico da unidade, aparentemente está superada nos conflitos modernos, agora sob o manto jurídico do Tribunal Penal Internacional.(grifo nosso)

Isto equivale dizer que, caso uma campanha militar seja alvo de acusações quanto a crimes de guerra, seu comandante pode ser indiciado criminalmente e vir a responder a processo judicial perante um tribunal de fora do país. Tal instituto é conhecido no direito internacional como responsabilidade de comando. Em uma análise rasa é possível vislumbrar alguns reflexos meta-jurídicos desta situação, como uma diminuição do moral das tropas empenhadas na operação e uma virtual redução do grau de liberdade de ação por parte da expressão política do poder nacional, por exemplo.

Enquanto o DICA vem trazendo novos ingredientes à arte da guerra, a doutrina militar enfrenta novos cenários no início deste século. A natureza da guerra contemporânea exige tal flexibilidade das forças que apenas seu emprego conjunto pode dar ao comandante a gama de ferramentas necessárias a cumprir sua missão de combate. Tal preocupação se externa de várias formas, como, por exemplo, a reunião dos cursos de estado-maior em único estabelecimento de ensino, como já fazem o Reino Unido, Alemanha e Portugal.

No Brasil, com a implantação do Ministério da Defesa, a doutrina das forças singulares passou a ser foco de um processo de integração. Assim, o MD editou manuais que se sobrepõem aos existentes na Marinha, Exército e Aeronáutica.

Neste contexto, foi elaborada em 2011 uma nova doutrina⁵ de operações conjuntas. A partir desta são elaborados planos de operações que irão nortear todo o esforço militar.

Caso este esforço seja mal-dirigido, infringindo normas de Direito Internacional de Conflitos Armados ratificadas pelo governo brasileiro, comandantes podem ser responsabilizados. Vale lembrar que o Brasil ratificou, em 1998, o Estatuto de Roma, que estabeleceu o Tribunal Penal Internacional (TPI).

Apesar de signatário deste tratado que está em vigor desde 2002, o País ainda não se adaptou plenamente às suas disposições. Há várias questões técnico-jurídicas, como a adaptação do Código Penal Militar (CPM) e do Código Processual Penal Militar (CPPM), ambos editados em 1969 e alvo de poucas alterações desde então. No campo militar, as Forças Armadas brasileiras ainda não formalizaram uma revisão em suas doutrinas com o escopo de adequar o planejamento conjunto às mais recentes normas de DICA, aí incluída a Responsabilidade de Comando. Segundo Valladares (2010), alguns países já o fizeram, como o Chile, por exemplo. Este país promoveu recentemente uma ampla revisão em mais de 200 (duzentas) publicações de cunho militar. O objetivo era inserir adequadamente os ditames do DICA na doutrina.

Partindo do entendimento, portanto, de que o mais alto nível de planejamento – o nível estratégico - encontra-se centrado no Ministério da Defesa, é pertinente, ainda, inferir sobre as atividades e coordenações referentes ao DICA no âmbito deste órgão. Entende-se que se tornará difícil tratar de DICA no planejamento conjunto sem abordar objetivamente os principais aspectos referentes ao mesmo assunto no Ministério da Defesa, como aspecto caracterizador do problema desta pesquisa.

Neste sentido, vale ressaltar o imperativo de uma nova atitude no campo da Defesa (BRASIL, 2012), em razão da posição de destaque que o País desfruta no contexto internacional. É inegável que o País alcançou ao longo da última década uma posição de relevo no mundo, o qual vem exigindo a assunção de novos

⁵ Com esta, revogaram-se inúmeros manuais que tocavam a doutrina de planejamento conjunto: o Manual de Doutrina Básica de Comando Combinado MD 33-M-03 (BRASIL, 2001), o Manual de Processo de Planejamento de Comando para Operações Combinadas MD 33-M-05 (BRASIL, 2001) e o Manual de Metodologia de Planejamento Estratégico de Emprego Combinado das Forças Armadas MD 33-M-07 MPEECFA (BRASIL, 2008).

compromissos no campo militar. Vale reafirmar, portanto, que isto exige uma doutrina atualizada em todas as áreas.

Na área das operações conjuntas, por exemplo, a END (BRASIL, 2008) determinou a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas⁶ (EMCFA). Segundo o então ministro Nelson Jobim (2009):

...isto representará uma mudança na doutrina e no emprego das Forças. Hoje, em exercícios militares conjuntos, elas atuam sob um “comando combinado” e, com a criação do EMCFA, passarão a atuar sob um “comando conjunto”. Esta é uma mudança fundamental. **Altera por completo a doutrina de emprego das Forças.** Antes, o emprego era individual de cada Força com um comando combinado. Agora, o emprego é conjunto. (grifo do autor)

Segundo o ministro, a atuação sob um comando conjunto é matéria “pacificada mundialmente” em termos de doutrina militar. “O preparo das Forças é feito individualmente e o emprego é conjunto”, completa a autoridade. Nesta linha, o Exército dos Estados Unidos da América, em recente revisão do seu manual de planejamento conjunto, o JP 5-0 *Joint Operation Planning*, inseriu no tocante a análise de linhas de ação pelo Estado-Maior Conjunto o seguinte item: “identificar aspectos legais que possam afetar as linhas de ação, inclusive aqueles relacionados ao DICA, às convenções de Genebra [...]” (tradução livre do autor).

Modernamente, vive-se a chamada guerra da Terceira Onda. A expectativa dos analistas de defesa era de que se veria um conflito recheado de sofisticados engenhos bélicos que garantiriam a proteção de civis, mas a realidade dos campos de batalha sugere algo diferente. As ações – e os eventuais erros - são bastante humanos. Mesmo com os esforços dos planejadores e com a precisão das armas, as violações do DICA se repetem. Exemplo claro disto foi o recente episódio da prisão de Abu Ghraib, fartamente explorado pela mídia mundial. Como pontua Dragoman (2005):

...os efeitos do uso de meios violentos estavam saltando aos olhos. Muitas organizações governamentais e não-governamentais, governos, forças armadas, políticos e juristas acreditam que **a única solução para o problema é apoiar e desenvolver o direito internacional humanitário.** (grifo nosso, tradução livre do autor)

Além disso, vale ressaltar que a necessidade de se investigar a inclusão do DICA nos métodos de planejamento de estado-maior já foi levantada em inúmeros trabalhos anteriores, como em Costa (2002) e Cinelli (2008), por exemplo. Reforça esta corrente o General-de-Divisão Theophilo (2009), antigo Diretor de Especialização e Extensão do Exército. Segundo o General: “É fundamental que a instrução relativa ao direito internacional humanitário seja parte da formação militar em seu conjunto. [...] os oficiais superiores devem participar diretamente do planejamento...”. Aqui reside uma das peculiaridades desta pesquisa: ela investiga pela primeira vez um método de tomada de decisão nacional à luz do DICA.

Do exposto acima, verifica-se algumas premissas iniciais para o desenvolvimento desta pesquisa, a saber:

- os campos de batalha migraram para os centros urbanos, o que aumentou consideravelmente o efetivo de baixas civis nos conflitos;
- a cobertura em tempo real dos combates trouxe aos lares a discussão sobre o respeito às pessoas não envolvidas nos combates e limites à aplicação da força;
- a comunidade internacional consagrou a responsabilidade individual de pessoas acusadas de crimes de Guerra através do estabelecimento do Tribunal Penal Internacional;
- as tendências doutrinárias atuais nas forças armadas mais desenvolvidas do mundo apontam cada vez mais para uma integração entre as forças singulares por meio das operações conjuntas.
- o MD é uma instituição recente no Brasil, mas que vem buscando ano a ano intensificar os exercícios conjuntos. A atual doutrina de planejamento de estado-maior conjunto brasileira em vigor é de 2011;
- em consequência da celebração de tratados internacionais, a sociedade brasileira se envolveu na discussão da implementação do DICA via diretrizes presidenciais e do Ministério da Defesa, esta última emanada em 2008. Apesar disto, a doutrina de PPC atual ainda não foi analisada após a edição destas novas diretrizes;

⁶ Previsto na primeira edição da END, o EMCFA teve sua criação oficializada posteriormente pela Lei Complementar Nr 136, de 25 de agosto de 2010.

- As duas edições da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008 e 2012) entenderam que o País precisa estar apto a assumir novos compromissos na área bélica, fruto de seu atual status político-econômico;

Da análise destas premissas, surge a seguinte questão de estudo e problema maior que este trabalho busca resolver:

Qual a situação atual do Direito Internacional dos Conflitos Armados presente no Processo de Planejamento de Comando para Operações Conjuntas das forças armadas brasileiras?

2.2 IMPORTÂNCIA DA INVESTIGAÇÃO

É válido fazer algumas considerações acerca da importância de se resolver o problema apresentado anteriormente. Sua atualidade é sustentada basicamente por dois aspectos.

No século XXI, durante e após os conflitos, os contendores intensificaram as acusações de violações do DICA. Assim se procedeu após o conflito Rússia e Geórgia de 2008. Após incriminações mútuas, foi enviada uma equipe da União Européia para a região com o fim de investigar indícios de ocorrência de delitos sob a jurisdição do Tribunal Penal Internacional. Em janeiro de 2010, Rússia e a própria União Européia solicitaram ao TPI que aprofundasse as investigações. O que se extrai disto é que comandantes de operações podem ser indiciados por crimes de guerra, como, por exemplo, destruição ou apropriação de bens não justificados por necessidades militares levadas a cabo em grande escala e de forma ilícita e arbitrária.

Conforme já aventado *supra*, atento aos tratados ratificados pelo País, o executivo federal criou, em 2003, a Comissão Nacional para Difusão e Implementação do Direito Internacional Humanitário no Brasil, com o objetivo de “propor às autoridades competentes as medidas necessárias à implementação e à difusão do Direito Internacional Humanitário no Brasil”. Na seqüência, edita o Ministério da Defesa a Portaria Normativa 916/MD de 13 de junho de 2008, que estabeleceu a Diretriz para a Difusão e Implementação do Direito Internacional dos

Conflitos Armados nas Forças Armadas. No artigo 11, tal documento estabelece que cabe ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas ⁷, entre outras tarefas:

planejar e acompanhar **as operações militares de emprego combinado das Forças Armadas**, aplicando o DICA em todas as fases das operações, a fim de avaliar a eficiência das medidas de difusão e implementação aplicadas. (grifo do autor)

Neste sentido, estudar o PPC sob o enfoque do DICA, é importante porque colabora também no processo de implementação deste ramo do direito no País, conforme orientam os dispositivos da Presidência da República e do MD acima citados.

Segundo ação estratégica prevista na área do ensino em geral da END (BRASIL, 2012), é necessário:

Promover maior integração e participação dos setores civis governamentais na **discussão dos temas ligados à defesa**, assim como a participação efetiva da sociedade brasileira por intermédio do **meio acadêmico** (...), intensificando-se a divulgação das atividades de defesa, de modo a aumentar sua visibilidade junto à sociedade (...). (grifo do autor)

Neste contexto, a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército vem buscando difundir o assunto DICA nas faculdades paralelamente aos exercícios que executa no País⁸. O retorno do meio acadêmico tem sido excelente, uma vez que o DICA é assunto palpitante, porém ausente dos currículos das faculdades de direito do País, nas quais prevalecem assuntos mais ligados à área cível ou relativos a concursos públicos. Neste aspecto, espera-se que este trabalho se preste também para efetivar esta ação estratégica prevista na END.

Segundo Valladares (2010), a preocupação com os reflexos do engajamento de alguns alvos de valor tático durante a ofensiva dos EUA em Kosovo foi alçada ao presidente dos EUA. Em suma, uma análise a fundo o DICA no PPC pode gerar

⁷ O documento ainda se referia ao Estado-Maior de Defesa, termo em desuso atualmente.

⁸ A Escola realiza anualmente cerca de dez exercícios no terreno e, em alguns deles, oficiais instrutores ministram um curso de DICA nas instituições de ensino superior da região. O público alvo preferencial são “alunos dos cursos de Direito e Relações Internacionais, os quais, ao lado dos próprios militares, são os potenciais operadores desse sub-ramo do Direito”. (BRASIL. Exército, 2011)

conclusões com repercussão prática em outros campos do poder, como o político, caracterizando-se aí a importância prática de se desenvolver tal pesquisa. É lícito lembrar, todavia, que este trabalho não tratará destes reflexos, o que não impede que outras pesquisas posteriormente o façam.

Quanto ao aspecto ético, pesquisar o DICA significa valorizar o respeito à dignidade humana, conforme prescreve nossa Constituição Federal (CF) e a Carta das Nações Unidas. No âmbito interno, a sociedade brasileira classifica a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental da República, insculpido no primeiro artigo da Carta Magna, inciso III. Na mesma direção segue a comunidade internacional, ao inserir, após o término da sangrenta Segunda Guerra Mundial, os seguintes dizeres no preâmbulo da Carta de São Francisco⁹ (NAÇÕES UNIDAS, 1945):

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a **preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra**, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a **fé** nos direitos fundamentais do homem, **na dignidade** e no valor **do ser humano**, na igualdade de direito dos homens e [...] (grifo nosso)

Fica evidente, assim, a relevância social da pesquisa em tela.

O que se pretende deste trabalho é que traga as contribuições esperadas de uma tese de doutorado, como bem destaca Severino (2002): “exige-se da tese de doutorado contribuição suficientemente original a respeito do tema pesquisado.”

Assim, dado o pouco tempo transcorrido desde a introdução de novos documentos norteadores nas duas áreas de estudo, é natural que existam muitas controvérsias e dúvidas ainda sobre o DICA e o Planejamento Conjunto. A Diretriz para a Difusão e Implementação do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas Forças Armadas foi editada em 2008. Vale ressaltar que o processo de assimilação do DICA nas doutrinas militares começou há bastante tempo em outras forças. Nos

⁹ Assinada a 26 de junho de 1945, a Carta das Nações Unidas também é conhecida como Carta de São Francisco, denominação dada pelo fato de ter sido assinada na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos da América.

EUA, teve início no século XIX, durante a Guerra Civil Americana¹⁰. No Reino Unido, em 1914¹¹. Isto equivale dizer que, em relação a alguns países, o DICA no Brasil ainda está amadurecendo e o presente estudo pode contribuir neste processo.

Quanto à doutrina de planejamento para operações conjuntas do MD, elaborou-se recentemente um novo manual de Processo de Planejamento de Operações Conjuntas. Apresenta-se assim, mais uma possibilidade de contribuição do trabalho, dada a excelente oportunidade da formulação do mencionado manual.

Ademais, um diagnóstico do DICA nas operações conjuntas brasileiras, e a posterior adoção de medidas apropriadas, poderão evitar duas conseqüências graves das violações das leis da guerra. Primeiramente, será possível reduzir os riscos da responsabilização criminal de oficiais das forças armadas, conforme prevê o TPI. Em um segundo plano, poder-se-á diminuir o risco de o país viver os efeitos devastadores de uma campanha militar marcada na comunidade internacional por violações a dignidade da pessoa humana. Violações do DICA, como a tortura de prisioneiros em campos de concentração, morte de milhões de civis após os bombardeios de Hiroshima e Nagasaki, e os maus-tratos fotografados em Abu Ghraib demoram a sair da memória da opinião pública mundial e seus reflexos podem atingir as mais variadas expressões do poder nacional.

2.3 HIPÓTESE E QUESTÕES DE ESTUDO

De uma forma ampla, esta pesquisa visa integrar a bibliografia de doutrina militar referente ao tema do Direito Internacional dos Conflitos Armados. De uma forma mais objetiva, seguiremos o que ensina Gonsalves (2007):

- Os **objetivos gerais** definem o que se pretende alcançar com a realização da pesquisa. É um objetivo mais amplo, a questão principal da pesquisa.
- Os **objetivos específicos** são considerados objetivos secundários, estão relacionados à questão principal e definem aspectos mais específicos, que contribuem para alcançar o objetivo geral.

¹⁰ O Código Lieber foi a primeira tentativa de se codificar as leis da guerra no plano interno dos Estados. Hoje os EUA contam com dezenas de publicações a respeito no âmbito do seu Departamento de Defesa.

¹¹ O Manual de Direito Militar de 1914 continha um capítulo sobre “Leis da Guerra Terrestre”. O Reino Unido editou seu primeiro manual de DICA em 1958 e conta atualmente com uma farta e internacionalmente respeitada regulamentação sobre o assunto.

A fim de se resolver o problema proposto, o objetivo geral do estudo definido foi o de investigar de uma forma crítica a situação atual do DICA constante do PPC brasileiro. Para atingi-lo, foram estabelecidas questões de estudo, cujas respostas, em última análise consistirão os objetivos específicos da pesquisa desenvolvida.

Ensina Alves-Mazzotti e Gewandsnadjer (2001) que há situações na pesquisa qualitativa em que a utilização de hipóteses é bastante rara, apesar de que o emprego de uma hipótese orientadora inicial possa ser útil. As características deste trabalho apontam para este procedimento, uma vez que o estudo profundo do DICA no PPC nacional envolve uma gama de ciências afins.

Partindo da premissa colocada acima, e de indícios elencados ao longo da pesquisa, como o recente amadurecimento do País no âmbito das operações conjuntas, sua atual estatura político-econômica-militar, a edição de normas difusoras de DICA no País na última década e uma novíssima doutrina de PPC, a investigação foi direcionada por meio da seguinte hipótese inicial:

O Direito Internacional dos Conflitos Armados se encontra de forma limitada no exame de situação do Processo de Planejamento de Comando para Operações Conjuntas atualmente utilizado pelas forças armadas brasileiras.

Segundo Neves e Domingues (2007), após a enunciação das hipóteses, deve o autor apresentar as variáveis que fazem parte do trabalho. A principal variável deste estudo é a variável 1: o DICA presente no PPC brasileiro. Neste estudo, o DICA presente no PPC será caracterizado pelos aspectos imprescindíveis de serem observados por um comandante conjunto brasileiro, ao elaborar uma linha de ação.

Estes aspectos, enquanto indicadores que poderiam interferir no objeto desta pesquisa foram desenvolvidos a partir da análise do discurso do sujeito coletivo com próceres da área. Assim, eles surgiram ao longo do trabalho e serão apresentados à miúdo no Cap referente aos resultados.

A partir da quantidade de aspectos levantados, estabeleceu-se o seguinte padrão de desempenho para se confirmar/refutar a hipótese em razão da variável 1:

100% dos aspectos: o DICA presente no PPC se encontra **perfeitamente incutido** no exame de situação do PPC brasileiro.

Entre 75% e 99% dos aspectos: o DICA presente no PPC se encontra **muito bem incutido** no exame de situação do PPC brasileiro.

Entre 50% e 74%: o DICA presente no PPC se encontra **de forma limitada** no exame de situação do PPC brasileiro.

Entre 25% e 49%: o DICA presente no PPC se encontra **de forma bem limitada** no exame de situação do PPC brasileiro.

Entre 1% e 24%: o DICA presente no PPC se encontra **muito mal incutido** no exame de situação do PPC brasileiro.

0% dos aspectos: o DICA **não se encontra presente** no exame de situação do PPC brasileiro.

Além disto, os mesmos autores colocam a possibilidade de se empregar questões de estudo para nortear o desenvolvimento da pesquisa. Elas serão o ponto de partida para encontrar um caminho que leve ao melhor conhecimento acerca do problema e são fundamentais para chegar a uma solução ao problema proposto.

Assim se enquadra o atual trabalho. Posto, isto, será feita uma breve apresentação de alguns conceitos que fazem parte das questões de estudo, para, a seguir, enunciá-las.

Segundo Swinarski (1991), DICA é:

o conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito.

Até 2011, o DICA não possuía uma definição no âmbito do MD. Assim, as forças se valiam de seus manuais próprios, como o manual C 124-1 Estratégia, do Exército Brasileiro. Neste, há uma descrição do termo Direito Internacional Humanitário:

Também denominado direito da guerra, é o conjunto de normas internacionais que regulam o uso da força ao indispensável, com o fim de evitar sofrimentos inúteis entre inimigos, e assegurar a proteção às vítimas que as hostilidades não puderem evitar. Seu propósito é tentar conciliar as necessidades militares e os requerimentos humanitários.

Em maio de 2011, com a edição do manual MD34-M-03 (BRASIL. Ministério da Defesa, 2011), surge um conceito para o nível MD. O ministério optou pela mesma

definição de Swinarski, também citado por Mello acima, reforçando a relevância deste autor para o DICA nacional. Por esta e outras razões, Celso Duvivier de Albuquerque Mello foi selecionado como ponto de partida da investigação, no tocante ao DICA. Membro do Conselho Consultivo do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos e professor de faculdades como a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Pontifícia Universidade Católica (PUC), suas publicações sobre o assunto são reconhecidas como marcos no DICA internacional. Transitando pelo Direito Internacional, os Direitos Humanos e áreas afins, seu livro “Direitos Humanos e Conflitos Armados” tem a densidade de uma obra que ainda não encontrou substituta à altura no País desde a sua primeira edição em 1997. Os ensinamentos de Celso Mello serão a principal referência – mas não a única - pela qual este trabalho buscou enxergar o DICA e sua influência no atual PPC.

Nesta mesma linha, o CICV (1999), em estudo feito nas comemorações dos cinquenta anos da assinatura das Convenções de Genebra de 1949, concluiu que os conflitos contemporâneos têm se caracterizado pela violação de direitos da população civil, tendo sido esta a maior vítima dos conflitos armados e dos atos de seus comandantes. O CICV é um órgão reconhecido historicamente pela comunidade internacional, inclusive a ONU, como o maior defensor do DICA. A legitimidade de suas ações se assenta principalmente pela sua imparcialidade e seu reconhecimento pela sociedade internacional¹².

Por esta razão, outro doutrinador de relevo na atualidade, Christophe Swinarski, antigo consultor jurídico, também fará parte do arcabouço teórico para a pesquisa proposta. Sua maior contribuição é no tocante ao espírito prático que sua obra apresenta, contextualizando normas e princípios nos conflitos armados com reconhecida precisão.

Tal enquadramento servirá como contextualização técnica-jurídica ao trabalho como forma de se chegar ao perfeito entendimento de como uma norma de DICA elaborada fora do país se encaixa no mundo jurídico interno e, por conseguinte na doutrina conjunta brasileira.

¹² Seu fundador, Henry Dunant, recebeu o primeiro prêmio Nobel da paz, em 1901. No decorrer do século passado, a instituição foi laureada outras três vezes.

Para a apresentação das questões de estudo, portanto, estas serão as definições escolhidas. Ao longo do trabalho, todavia, serão discutidas nuances entre as diferentes definições de DICA.

Sobre o PPC, reza a doutrina conjunta que, antes de uma crise ou de conflito armado, onde se antevê o emprego de tropa, será ativada a Estrutura Militar de Defesa. Deste ponto em diante, haverá planejamento em diversos níveis desta estrutura. Estes processos de planejamento serão desenvolvidos de acordo com a ameaça apresentada. Quando o planejamento é feito no âmbito do MD e envolver um Estado-Maior Conjunto, esse processo é denominado processo de planejamento de comando para operações conjuntas. Para a presente pesquisa, portanto, o DICA presente no PPC é o estampado na doutrina aventada acima, em particular no manual MD 30-M-01 (BRASIL. Ministério da Defesa, 2011).

Quando se coloca a questão do estado da arte em termos bélicos, é natural se remeter imediatamente à maior máquina de guerra do mundo atualmente, as Forças Armadas dos EUA, grande inspiradora da doutrina militar nacional. No caso em tela, todavia, o mais sensato é optar por alinhar a capacidade bélica com a eficiência no campo do DICA. Neste caso, as Forças Armadas do Reino Unido parecem um referencial mais apropriado. São reconhecidas pelo emprego hábil da estratégia direta e de projeção de poder, como nos conflitos das Malvinas de 1982, e atualmente Iraque e Afeganistão. Ademais, o Reino Unido ratificou o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, enquanto os EUA não.

Por outro lado, as Forças Armadas do Reino Unido são referidas por acadêmicos do DICA como exemplo a ser seguido em termos de respeito às leis da guerra. Assim concluiu Valladares (2010) e o Seminário sobre Manuais Militares em Direito dos Conflitos Armados, realizado no âmbito do *Forum for International Criminal Justice and Conflict*¹³, em 2007. A atenção ao DICA – e sua positivação – nas forças armadas britânicas é algo que remonta ao início do século passado, com a inserção de um capítulo “Leis da Guerra Terrestre” em seu Manual de Direito Militar editado em 1914. Ademais, o trato dos ingleses para com os PG argentinos durante a Guerra das Malvinas se tornou *leading case* na matéria, servindo de meio auxiliar de instrução (MAI) usado pelo CICV no treinamento de militares em diversos

¹³ Fórum criado no âmbito do Instituto de Pesquisa da Paz Internacional, em Oslo, Noruega.

países. Para o presente estudo, portanto, o DICA estampado na doutrina deste país será de grande valia.

Feitas estas considerações, enumera-se a seguir as questões de estudo que nortearão o trabalho:

a. como se insere o DICA no âmbito do Direito Internacional Público?

b. à luz de próceres do Direito Internacional dos Conflitos Armados, quais os elementos que devam ser considerados nos métodos de planejamento operacional conjunto?

c. com base nestes elementos, como se encontra o Direito Internacional dos Conflitos Armados constante do processo de planejamento de comando para operações conjuntas do Reino Unido?

d. fruto da resposta à questão de estudo anterior, quais e como seriam os elementos do Direito Internacional dos Conflitos Armados não levantados na questão de estudo b.?

e. como se encontra o DICA no Planejamento Operacional Conjunto brasileiro à luz dos elementos levantados na resposta à questão de estudo b.?

f. fruto da resposta à questão de estudo anterior, quais seriam os outros elementos do Direito Internacional dos Conflitos Armados a serem inseridos no processo de planejamento de comando para operações conjuntas brasileiro?

O que se buscou acima é que cada questão de estudo forneça uma solução parcial e os indícios necessários para uma melhor compreensão e solução do problema da influência do DICA no PPC brasileiro.

Neste ponto é válido ressaltar alguns limites da pesquisa desenvolvida. O perfil multidisciplinar desta investigação, aliado à velocidade que existe no tocante em especial ao Direito e normas do Ministério da Defesa, exigiu-se que fosse estabelecida uma janela temporal. Assim, o recorte abrangeu atualizações até dezembro de 2012.

Além disto, o recorte incluiu tão somente operações em que o DICA se aplica, isto é, não foram consideradas, por exemplo, operações típicas de garantia da lei e da ordem em âmbito interno. Ademais, não foram estudadas operações singulares, as doutrinas específicas de cada força armada para o DICA e conflitos armados outros que o internacional.

Cabe ressaltar que o tratamento dado ao tema foi meramente teórico, com ênfase no DICA positivado, não se tratando ou testando a eficácia das normas de

DICA e da doutrina de PPC em conflitos reais. Por esta mesma razão, não foi, por exemplo, estudada a fase do PPC conhecida como Controle da Operação Planejada, uma vez que já se configura a execução propriamente dita da operação, subsequente à decisão tomada durante o processo de planejamento.

Além disto, ainda que ações militares em desacordo com o DICA possam ter reflexos em outros campo do poder, estas repercussões não serão estudadas neste trabalho.

Dada a multidisciplinaridade do tema abordado, envolvendo áreas como o Direito, doutrina militar e método de resolução de problemas, e da imprescindível profundidade que uma pesquisa no nível pretendido requer, foram necessários métodos diversos para se responder completamente as questões de estudo formuladas e se testar a hipótese inicial. Tal crença orientou a escolha predominante pela pesquisa qualitativa.

A seguir, segue um quadro resumo dos procedimentos metodológicos empregados para cada questão de estudo proposta.

Questão de estudo	Metodologia(s) empregada(s)
a. como se insere o DICA no âmbito do Direito Internacional Público?	- pesquisa bibliográfica (Mello, Rezek, Accioly, Dal Maso Jardim, Swinarski, Palma) - pesquisa documental (normas)
b. à luz de próceres do DICA, quais os elementos que devam ser considerados nos métodos de planejamento operacional conjunto?	- pesquisa de campo - discurso do sujeito coletivo a partir do depoimento de especialistas em DICA. Lefèvre e Lefèvre (2003). - pesquisa bibliográfica (Mello e Swinarski)
c. com base nestes elementos, como se encontra o DICA constante do processo de planejamento de comando para operações conjuntas do Reino Unido?	- pesquisa documental; - análise de conteúdo de documentos referentes ao DICA no PPC do Reino Unido. Bardin (1977) e Laville e Dione (1999). - pesquisa bibliográfica (Descartes e Simon)
d. fruto da resposta à questão de estudo anterior, quais e como seriam os elementos do DICA não levantados na questão de estudo b.?	- análise de conteúdo de documentos referentes ao DICA no PPC do Reino Unido. Bardin (1977) e Laville e Dione (1999). - pesquisa documental;
e. como se encontra o DICA no PPC para operações conjuntas brasileiro à luz dos elementos levantados na resposta à questão de estudo b.?	- análise de conteúdo de documentos referentes ao DICA no PPC brasileiro. . Bardin (1977) e Laville e Dione (1999). - pesquisa documental; - pesquisa bibliográfica (Descartes e Simon)
f. fruto da resposta à questão de estudo anterior, quais seriam os outros elementos do DICA a serem inseridos no PPC brasileiro?	- pesquisa documental;

Quadro 01 - Quadro resumo dos procedimentos metodológicos empregados
Fonte: o autor

Veza que a pesquisa foi classificada quanto à natureza dos dados como qualitativa, no saber de Chizzotti (2001), isto influi na seleção dos indivíduos que possam colaborar na resposta às questões de estudo:

Na pesquisa qualitativa, todas as pessoas que participam da pesquisa são reconhecidas como sujeitos que elaboram conhecimentos e produzem práticas adequadas para intervir nos problemas que identificam. Pressupõe-se, pois, que elas têm um conhecimento prático, de senso comum e representações relativamente elaboradas que formam uma concepção de vida e orientam as suas ações individuais.

Assim, o universo selecionado para obtenção de informações a respeito das questões de estudo referentes ao DICA foi composto por: membros do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV); operadores do Direito e da doutrina militar; doutores, mestres, e possuidores de especialização na área de DICA; e membros do Ministério da Defesa.

No tocante ao PPC, fizeram parte do universo: instrutores indicados pelas escolas de comando e estado-maior das forças singulares e integrantes do MD.

Conforme ensina Alves-Mazzotti e Gewandsnadjer (2001), ao contrário do que acontece com as pesquisas tradicionais, na pesquisa qualitativa a escolha dos participantes¹⁴ é proposital, segundo suas questões de estudo e também de aspectos como condições de acesso e disponibilidade dos sujeitos envolvidos.

Estes autores apontam uma seqüência para a correta seleção de sujeitos, contextualizada a seguir para o presente trabalho:

a. Identificação dos participantes iniciais. Etapa bem encaminhada desde o início do trabalho, a partir de uma lista de autoridades constante do projeto de pesquisa (Anexo B).

b. Emergência ordenada da amostra. A partir das primeiras autoridades entrevistadas, foram selecionados outros que pudessem complementar ou testar as informações obtidas. O teste colaborou para a própria credibilidade da pesquisa.

c. Focalização contínua da amostra. À medida que novos aspectos relevantes da investigação emergiram, surgiram novas questões e outros participantes puderam ser incluídos.

d. Encerramento da coleta. A partir do ponto em que as informações se repetiam, e a emergência de novos dados se rareava, chegava-se a um ponto de redundância em que novas entrevistas não eram mais justificadas.

¹⁴ Para os autores, há doutrinadores que discutem o emprego do termo amostra nesta parte do trabalho, a fim de não confundir com a intenção de generalizações de tipo estatístico.

Foram feitos contatos prévios com os especialistas constantes do Anexo B, enviados os questionários semiestruturados e agendado uma entrevista oral com os mesmos. As entrevistas duraram de quarenta minutos a uma hora e trinta minutos, sendo gravadas em mídia digital e posteriormente degravadas. O tempo necessário para a transcrição das entrevistas oscilou entre três e cinco horas.

Em geral, os entrevistados se mostraram solícitos e entusiasmados com o conteúdo da pesquisa. Singular foi o caso da entrevista com juiz do Tribunal Penal Internacional, que devido a excesso de trabalho na corte, foi obrigado a desmarcar a entrevista, sem possibilidade de remarcação em prazo útil. Não foi registrado constrangimento com as perguntas realizadas.

A caracterização da amostra revela que dos especialistas entrevistados, 75% tinham livros publicados na área do direito internacional, sendo 98% doutores ou mestres na área e 100% leciona ou já lecionou em instituição de ensino superior. As entrevistas foram feitas entre janeiro de 2011 e fevereiro de 2012.

2.4 TIPO DE PESQUISA

Gonsalves (2007) estabelece quatro critérios para classificar os tipos de pesquisa. Considerando o critério de classificação dos tipos de pesquisa segundo seus objetivos, foram realizadas pesquisas do tipo exploratória, descritiva e explicativa.

A pesquisa exploratória foi realizada, no início do trabalho, por meio de outras visitas ao Ministério Público Militar, ESG, EGN, para que fosse verificada a possibilidade de coletar dados que sejam facilitadores da elaboração dos roteiros de entrevista ou que também já servissem de base para o trabalho.

Na construção do referencial teórico, valeu-se da modalidade de pesquisa descritiva, a fim de registrar as características gerais do DICA, dos métodos de tomada de decisão e de estado-maior, das operações conjuntas do Reino Unido e do Brasil. Foram ainda descritas peculiaridades destas áreas do conhecimento que se relacionavam com a pesquisa, tudo com o escopo de se responder as questões de estudo propostas.

A pesquisa explicativa é conceituada por Gonsalves (2007) como aquela que “pretende identificar os fatores que contribuem para ocorrência e o desenvolvimento de um determinado fenômeno. Buscam-se aqui as fontes, as razões das coisas. [...]

este tipo de pesquisa convive muito bem com os outros [...]”. Assim pode-se afirmar que a pesquisa foi predominantemente explicativa quando da análise do *status* atual do DICA no PPC nacional.

2.5 INSTRUMENTOS

a. Pesquisa Documental

Foi baseada na consulta a tratados, acordos internacionais firmados pelo Brasil, na área do DICA e a legislação federal atinente ao assunto. Foi analisadas, ainda, documentação referente ao tema do Ministério da Defesa do Brasil e das Forças Armadas do Reino Unido. Entre estes documentos, encontram-se manuais, diretrizes e outros do gênero. Cabe ressaltar que, no tocante ao estudo do DICA, como subramo do Direito Internacional Público, tem normas de fundo costumeiro, conforme o Art 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Neste contexto, estudo do CICV levantou como fonte do costume os manuais militares que um país edita. Assim, confirma-se a aplicabilidade de se estudar o DICA a partir dos manuais militares de um determinado país.

b. Pesquisa Bibliográfica

Essa pesquisa foi realizada por meio de consultas a obras e a artigos científicos de autores nacionais e estrangeiros, com relevância na área que foi estudada e pela consulta ao material disponível na internet e em bibliotecas e órgãos afetos ao DICA e ao Planejamento Conjunto.

c. Pesquisa de Campo

Para a resposta à questão de estudo b. foi utilizado inicialmente um roteiro de entrevista piloto. Este roteiro foi submetido a cinco operadores do direito e cinco militares com experiência em planejamento de operações conjuntas. Da análise do roteiro piloto e a fim de permitir se adequar da melhor maneira possível à resposta das questões de estudo levantadas, chegou-se ao roteiro contido no Anexo A. No final das entrevistas havia espaço aberto para que o entrevistado comentasse algo a respeito do tema de seu interesse, além de indicar outros especialistas a serem entrevistados.

2.6 ANÁLISE DOS DADOS

Foi desenvolvida durante todo o trabalho, por teorizações progressivas fruto da interação com os dados obtidos na coleta. Obteve-se uma gama de dados e foi buscado o fichamento digital destes dados.

As informações foram analisadas qualitativamente. A fim de se percorrer um caminho lógico que permitisse chegar a uma solução ao problema do atual estado DICA presente no PPC brasileiro, foi feita uma leitura exaustiva dos documentos que substanciam o estado da arte do DICA, notadamente o DICA presente no Reino Unido e a doutrina do MD de operações conjuntas.

Em relação à questão de estudo b., em que foi utilizada a técnica do discurso do sujeito coletivo, vale ressaltar seu emprego anteriormente em pesquisas no âmbito das ciências militares, como em Costa (2008), por exemplo.

O percurso metodológico utilizado foi o proposto por Lefèvre e Lefèvre (2003). Foi elaborado um discurso a partir das entrevistas realizadas, extraindo-se destas idéias centrais e expressões-chaves semelhantes ou coincidentes. Para isto, inicialmente, transcreveu-se as entrevistas integralmente. A seguir, empregando-se o Instrumento de Análise de Discurso 1 (IAD 1) do software *Qualiquantisoft*, foi incluída a respectiva pergunta no sistema. Com olhos para a resposta à questão de estudo .b, foram identificados trechos que revelassem a essência da resposta do entrevistado, as chamadas expressões-chave (ECH). A cada conjunto homogêneo de ECH foi identificada uma idéia central (IC), com o sentido de se categorizar cada posicionamento presente nos depoimentos. A seguir, as IC da mesma espécie levantadas no IAD 1 foram transportadas para a ferramenta IAD 2 do software *Qualiquantisoft* e agrupadas na coluna respectiva. Por fim, reconstituiu-se o pensamento coletivo através do DSC correspondente. Para isto, as EC foram seqüenciadas de forma lógica, partindo do geral para o particular. Foram empregados conectivos para poder se “discursivar”, conforme ensinam os criadores da técnica. Como assevera Lefèvre e Lefèvre (2010), surgiu assim o terceiro sujeito diálogo intradiscursivo nas pesquisas: o primeiro é o pesquisador, o segundo o leitor, e o terceiro o sujeito do pensamento coletivo.

O esquema empregado buscou identificar mais as grandes áreas de consenso do que esgotar até o detalhe as informações coligidas.

Para as questões de estudo c., d. e f. , em que foi empregada a técnica de análise de conteúdo, o ponto de partida foi o percurso metodológico proposto por Bardin (1977), complementado por Laville e Dione (1999).

Conforme Bardin (1977), a análise de conteúdo pode abranger formas diversas de comunicação e segundo exemplo da própria autora, entre a infinidade de “análises de conteúdo possíveis”, presta-se também a investigar a axiologia presente em manuais, Daí a escolha desta técnica para se estudar a doutrina britânica e brasileira.

Em sede de pesquisa qualitativa, ensina Bardin que a presença ou ausência de uma certa característica de conteúdo ou ainda de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem é que carece ser levado em consideração. Assim se enquadrou este trabalho, buscando características do DICA na doutrina de operações conjuntas britânica e na brasileira.

Assim na primeira fase, a da pré-análise, foram selecionados os documentos a serem trabalhados. Após leitura extensa da doutrina de planejamento conjunto britânica e brasileira, definiu-se as amostras a serem analisadas que poderiam auxiliar na elucidação das respectivas questões de estudo. Assim, foram selecionados dois manuais britânicos e um manual brasileiro. Eles foram identificados como Documento RU1, Documento RU2 e Documento BR1.

Quando se emprega a análise de conteúdo é importante caracterizar o emissor da mensagem. No caso em estudo, RU1 e RU2 foram promulgadas em 2008 por orientação do Chefe de Estado-Maior de Defesa do Reino Unido, sob a coordenação do Assistente Chefe do Estado-Maior de Defesa para a área de Desenvolvimento, Concepções e Doutrina. A doutrina de operação conjunta brasileira em sua edição de 2011 foi aprovada pelo ministro da Defesa do Brasil, Embaixador Celso Amorim, segundo proposta da Assessoria de Doutrina e Legislação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

Ambos os manuais são organizados segundo capítulos, seções e parágrafos. As unidades de análise foram, portanto, os respectivos parágrafos destes manuais que tratam do planejamento conjunto, em especial na parte relativa à fase do exame de situação.

Da leitura flutuante, buscando portadores de sentido nas publicações e focando as intenções da pesquisa, verificou-se que basicamente duas grandes categorias permeavam ambos os textos: aspectos coincidentes com o aventado

pelos especialistas no DSC, a denominada Categoria Analítica 1 (CA1) e uma CA2 – Aspectos não coincidentes com o aventado pelos especialistas no DSC.

Quanto à definição destas categorias analíticas, prevaleceu o modelo misto, abrindo a possibilidade para a abertura de novas subcategorias que apontassem algo de relevo para a resolução das questões de estudo.

No caso da resposta à questão de estudo b, no âmbito da CA1, foram determinadas duas subcategorias, respectivamente a subcategoria RU2 - Princípios do DICA no corpo da publicação e a subcategoria RU4 - Regras de engajamento como assunto-chave no planejamento. Na CA2 foram incluídas a subcategoria RU1 - Legitimidade da campanha, a subcategoria RU3 - Assessoramento e enquadramento jurídico como fator decisivo e a subcategoria RU 5 - Orientações Gerais ao Comandante Conjunto.

Na questão de estudo e. foram levantadas três subcategorias sob a CA1 e quatro subcategorias dentro da CA2. Dentro da CA1 foram incluídas as seguintes subcategorias: BR2 - Regras de engajamento como assunto-chave no planejamento , BR5 - Atenção a efeitos colaterais e BR6 - Respeito ao Princípio da Humanidade. A CA2 abrangeu as subcategorias BR1 - Possibilidade de acesso a assessor jurídico, BR3 - Atenção com as conseqüências, BR4 - Aspectos do Direito Internacional e BR 5 - Orientações Gerais ao Comandante Conjunto.

As unidades de análise foram estudadas em função de sua situação no respectivo manual, e ainda em função do contexto da doutrina conjunta aos quais se ligam e que lhes fixavam o sentido e o valor, caracterizando o que Laville e Dione (1999) descrevem como estratégia do Emparelhamento.

Buscando o máximo de rigor científico nas respostas às questões de estudo c., d. e e. optou-se por pesquisar o conteúdo manifesto das mensagens, chamado de primeiro grau. Evitando-se assim, no dizer de Laville e Dione (1999), inferências delicadas que poderiam gerar conclusões, no mínimo, lamentáveis. Este trabalho se voltou para as características da mensagem propriamente dita e idéias aí expressas, caracterizando-se pela análise temática.

Além disto, foi feita uma discussão com base no referencial teórico apresentado acima, buscando-se integrar a teoria com os dados obtidos na pesquisa de campo. Desta forma, foi possível chegar a conclusões a respeito do DICA e sua influência no PPC. Foram verificadas, ainda, outras possíveis informações que pudessem surgir dos dados levantados, buscando enriquecer os achados.

2.7 CONFIABILIDADE

Durante a pesquisa foram empregados os seguintes procedimentos propostos por Alves-Mazzotti e Gewandsnadjer (2001), a fim de se aumentar a confiabilidade dos dados levantados:

- Checagem pelos participantes: remessa das conclusões para posterior avaliação pelos especialistas entrevistados nas questões de estudo b. e..

- Questionamento por pares: foi solicitado ao oficial instrutor relator de DICA da ECEME para que, ao longo do trabalho, ratifique ou retifique as conclusões parciais do trabalho.

- Triangulação de fontes: no decorrer da própria coleta de dados.

Além disto, deve-se considerar a razoável permanência no campo do pesquisador. Os dois anos do Curso da ECEME – ambiente em que se discute a doutrina militar e o DICA, além de se empreender um Exercício Conjunto entre as três forças armadas com participação do MD – podem ser computados como fator de aumento da confiabilidade. Um *plus* neste tocante foi a permanência do pesquisador por mais seis meses no campus da Escola como relator da disciplina Direito, fato que facilitou sobremaneira sua interação com os especialistas em 2012 e a redação dos capítulos finais do trabalho.

3 O DICA E O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Eu estou muito certo, pelas causas que antes expus, que existe entre os povos um direito comum que tem vigência para fazer a guerra e também na guerra.

Grotius (2004)

A compreensão dos assuntos relacionados ao problema proposto depende da elucidação prévia de determinados conceitos que serão abordados a seguir, de maneira preliminar e objetiva.

O estudo do DICA exige alguns conhecimentos afins, uma vez que é sub-ramo de um ramo maior conhecido como Direito Internacional Público (DIP). Em resumo, tal enquadramento servirá como contextualização técnica-jurídica ao trabalho, como forma de se chegar ao perfeito entendimento de como uma norma de DICA elaborada fora do país se encaixa no mundo jurídico interno. Assim, esta parte do trabalho contribuirá para que se verifique como o DICA se insere no DIP e, por conseguinte, como o DICA se enquadra no processo de planejamento de comando para operações conjuntas.

3.1 DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO: O DIREITO DAS GENTES

O Direito é uma ciência que tem um sem número de facetas. Disciplina uma gama de espécies de relações das mais diferentes naturezas. Em um exemplo modesto como de uma mera compra-e-venda entre dois particulares, podemos vislumbrar diferentes matizes do Direito.

Os romanos dividiam o Direito em dois grandes ramos: Direito Público e Privado. Há Direito Público quando na análise do objeto da relação jurídica prevalecer o interesse geral, e há Direito Privado quando predominar o interesse dos participantes envolvidos. Isto é, se naquela compra-e-venda o comprador não paga, surge uma relação jurídica em que vendedor irá buscar seu interesse de receber e o conteúdo desta relação será meramente privado.

Se, por exemplo, o bem posto à venda for fruto de roubo consumado pelo vendedor, vemos que exsurge outra relação jurídica em que o interesse geral da sociedade de reprimir este tipo de conduta levará o Estado a atuar. Além disto, acrescenta-se que este interesse geral da sociedade (também conhecido por

interesse público) será indisponível, diferentemente do que ocorre no Direito Privado. Há neste caso uma relação típica de Direito Público. Assim entende a doutrina clássica.

O Direito Público tem também suas matizes. Reale (1991) o divide em Direito Interno e Externo. O primeiro seria o que tem vigência em determinado território. Aí se incluem, por exemplo, o Direito Constitucional, Penal, e Administrativo brasileiros, que só têm vigência no nosso País. O Direito Externo, por exclusão, rege primordialmente relações em que o Direito Interno não se aplica.

Segundo o mesmo autor, o Direito Internacional Público estaria listado no âmbito deste Direito Externo. Os internacionalistas preferem tecer comentários sobre a sociedade internacional antes de definir objetivamente o Direito Internacional Público. Para Mello (2000), “O direito é manifestação da vida social. A cada sociedade corresponde um determinado sistema jurídico. O DIP dos dias de hoje corresponde a uma determinada sociedade internacional¹⁵”. Isto implica dizer que, diferentemente de outros ramos do Direito, em especial os do Direito Interno, o DIP, ao mesmo tempo em que é o reflexo da comunidade mundial de hoje e sua evolução histórica, também afeta esta sociedade.

Da leitura de Mello apreende-se que o DIP reflete uma sociedade em que, embora haja indiscutivelmente um ator dominante, notadamente os Estados Unidos da América, os Estados, ao menos formalmente, reconhecem a soberania dos outros, caracterizando uma relação horizontal de poder. Isto é relevante, visto que, enquanto no Direito Interno há a autoridade forte do Estado, subordinando as minorias às vontades da maioria, em regra representada pelo poder legislativo eleito pelo voto, no DIP os Estados consentem voluntariamente com as regras.

No mesmo sentido caminha Rezek (2000) ao realizar uma sonora advertência àqueles que estudam o DIP. Para ele,

A sociedade internacional [...] é ainda hoje descentralizada, e o será provavelmente por muito tempo adiante. Daí resulta que o estudo desta disciplina não ofereça a comodidade própria daquelas outras que compõem o Direito Interno, onde se encontra lugar fácil para a objetividade e para os valores absolutos.

Para o autor, esta falta de objetividade resulta de diversos fatores, entre eles a não prevalência do princípio do majoritário e a questão da criação das normas ser obra direta dos seus futuros destinatários. Além disto, a falta de um escalonamento vertical entre as normas de DIP, algo como o papel de norte dado pela Constituição no âmbito do Direito Interno, faz com que a elaboração de um princípio geral para o sistema advenha de uma construção política e não jurídica. Este princípio é o da não-intervenção nos assuntos domésticos de outros Estados. Em que pese a falta de rigor técnico, não é possível imaginar a coexistência de tantas soberanias sem este princípio.

Mello também assevera que a política é um desafio ao estudioso do DIP, colocando que ela:

[...] é a constante do mundo internacional em maior grau do que ocorre no direito interno, acarretando modificações constantes no DIP, o que o torna difícil de ser estudado pelo jurista, resultando na necessidade de uma constante atualização.

Não sendo alvo deste trabalho, não se discorrerá profundamente sobre política e a sociedade internacional dos dias atuais. Vale mencionar, todavia, que seus Estados componentes e as organizações internacionais são os principais entes que atuam na vida mundial, mas, ao lado deles, conforme assevera Mello (2000) forças culturais, econômicas e religiosas influem ou influenciaram sua evolução.

Evolução que, segundo Mello (2004), poderia se integrar melhor ao sistema de ensino dos países e em especial ao sistema brasileiro, visto que é uma ferramenta do processo de “internacionalização” da vida contemporânea. Ele faz uma observação interessante a esse respeito:

Os brasileiros ainda não perceberam a importância deste ramo (DIP) da Ciência Jurídica. Se nos compararmos com os demais países, veremos o quanto estamos atrasados, bastando lembrar que na Áustria o DIP consta do currículo das escolas secundárias.

O DI interessa não apenas ao especialista, mas a todos. É de se repetir que toda a vida política, econômica, social e cultural está se internacionalizando, e o DI é o “instrumento” deste processo. (grifo nosso).

¹⁵ Segundo Mello (2000), a denominação do meio social onde se desenvolve o DIP não tem sido dada de maneira uniforme pelos doutrinadores; uns falam em comunidade outros em sociedade internacional. Para este trabalho os termos serão empregados indistintamente.

A doutrina nos oferece inúmeras definições do termo Direito Internacional Público. Celso Mello discorre brevemente sobre elas, dizendo que podem variar segundo o critério que se adota como marco inicial. Alfred Verdross apud Mello (2000) assinala que o melhor critério é o da "comunidade de que as normas emanam", uma vez que ele "tem por objeto ordenações jurídicas concretas". Considerando isto, Mello define inicialmente o DIP como sendo

o conjunto de normas que regula as relações externas dos atores que compõem a sociedade internacional. Tais pessoas internacionais são as seguintes: Estados, organizações internacionais, o homem, etc.

A seguir, Mello elogia a construção de Jean Toussez. Para este jurista, "Direito Internacional Público é o conjunto de regras e de instituições jurídicas que regem a sociedade internacional e que visam **estabelecer a paz** e a justiça e a promover o desenvolvimento" (grifo nosso). Chama a atenção a opção de Mello por uma definição que inclua a questão do objeto do DIP, qual seja o estabelecimento da paz. Revela-se, ainda, a atração do autor pela questão do direito e os conflitos armados.

Ao abordar a questão do fundamento do DIP, Rezek (2000) menciona sua definição deste ramo do direito. Para o autor, sob as circunstâncias que os povos se organizaram ao longo da História em Estados e principalmente pelo fato de ingressarem em seguida de forma voluntária na comunidade internacional, é aceitável que só se subordinem ao direito que tenham originariamente criado ou construído. Desta forma, os Estados somente se subordinariam ao seu próprio Direito Interno e àquele direito que lhes convier. Assim, segundo Rezek (2000), Direito Internacional Público é um "sistema jurídico autônomo, onde se organizam as relações entre os Estados soberanos. E acrescenta que o DIP "- ou direito das gentes¹⁶ – repousa sobre o *consentimento*".

¹⁶ Sobre o direito das gentes no Brasil, MELLO (2004) diz que "Os brasileiros ainda não perceberam a importância deste ramo (DIP) da Ciência Jurídica. Se nos compararmos com os demais países, veremos o quanto estamos atrasados, bastando lembrar que na Áustria o DIP consta do currículo das escolas secundárias. O DI interessa não apenas ao especialista, mas a todos. É de se repetir que toda a vida política, econômica, social e cultural está se internacionalizando, e o DI é o "instrumento" deste processo.

O papel do consentimento se revela indispensável ao bom funcionamento do DIP, ao passo que os compromissos que os estados assumem são relativizados. Isto por dois motivos: o primeiro é que um compromisso tem valor diferente de acordo com a cultura de quem o firmou. E o segundo motivo é o fato do instrumento da reserva e seu poder de "amenizar" os tratados (MELLO, 2000).

A apresentação de reserva a um tratado incide em tratados coletivos, nunca em atos bilaterais. Embora à primeira vista possa parecer uma má vontade com o texto aprovado, é na verdade um fenômeno que permite que, caso um Estado participe não tenha aprovado uma parte de um tratado, possa ainda assim fazer com que aquela norma ingresse em seu domínio jurídico. Normalmente reflete descontentamentos que tomaram uma parcela apreciável dos países que fizeram parte das reuniões para elaboração de um tratado e se dirigem, em regra, a trechos de menor importância.

Esta redução consentida da soberania estatal tem como fonte principal os compromissos assumidos pelos próprios entes internacionais nos tratados¹⁷. Accioly (2000) ressalta ponto importante consolidado pelas Convenções de Viena: que a palavra "tratado" se refere a um acordo regido pelo direito internacional, "qualquer que seja a sua denominação". Assim sob a denominação de tratado compreendem-se as convenções, protocolos, convênios, declarações, compromissos, cartas, estatutos e outros. Modernamente, o tipo de tratado de mais alta hierarquia é a Carta, expressão utilizada no tocante às Nações Unidas. Como exemplo de Estatuto, temos o Estatuto de Roma para o Tribunal Internacional. No DICA há vários atos multilaterais que se valem da expressão convenção, como as Convenções de Genebra de 1949.

Apesar de fruto do consentimento, o DIP provoca relações diversas entre seus atores. A postura dos Estados no tocante ao DIP posto tem sido objeto de estudos como o de Louis Henkin apud Mello (2000). Entre as premissas básicas destacadas por Henkin, está a que afirma que os Estados só violam o DIP quando a vantagem disto é maior do que o custo dentro do "contexto de sua política exterior". Paralelamente, foi levantado que há interesse dos Estados em conservarem as relações internacionais dentro de uma certa ordem e que é imprescindível certa

¹⁷ Por tratado, ACCIOLY (2000) define como sendo o ato jurídico por meio do qual se manifesta o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas internacionais.

confiança dos demais Estados para desempenharem a sua própria política externa, o que faz impositivo um certo acatamento ao DIP. Além disto, Henkin concluiu que os Estados têm medo de represálias e obedecem ao DIP por "hábito e imitação".

Percebe-se desta maneira a gama de fatores que interagem com o Direito das Gentes, seja na sua elaboração, seja na sua execução. Isto levou Mello (2000) a levantar de forma sumária as hipóteses que podem levar um Estado à violação do DIP:

- a) quando a violação traz maiores vantagens do que prejuízos;
- b) quando o autor da violação pode colocar a sociedade internacional diante de um "fato consumado" que não seja suficientemente relevante para conduzir a uma guerra, porque as sanções de natureza moral não o atingirão de modo efetivo;
- c) as próprias instituições políticas internas levam o Estado a cometer a violação;
- d) muitas vezes a violação é ilegal, mas é considerada justa, porque as normas jurídicas existentes são ultrapassadas e não atendem às necessidades atuais.

Sejam quais forem seus reais motivos, as violações podem conduzir a uma crise que dentre inúmeras conseqüências pode levar a deflagração de um conflito armado. Precisando de regras para disciplinar este tipo de relação, nasce um ramo do DIP: o Direito Internacional dos Conflitos Armados.

3.2 DIREITO INTERNACIONAL DOS CONFLITOS ARMADOS COMO RAMO DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Uma vez que o DIP disciplina a relação entre os diversos atores da sociedade internacional, é aceitável que ele permeie uma gama de áreas distintas como o mundo globalizado o é atualmente. A divisão do todo em partes é uma característica do nosso tecnicismo ocidental que, embora desagrade alguns estudiosos, torna-se útil para se obter uma abordagem objetiva sobre o DIP. Sendo possível vislumbrar as formas de relações entre as pessoas internacionais, temos os respectivos ramos em que o DI se divide. Assim, temos, por exemplo, o Direito Internacional Econômico, o DI de Integração, o DI Penal e o Direito Internacional Humanitário.

Surgindo outras formas de relação, crescem outros ramos do DI, como o DI Ambiental nas últimas décadas, por exemplo.

Se o DIP se estende pelas inúmeras espécies de relações entre entes internacionais, é intuitivo suspeitar que ele se apresente também no momento de maior risco à existência destes: o conflito, a guerra. Segundo Mello (1978), “a guerra sempre integrou a História do DIP”.

Discutir o porquê da existência das guerras foi alvo de inúmeros especialistas, como psicólogos, historiadores, militares, internacionalistas e outros, mas o que é de relevo para este trabalho é que, como assevera Ives Gandra da Silva Martins, “O homem é um ser pacífico que nunca viveu em paz”. Neste sentido, Marques (2004) afirma que em 5.000 anos de História, pode-se registrar aproximadamente 14.000 guerras com milhões de mortos.

A guerra é considerada, portanto uma realidade pelos estudiosos do Direito. Assim abordou esta questão o ilustre Barbosa de Lima Sobrinho, em obra de 1922. Para ele *apud* Dal Maso Jardim (2006), “tanto era a impossibilidade de combater a guerra¹⁸ com os recursos do pacifismo [...] A guerra, diziam eles, **era inevitável**” (grifo nosso).

Segundo Mello (2001), a guerra parece ser algo enraizado¹⁹ no ser humano e fazer parte da sua natureza através de um instinto de agressão ou de violência. Ele afirma que “de 1946 a.C, até 1861, em 3.358 anos, houve 227 anos de paz e 3.130 anos de guerra, ou seja, um ano de paz em cada 13”. O que demorou um pouco para se enraizar foi a noção de se regular a violência, pois as sociedades primitivas não tinham leis da guerra. O vencido era morto, simplesmente. Para o internacionalista Quincy Wright *apud* Mello (2001), um grande progresso, nesta fase, foi o estabelecimento da escravidão, pois mantinha vivo o vencido. Todavia,

¹⁸ A definição precisa de guerra foi tentada por inúmeros autores. Mello (2001) inicialmente menciona a possibilidade de sê-la um “conceito jurídico indeterminado”, devendo a sociedade internacional defini-la. A seguir, se apóia no Art 2º das Convenções de Genebra, que indica o requisito da declaração de guerra para que uma exista, aludindo ainda o uso da expressão “conflitos armados” por ser mais coerente com a realidade internacional e mais abrangente.

¹⁹ Ao mesmo tempo em que a evolução do Homem trouxe uma gama de benefícios e conquistas para a sociedade como consolidação de direitos sociais, políticos e humanos, cura de doenças e outros, Tilly *apud* Mello (2001) ressalta que o último século foi também o mais belicoso da história. Entre 1480 e 1800, a cada dois ou três anos iniciou-se um novo conflito internacional de expressão. Entre 1800 e o final da 2ª GM, a cada um ou dois anos. Após a 2ª GM, a cada quatorze meses.

disciplinar a guerra não é algo tão recente como possa se suspeitar havendo, na Antiguidade Oriental, uma das primeiras manifestações de direito positivo de guerra - o chamado Código de Manu, de origem hindu e editado cerca de 100 a.C. Ele previa alguma limitação aos meios de combate, como a proibição do uso de flechas envenenadas e ataque a homens desarmados.²⁰

É habitual na doutrina a distinção entre o *jus ad bellum* e o *jus in bello*. O primeiro é o ramo do DIP que dispõe sobre a legalidade do uso da força (direito à guerra) enquanto o segundo se refere à regulamentação da guerra propriamente dita. Aceitar a guerra como uma realidade não implica em afirmar que a guerra é aceita como meio lícito de resolução de conflitos. Segundo Mello (2000), ela é, após a Carta da ONU de 1945, um ilícito internacional, limitando o *jus ad bellum* a algumas condicionantes. Vale a transcrição de alguns trechos da Carta:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra [...] E PARA TAIS FINS, [...] viver em paz [...] e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e **a garantir**, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, **que a força armada não será usada a não ser no interesse comum.** (grifo nosso)

Lê-se em seu Art. 2º que:

3. Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por **meios pacíficos**, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.

4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força... (grifo nosso)²¹

As hipóteses que podem autorizar o emprego da força estão no mesmo diploma e, de forma resumida, são três: em caso de legítima defesa, nas guerras de libertação nacional e nas intervenções militares autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Assim, lê-se no Art. 51 a possibilidade de emprego da força sob o mantra da legítima defesa:

²⁰ Pierrotti (2001) E Mello (2001) estudam as guerras ao longo da história e sua normatização.

²¹ Cabe ressaltar a existência de esforços anteriores da sociedade internacional em se abandonar o uso da força como o Pacto Briand-Kellog de 1928. Sem a efetividade alcançada pela Carta de São Francisco, estabelecia que "As Altas Partes contratantes declaram [...] que **condenam o recurso à guerra para a solução das controvérsias** internacionais, e a ela renunciam como instrumento de política nacional nas suas mútuas relações" (grifo nosso).

Nada na presente Carta **prejudicará o direito inerente de legítima defesa** individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas... (grifo nosso)

No âmbito do Capítulo VII da Carta, o Art 42 regula terceira hipótese - a possibilidade de intervenção da ONU para manter a paz:

Conselho de Segurança [...] poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, **a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.** (grifo nosso)

Sobre a última hipótese, referente à possibilidade de guerras de libertação nacional, elas encontram assento jurídico no princípio do DIP da autodeterminação dos povos. Como assevera Accioly (2000), a própria ONU foi criada com o propósito de “manter a paz [...], **desenvolver relações** amistosas entre as nações, **baseadas no respeito ao princípio [...] de autodeterminação dos povos...**” (grifo nosso).

Na análise da legítima defesa, é fundamental se configurar a questão da agressão. Para existir o direito de legítima defesa, é necessário que haja um ataque armado injusto e atual, bem como que a defesa não ultrapasse a agressão. A grande dificuldade que houve durante longo tempo foi a definição precisa de agressão. A ONU tentou fazê-lo através de Resolução em 1974, mas como pontua Accioly (2000): “No tocante ao crime de agressão convém lembrar que, previsto na Carta das Nações Unidas, foi objeto de inúmeras interpretações, que ainda não contam com a aceitação da comunidade de direito internacional.”. No mesmo caminho segue Mello (1978), ao mencionar que a agressão é um crime²² contra a paz, mas sob o aspecto técnico e prático ela será constatada pelo Conselho de Segurança da ONU. A revisão do Estatuto do Tribunal Penal Internacional condensada em julho de 2010, todavia, veio a clarear o entendimento deste termo.

²² Dada a gravidade do crime de agressão, ele encontra competência no Tribunal Penal Internacional. Segundo o Art. 5º do Estatuto de Roma, “1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. [...] o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes: [...] d) O crime de agressão”. A dificuldade em se definir tal crime foi tal que o Nro 2. do mesmo Art. estabelece que o TPI só poderá exercer a sua competência em relação ao crime de agressão após uma revisão do Estatuto que faça esta definição. Uma revisão foi feita em 2010 com este fim.

Segundo a Resolução 6, da Conferência de Revisão do Estatuto do TPI, o artigo 8º definirá claramente crime e ato de agressão²³.

Jus in bello, para Swinarski (1988), consiste na parte do direito da guerra pela qual é regido o comportamento do Estado em caso de conflito armado. Compreende a proteção internacional das vítimas e conflitos - o chamado Direito de Genebra - e limitações de meios e métodos de combate – também conhecido como Direito de Haia²⁴.

Entendidas a ilicitude do uso da força para resolver controvérsias, as atuais exceções admitidas, e a distinção entre *jus ad bellum* e *jus in bello*, passaremos a analisar como o DIP, desautorizando a guerra, passou a tentar limitá-la.

Conforme Swinarski (1988), as primeiras relações entre os grupos pré-Estatais eram de conflito, o que levou o Direito de Guerra a ser um precursor no âmbito do DIP. Reforça esta assertiva Mello (2001), afirmando que a história do DIP é puramente a história das guerras.

Os inúmeros conflitos em que o homem se envolveu até o século XIX foram alvo de algumas normas humanitárias²⁵, sejam formais, positivadas, como o Código de Manu, já mencionado, sejam consuetudinárias. Todavia, o consentimento inerente ao DIP e os horrores observados na guerra fizeram com que, a fim de existir uma real eficácia na proteção daqueles que não combatem ou dos que não combatem mais, houvesse uma consistente positivação dessas normas. Em suma, se até o século XIX os costumes regulavam as relações estabelecidas após o início

²³ Crime de agressão, pela Resolução 6/2010, é o planejamento, preparação, iniciação ou execução por uma pessoa em posição de efetivamente exercer controle ou ainda dirigir ações políticas ou militares de um Estado, de um ato de agressão que, por seu caráter, gravidade e escala, constitui uma manifesta violação da Carta das Nações Unidas.

²⁴ Alguns internacionalistas mencionam a existência de um Direito de Nova Iorque, em referência ao crescente envolvimento da ONU na elaboração de normas humanitárias e de implementação do DICA, como o Estatuto de Roma. Como salienta PALMA (2008), a manutenção da dicotomia Genebra/Haia refere-se à natureza da norma, visto que, em um mesmo ato convencional, podem conviver regras de uma e outra vertente.

²⁵ Outro marco no *jus in bello* foi, segundo Mello (2001) a chamada Paz de Deus, juramento estabelecido pelo bispo de Beauvais, em Guérin, França, no século XI. A fim de limitar as atrocidades que ocorriam nos conflitos da época, havia disposições que de uma forma singela, traziam a distinção entre beligerantes e não beligerantes. Por exemplo: “Não incendiarei, nem destruirei as casas, a não ser que aí encontre um cavaleiro, meu inimigo, ou um ladrão [...]”.

dos conflitos, após a edição de normas como o Código Lieber²⁶, iniciou-se um movimento crescente no sentido de se sistematizar e positivar a proteção aos que combatiam ou que não combatiam mais.

Marco indiscutível neste movimento foi a criação da Cruz Vermelha. Testemunha da Batalha de Solferino em 1859, entre franco-sardenhos e austríacos, Henry Dunant, um homem de negócios que passava pela região, percebeu que após algumas horas de combate havia seis mil mortos e trinta e cinco mil feridos ou desaparecidos. Percebeu ainda que não havia apoio de saúde suficiente e faltava comida e água para os feridos. Comovido com a situação, o jovem suíço reuniu um grupo de voluntários e passou a cuidar dos feridos sem distinção de nacionalidade.

Surgia assim um ideal humanitário que entre outras metas tinha a de organizar um tratado internacional para assegurar um tratamento mais humano aos feridos. Henry Dunant é considerado o fundador da Cruz Vermelha e recebeu o prêmio Nobel da Paz em 1901²⁷. Para Swinarski (1988), Dunant apenas cristalizou uma convicção já existente de que a guerra só permite, no tocante ao ser humano, comportamentos compatíveis com sua dignidade, sobretudo quando este ser humano já não participa ativamente do conflito.

Nascia neste clima a Convenção de Genebra de 1864, representando para o DI uma limitação na soberania estatal na condução das hostilidades. Esta limitação era bastante relevante para a época. Significava que os Estados consentiam em tomar certas medidas em relação aos que não combatiam mais. Assim o final do século XIX e o início do século XX presenciaram um movimento de codificação com vistas a melhorar a sorte dos não combatentes e de limitação de meios de combate, dando maior apelo ao *jus in bello*.

Até 1945, sendo a guerra meio lícito e sua declaração sendo até mesmo considerada o auge do exercício da soberania, o DIP poderia ser dividido em Direito Internacional de Paz e Direito Internacional de Guerra. Vale lembrar que o Estado não exercia todas as funções que hoje exerce. O DI de Paz era menos intenso. Com a entrada da guerra para o campo da ilicitude, o *jus ad bellum* ou o direito à guerra,

²⁶ O Código Lieber, editado em 1863 no curso da Guerra Civil Americana, surgiu da iniciativa de Lincoln de determinar a elaboração de Instruções que codificassem as leis da guerra. Como primeiro esforço de codificação exerceu influência na elaboração de diplomas multilaterais posteriores, como as Convenções de Haia sobre a Guerra Terrestre de 1899 e 1907 (D.Schindler e outro, 1988)

segundo SWINARSKI, deixou de existir, restando apenas o *jus in bello* como ramo do DIP.

Várias expressões se referem a este ramo autônomo do DIP. O termo “leis da guerra” vigorou por algum tempo, mas como assevera Palma (2008), após a edição da Carta da ONU e a passagem da guerra para o campo da ilegalidade, a expressão parecia indicar a conservação de uma conduta ilícita. Além disto, ressalta a autora, a própria expressão “guerra” foi preterida pela ONU em favor do termo “uso da força”, bem mais abrangente. No mesmo caminho seguiram as Convenções de Genebra de 1949, ao estabelecer, em seu Art. 2º, que este diploma se aplica “em caso de guerra declarada ou qualquer outro **conflito armado**” (grifo nosso). Esta se mostra ser a expressão mais técnica e abrangente.

Ocorre que em 1950 o CICV passa a adotar o termo Direito Internacional Humanitário, obtendo considerável retorno do meio acadêmico e em organizações internacionais. Pode-se afirmar, todavia, que a expressão preferida em ambientes militares é Direito Internacional dos Conflitos Armados, termo adotado também pelo Ministério da Defesa do Brasil ao se referir ao assunto.

Mello (2001) ao estudar a definição de DIH, menciona alguns aspectos técnicos, demonstrando diferenças entre o chamado direito da guerra e o DIH. Neste ponto, valemo-nos mais uma vez de Palma (2008) ao esclarecer que Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Conflitos Armados e Direito da Guerra modernamente podem ser considerados equivalentes e “a escolha de uma ou de outra dependerá essencialmente do costume e do público”. Assim, percebe-se que a Cruz Vermelha emprega mais usualmente o termo DIH, enquanto a ONU e o MD parecem preferir o termo DICA.

Surgem assim as diferentes definições de DICA. Segue a seguir a proposta pelo internacionalista suíço Swinarski (1988):

O Direito Internacional Humanitário é o conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito.

²⁷ DUNANT, Henry (1856).

Bastante abrangente e com considerável aceitação na doutrina pátria, esta definição sofre algumas críticas de Mello (2001), o qual menciona o fato de que o uso do termo “guerra” parece se referir ao direito da guerra, que seria bem mais abrangente do que o DICA apenas. Após mencionar as definições de DICA em sentido amplo e DICA em sentido estrito propostas pelo ilustre Jean Pictet e apontar algumas incorreções, Celso Mello propõe uma definição simples do DICA:

Sub-ramo do Direito Internacional Público Positivo que integra o Direito Internacional dos Direitos Humanos, tendo por finalidade proteger a pessoa humana em conflitos armados.

Uma análise ainda que perfunctória das duas definições revela algumas diferenças claras entre os dois autores. A primeira que chama a atenção é a existência do termo “Positivo” na definição de Celso Mello. Uma primeira leitura pode sugerir que este autor tenha “economizado” nas fontes aceitas no DICA, cabendo mencionar o que seria o Direito Positivo, segundo Lobo *apud* Santos (2001):

Princípios estabelecidos como base de comportamento social; **normas** jurídicas, que vigoram num país, podendo ser a Constituição, leis, decretos, regulamentos, ou outros instrumentos legais, “(...) deferidos pelo Estado por um conjunto de leis escritas, **ou pelo reconhecimento** de práticas e **costumes**. (*grifo nosso*)

Assim, percebe-se que, apesar de Swinarski adotar uma definição mais extensa, Mello inclui os princípios como parte do DICA ao mencionar o Direito Internacional “Positivo” em sua definição, sendo portanto consideravelmente mais abrangente.

A segunda diferença que chama a atenção é que Swinarski deixa claro os dois grandes eixos do DICA: proteção e limitação. Celso Mello em sua simplicidade acaba sendo tão abrangente quanto Swinarski ao definir que o DICA inclui o direito que tem por finalidade “proteger a pessoa humana em conflitos armados”. É lícito concluir que o autor entende que as normas que limitam o uso indiscriminado de métodos e meios de combate têm por fim maior proteger a pessoa humana em conflitos armados.

O DICA é, pois, um ramo pragmático do direito internacional público. Ramo que já ultrapassou o debate sobre a conveniência do uso da violência para se resolver litígios, se concentrando no conflito armado como fato consumado e relação a ser disciplinada convenientemente em nome do ideal humanitário.

3.3 DIREITO INTERNACIONAL DOS CONFLITOS ARMADOS: ALGUMAS PECULIARIDADES

A finalidade primordial do Direito Internacional Humanitário é tentar fazer ouvir a voz da razão em situações em que as armas obscurecem a consciência dos homens, e lembrar-lhes de que um ser humano, inclusive inimigo, continua sendo uma pessoa digna de respeito e proteção.

Christophe Swinarski

Se há um direito de guerra, isto implica em afirmar que a guerra produz conseqüências jurídicas entre os beligerantes. Neste sentido vale mencionar as peculiaridades deste ramo do DIP que regula a postura Estatal em momentos de grave crise.

Segundo Accioly (2000), “de um modo geral, as fontes das leis de guerra correspondem às do direito internacional geral”. O mesmo autor enumera as fontes²⁸ que a Corte Internacional de Justiça reconhece, a saber:

- a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
- b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo de direito;
- c) os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas; e
- d) excepcionalmente, as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados

A letra a) cita uma das fontes mais tradicionais do DIP: os atos convencionais – ou tratados. Por tratado entende-se o ato jurídico por meio do qual se manifesta o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas internacionais (ACCIOLY, 2000). No DICA, há diplomas do século XIX que ainda servem de fonte, como a Declaração de São Petersburgo para prescrever o emprego de projéteis explosivos ou inflamáveis (1868).

A letra b) se refere ao costume internacional. Embora a CIJ, em mais de uma oportunidade, tenha afirmado que a base do costume é uma prática prolongada, em

²⁸ O autor distingue as fontes do DIP dos elementos aplicáveis nas decisões do CIJ.

1969, decidiu que “a passagem de apenas um curto período não é óbice à criação de novas regras de direito internacional”. Segundo Accioly (2000) o direito de guerra é um direito sobretudo consuetudinário, muitas vezes baseado em interpretações judiciosas dos principais instrumentos.

A letra c) enumera uma das fontes de mais difícil definição no DIP. Enquanto no direito pátrio o uso dos princípios gerais do direito é claramente tratado na Lei de Introdução ao Código Civil, segundo Accioly (2000), os princípios gerais do direito são as fontes mais vagas do DIP, levando a três posições entre os autores. Os primeiros negam o seu valor; outros julgam que, em última análise, se trata de um aspecto do costume internacional. Os últimos como o próprio Accioly, chamam os princípios de fonte real, por serem a verdadeira ou fundamental, e a que pode fornecer elementos para a interpretação dos tratados e dos costumes, estas sim duas grandes fontes incontestáveis do DI positivo.

Por fim, a letra d) lista as fontes acessórias, destinadas a garantir que nenhuma questão ficará sem apreciação jurídica. Neste rol incluem-se a doutrina do DICA e as decisões dos tribunais de determinadas organizações internacionais, como os Tribunais *ad hoc*²⁹ de Nuremberg, Tóquio, antiga Iugoslávia, Ruanda e o recém-criado Tribunal Penal Internacional.

Quando se estuda a inserção do DICA no DIP, é recorrente a questão da relação existente entre o DICA e os Direitos Humanos, em especial o ramo do DIP Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Para o Brasil, será visto a seguir que esta relação tem mais relevo do que mera polêmica doutrinária.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos compreende um complexo sistema de proteção do indivíduo que resulta de uma série de instrumentos convencionais capitaneados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Este ramo do DIP visa a proteger a pessoa humana sob quaisquer circunstâncias, em contraste com o DICA, que visa a garantir um mínimo de dignidade em uma situação extraordinária que são os conflitos armados. Apesar desta notável diferença, há questões divergentes entre os dois ramos.

A doutrina se divide basicamente em três correntes. Para a tese integracionista, o DICA é apenas um aspecto particular dos Direitos Humanos

²⁹ Do latim “para isso”, “para esse caso”. Designado, por se tratar de perito, para executar determinada tarefa (HOLANDA, 2010).

regulando a situação dos conflitos armados. Esta tese defende uma fusão entre estes ramos do Direito e ressalta que o DIDH se aplica a todos os seres humanos, enquanto o DICA somente para alguns, como os prisioneiros de guerra e feridos em combate, por exemplo.

A segunda corrente critica agudamente a tese integracionista, alegando que, como os objetos e natureza de DICA e DIDH são diferentes, seria impossível fundi-los. Esta corrente é chamada de separatista e considera que DIDH e DICA seriam totalmente divergentes e estudá-las, implementá-las e normatizá-las conjuntamente poderia induzir a sérios erros. Vale lembrar que a ONU, enquanto organização central na proteção dos Direitos Humanos, a partir da Convenção de Direitos Humanos de Teerã de 1968, vem atuando mais decisivamente nestes dois campos.

A terceira corrente se coloca num saudável meio-termo enxergando uma relação complementar entre os dois ramos do DIP. Ela é majoritária e a mais moderna das três correntes. Para a corrente complementarista, há diferenças entre o DICA e o DIDH, como a vinculação do DIDH com uma gama de órgãos internacionais, universais e regionais. Enquanto órgãos como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos prevista no Pacto de São José da Costa Rica integram o sistema de proteção dos Direitos Humanos, a ligação maior do DICA é com o CICV. O CICV não exerce papel de relevo no sistema de proteção do DIDH. Ao mesmo tempo, esta corrente admite a existência de pontos convergentes entre os dois ramos, como o fim comum de respeito à dignidade humana, como acentua Christophe Swinarski, filiado a esta tese.

Não obstante reconhecer que a tese complementarista tem maior volume de adesões entre os doutrinadores, Celso Mello prefere a tese integracionista³⁰. Para o autor³¹, os direitos humanos e as liberdades individuais são colocados como indivisíveis nos pactos de DIDH da ONU, mas indivisível deve ser o próprio DIDH. Acrescenta que há um “*continuum*” das normas de DIDH em todas as situações e que a idéia de humanidade se tornou um denominador comum entre DIDH e DICA. Por fim, alega que uma abordagem que divida os ramos os enfraquece e que para

³⁰ No mesmo sentido entende Flávia Piovesan (2006).

³¹ Sua posição é comungada pelo ilustre Cançado Trindade (1996).

se maximizar a proteção à pessoa humana, o DICA e o DIDH devem ser aplicados cumulativamente.³²

Apesar de à primeira vista esta questão de como se relacionam DICA e DIDH parecer uma mera elocubração técnico-jurídica, a tese adotada tem importante reflexo para o Brasil. Após a edição da EC 45/2004³³, os tratados e convenções internacionais sobre “direitos humanos” podem ser equivalentes às emendas constitucionais, ou seja, entram no topo da hierarquia normativa pátria. Se o DICA for considerado parte dos direitos humanos, seus atos poderão integrar o corpo jurídico brasileiro como norma constitucional; caso contrário, teriam *status* de lei ordinária. Em segundo lugar, caso se adote a teoria integracionista, as ações governamentais de implementação do DICA poderiam vir a sofrer ingerências de órgãos como a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), por exemplo.

Outra peculiaridade marcante do DICA é a existência em atos multilaterais como as Convenções de Genebra de um ente privado com competências próprias de DIP, juntamente com os Estados. Isto se deve ao papel histórico que o Comitê Internacional da Cruz Vermelha exerceu na proteção dos não-combatentes, normatização de condutas, sua difusão e os esforços de implementação do DICA pelo mundo. Foi uma constante na evolução do Direito de Genebra o fato de as ações do CICV antecederem até mesmo a aprovação dos atos internacionais normativos. Exemplo claro disto foram as ações de Henry Dunant e seus voluntários na Batalha de Solferino quando o DICA conhecia quase nenhuma decodificação. Entre as competências legais³⁴ atribuídas ao CICV pela sociedade internacional,

32 T. MERON apud Mello (2001).

33 *In verbis* a nova redação do artigo 5º da Constituição Federal de 1988: § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

34 A base legal que fundamenta as ações do CICV está distribuída principalmente pelas Convenções de Genebra de 1949 e pelo Protocolo Adicional I, de 1977. Os Estatutos do Movimento Internacional da Cruz Vermelha também estabelecem algumas disposições sobre o tema. No Brasil, o Decreto nº 4.948, de 7 de janeiro de 2004 aprova o atual Estatuto da Cruz Vermelha Brasileira. Até 2009, o Decreto previa a presença, sem direito a voto, de um representante do Exército – o Diretor do Serviço de Saúde - nas reuniões do Conselho Diretor Nacional, órgão deliberativo da Cruz Vermelha Brasileira. Com a redação dada pelo Decreto nº 6.799, de 2009, esta previsão foi retirada, se mantendo a presença de representante designado pelo MD.

destacam-se: visitar prisioneiros, organizar operações de socorro, reunir familiares separados e outras atividades³⁵ semelhantes durante conflitos armados.

A existência de um ramo do DIP voltado especialmente para os conflitos armados pode levar a um raciocínio que este direito aceita o uso da força como meio de se resolver litígios. Legitimar-se-ia, em último exame, portanto, os próprios conflitos armados como forma de solução de lides. Neste ponto, vale repetir o fim maior do DICA, assim entendido pelo ilustre Swinarski (1988):

A finalidade primordial do direito internacional humanitário é tentar fazer ouvir a voz da razão em situações em que as normas obscurecem a consciência dos homens, e lembrar-lhes de que um ser humano, inclusive inimigo, continua sendo uma pessoa digna de respeito e de compaixão.

Compreendendo o DICA como um ramo desafiador e que exige extrema confiança na sensatez do Homem, o mesmo autor ressalta que o DICA, ao catalogar as situações de sofrimento em que pode se colocar outro semelhante durante um conflito armado, funciona como um lembrete, um alerta, quanto às tragédias que podem advir desta opção política de solução de controvérsias. No saber de SWINARSKI, o DICA tem o peculiar papel de ser um fator de paz mundial, se destacando assim de outros ramos do direito.

Peculiaridade interessante na aplicação do DICA é a mitigação do princípio da reciprocidade. A reciprocidade é um princípio do DIP que autoriza a idéia das concessões entre os Estados mediante uma determinada contrapartida. A sua finalidade é atingir um equilíbrio entre as partes e é extremamente comum no Direito Internacional Público, em especial no tocante às represálias e pedidos de extradição. Todavia a reciprocidade se esvazia no âmbito do DICA. Isto é previsto nas Convenções de Genebra de 1949 e no Art. 1º do Protocolo Adicional I às mesmas Convenções³⁶: “1. As Altas Partes Contratantes se comprometem a respeitar e fazer respeitar o presente Protocolo **em todas as circunstâncias**. (grifo

³⁵ Como já mencionado, a importância dos tratados como fonte do DIP é primordial e, conforme estabelecido nas Convenções de Viena Sobre o Direito dos Tratados, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha tem plena capacidade em firmá-los. Isto lhe atribui um papel ímpar no contexto do DICA.

nosso)”. Em suma, isto significa que, caso uma das partes em um conflito armado se abstenha de respeitar alguma(s) norma(s) do DICA, a outra parte não terá autorização legal para fazê-lo.

Por fim, serão abordados alguns princípios do DICA, que o caracterizam e servem de norte para muitas interpretações e abordagem em casos concretos. A academia³⁷ é vasta em posicionamentos acerca dos princípios norteadores do DICA. Seguem os exaltados por Celso Mello, conforme escolha doutrinária feita neste trabalho.

O primeiro deles é o princípio da humanidade. Apesar de o campo de batalha não ser um ambiente muito propício ao sentimento de humanidade, esse sentimento deve ser preservado, estendido. A idéia geral é que o respeito pelas normas em vigor não é apenas um imperativo legal, mas também garante a dignidade humana³⁸. Para Blishenko *apud* Mello (2001), este princípio deve abarcar todos os aspectos do comportamento dos beligerantes em um conflito armado, buscando-se evitar e aliviar o sofrimento humano. Tal princípio está contido em inúmeros diplomas, desde o século XIX, como no Art. 27 da Quarta Convenção de Genebra relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra, de 1949:

As pessoas protegidas têm direito, em todas as circunstâncias, ao respeito da sua pessoa, da sua honra, dos seus direitos de família, das suas convicções e práticas religiosas, dos seus hábitos e costumes. **Serão tratadas, sempre, com humanidade** e protegidas especialmente contra todos os atos de violência ou de intimidação, contra os insultos e a curiosidade pública. (*grifo nosso*)

Sobre o respeito ao princípio da humanidade no âmbito das operações militares desenvolvidas pelas forças armadas brasileiras, é mister mencionar brevemente algumas passagens da carreira de Luis Alves de Lima e Silva. Duque de Caxias teve papel indiscutível na evolução militar brasileira, tendo atuado em

³⁶ No mesmo sentido caminha a Convenção Sobre Direito dos Tratados de 1969, em seu Art. 60, ao estabelecer que algumas disposições sobre o término ou suspensão da aplicação de normas em razão de violação não se aplicam aos acordos ou convenções de caráter humanitário.

³⁷ No sentido de “estabelecimento de ensino superior de ciência” (HOLANDA, 2010).

³⁸ Jakob Kellenberger, presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, durante aula inaugural de curso para oficiais superiores sobre normas que regem as operações militares, em Genebra, em novembro de 2008.

conflitos armados internos e externos no transcorrer do século XIX. Seus feitos³⁹ militares incluem desde a participação - ainda como tenente - no movimento desencadeado na Bahia contra a independência, em 1823, até o comando geral das Forças da Tríplice Aliança em Operações na Guerra entre Paraguai, Brasil, Argentina e Uruguai. (GIGLIOTTI, 2001). Por ocasião da Campanha contra Oribe, Caxias emite a seguinte ordem do dia, datada de 04 de setembro de 1851:

“Soldados!... Não tendes no Estado Oriental outros inimigos **senão os soldados** do General Manoel Uribe, e esses mesmos enquanto iludidos empunharem armas contra os interesses de sua pátria; desarmados ou vencidos, são americanos, **são nossos irmãos, e como tais os deveis tratar**. A verdadeira bravura do soldado é nobre, generosa e **respeitadora dos princípios da humanidade. A propriedade de quem quer que seja**, nacional, estrangeiro, amigo ou inimigo, **é inviolável** e sagrada; e deve ser tão religiosamente respeitada pelo soldado do Exército Imperial, como a sua própria honra. O que por desgraça a violar será considerado indigno de pertencer às fileiras do exército, assassino da honra e reputação nacional, e como tal, severa e inexoravelmente punido (LESSA, 2007) (grifo nosso).

Fica clara a intenção do comandante⁴⁰ em privilegiar o respeito ao princípio da humanidade, ainda que este ainda não fosse positivado à época. Assim, conforme assevera Lessa (2007), Caxias antecipou princípios e condutas que só muito mais tarde viriam a fazer parte das leis da guerra, envolvendo-se em preocupações até então inusitadas com respeito às populações civis.

³⁹ A trajetória militar e política de Caxias é vasta e sua apresentação sumária neste trabalho visa a caracterizar sua importância como personagem que influenciou e influencia o pensamento militar brasileiro até os dias atuais. Sinteticamente, GIGLIOTTI (2001) aponta ainda a participação do militar no conflito da Cisplatina, em 1825, na Revolta da Balaiada, em 1838, nas Revoltas Liberais de São Paulo e Minas Gerais, em 1842, na Revolução Farroupilha, entre 1842 e 1845 e na Campanha contra Oribe e Rosas, entre 1851 e 1852. Entre as funções militares que desempenhou, foi Comandante das Armas da Corte e Ministro da Guerra. Na área política, Caxias foi deputado, Presidente das Províncias do Maranhão, do Rio Grande do Sul (esta por duas vezes), Vice presidente da Província de São Paulo, Senador e Presidente do Conselho de Ministros por duas vezes. Fruto de seus serviços prestados ao País, recebeu inúmeros títulos, sendo o único brasileiro nato a receber o título de Duque.

⁴⁰ Segundo o manual C 20-1 Glossário de Termos e Expressões para Uso no Exército, de 2003, a intenção do comandante deve garantir ao subordinado visualizar o fulcro que caracteriza o cumprimento da missão, permitindo que o mesmo exerça a iniciativa de forma a colaborar positivamente com o cumprimento da missão. Embora este tipo de expressão não fosse doutrinária à época, Caxias fez seu uso intuitivamente, o qual também se encontra previsto na Doutrina de Comando Conjunto em vigor.

Há no corpo do DICA um instituto tradicional e fortemente influenciado - senão abrangido - pelo princípio da humanidade: a Cláusula Martens, insculpida no artigo de “Princípios Gerais” do Protocolo Adicional I, de 1977:

2. Nos **casos não previstos** no presente Protocolo ou em outros acordos internacionais, as pessoas civis e os combatentes permanecem sob a proteção e o domínio dos princípios do Direito Internacional derivado dos costumes estabelecidos, dos princípios de humanidade e dos ditames da consciência pública.

Apesar de sua importância e considerável tempo de vigência, vez que consta em vários atos desde 1907, a Cláusula inspira interpretações diversas. Alguns doutrinadores entendem que ela se presta a proteger a Humanidade do desenvolvimento de novas armas não abarcadas pelo corpo jurídico vigente. Seriam utilizados, neste caso, os princípios humanitários para se resolver as questões advindas. Outra corrente compreende que o entendimento é o de que, se uma situação não está estabelecida em ato normativo internacional, as práticas humanitárias devem preencher o vazio da norma. Celso Mello afirma de forma sintética que a Cláusula estabelece que “a falta de convenção não significa ausência de um direito de guerra”, acrescentando que a interpretação dominante é a de que, mesmo com a crescente codificação vivida pelo DICA, o direito costumeiro ainda encontra espaço neste ramo do DIP.

Por envolver todos os aspectos do comportamento das partes em conflito, o princípio da humanidade se reveste de uma importância singular, sendo ainda colocado como fonte de outros princípios, como o da limitação. Este princípio consiste na idéia de que a escolha de métodos e meios não é ilimitada, conforme previsto no Art. 22 da Convenção de Haia Concernente às Leis e Usos da Guerra Terrestre, de 1907 e no Art. 35 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra Relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados de Caráter Internacional, de 1977⁴¹.

O terceiro princípio que Celso Mello desenha é o da “cavalaria”. Seria a noção de que a honestidade e a boa fé devem nortear a escolha dos meios e métodos de combate. Assim, condenam-se, entre outros, atos como a tomada de reféns, a

⁴¹ Diz o Art. 35 do Protocolo Adicional I, de 1977: “Em todo conflito armado, o direito das Partes em conflito a escolha dos métodos ou meios de combate não é ilimitado”.

execução do inimigo que tenha se rendido voluntariamente e a pilhagem⁴². Este princípio pode ser extraído de uma gama de dispositivos, como o Art. 75 do Protocolo Adicional I, de 1977 e o Art. 23 das Convenções de Haia de 1907, por exemplo.

Sobre a boa-fé e, ainda com o escopo de ilustrar o papel de Caxias como precursor do respeito ao DICA nas forças armadas brasileiras, transcreve-se trecho de ofício do militar enviado ao Brigadeiro Bento José Leite de Faria por ocasião das ações em Barbacena, no ano de 1842, durante a Revolta Liberal de Minas Gerais:

Ordeno ao tenente-coronel Marinho que tire as algemas dos **prisioneiros** e os entregue a sua guarda. Se por acaso fizer alguma objeção, prenda-o incontinentemente à minha ordem e conduza os presos a seu destino, **procurando por todos meios tratá-los bem**, significando-lhes, ao mesmo tempo, que muito me incomodou o procedimento do dito Tenente-Coronel Marinho (grifo nosso).

Fica evidente a intenção de Caxias de, por um lado, dar tratamento digno aos presos e repreender o Tenente-Coronel Marinho por não tê-lo feito, antecipando-se assim à adesão do Brasil a normas como a Convenção de Haia Relativa às leis e usos da Guerra Terrestre, de 1899, de 1907 e a Convenção Relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra, de 1929.

Celso Mello elenca, ainda, o princípio da necessidade militar entre os que norteiam o DICA. Para o autor, a evocação deste princípio deve ser excepcional sendo encontrado pontualmente em alguns dispositivos, como no inciso 5 do Art. 54 e no Art. 56 do Protocolo Adicional I. O primeiro dispositivo trata da questão da proteção dos bens indispensáveis à sobrevivência da população civil. Enquanto o início do Art.54 proíbe sua violação, o inciso V prescreve que, fruto de uma necessidade militar imperiosa, uma parte em conflito poderá deixar de observar estas proibições. O segundo artigo citado menciona a possibilidade de se atacar um alvo que esteja tendo papel importante no apoio às ações militares do adversário, localizado em obras ou instalações contendo forças perigosas⁴³, caso tal ataque seja o único meio viável de pôr fim a tal apoio. A importância prática deste princípio é

⁴² Furto praticado pelas tropas que ocupam cidades conquistadas em combates; saque. (AURÉLIO, 2011)

⁴³ De acordo com o Protocolo Adicional I, obras e instalações que contêm forças perigosas são os diques, as represas e as centrais nucleares de energia elétrica que, atacados, possam produzir a liberação de forças perigosas e causar perdas severas na população civil.

fundamental, pois como ensina Palma (2008), uma adequada análise da necessidade militar poderá fazer a diferença entre um crime de guerra e um ato beligerante lícito à luz do DICA.

Cabe salientar que, na mesma obra, Celso Mello apresenta entendimento de que o princípio da necessidade militar pode ser interpretado *a contrario sensu*, isto é, ao invés de ser um princípio de emprego excepcional, toda atividade de combate deveria se justificar por motivos militares, sendo proibidas as atividades que não sejam militarmente necessárias e indispensáveis ao cumprimento da missão. Celso Mello acrescenta, ainda, que a necessidade militar é ponderada segundo as vantagens militares que de determinada ação poderão advir, concluindo, por fim, que ela é a “âncora moral” do *jus ad bellum*.

Em seguida, o internacionalista esclarece que há outro princípio que se relaciona com a necessidade militar: o princípio da proporcionalidade. Segundo o autor, não se pode invocar a necessidade militar se as perdas para a população civil e os danos aos bens de caráter civil forem excessivos em relação à vantagem militar precisa. Assim o Art. 57 do Protocolo Adicional I, de 1977 estabelece que se deve evitar efetuar um ataque quando for previsível que este causará incidentalmente mortos ou feridos na população civil, danos a bens de caráter civil, ou ambas as coisas, que seriam excessivos em relação com a vantagem militar concreta e diretamente prevista.

Por fim, o autor lista três princípios: o da proteção da população civil, das vítimas da guerra e dos bens de caráter civil. Como o autor não se aprofundou na descrição destes institutos, buscar-se-á apoio em Palma (2008), consubstanciando as três proteções enumeradas em um princípio único de distinção. O respeito ao DICA só é possível se houver a clara noção de distinção entre civis e combatentes e entre objetivos civis e objetivos militares. Tal noção está prevista no Art. 48 do Protocolo Adicional I, de 1977:

A fim de garantir respeito e proteção à população civil e aos bens de caráter civil, **as Partes em conflito deverão sempre fazer distinção entre a população civil e os combatentes, entre os bens de caráter civil e os objetivos militares** e, em conseqüência, dirigirão suas operações unicamente contra os objetivos militares. (grifo nosso)

Mas como o DICA define um combatente e um objetivo militar? Como diferenciar um civil⁴⁴ de um combatente e um objetivo militar de um bem civil? É impossível caracterizar os direitos e deveres dos diversos atores presentes no teatro de operações, sem que se aborde esta questão. É assim o faz o DICA. Segundo o Protocolo Adicional I, de 1977, em seu Artigo 43:

Forças Armadas de uma parte em conflito são todas as forças, grupos e unidades armados e organizados, **colocados sob um comando responsável pela conduta de seus subordinados** perante essa Parte, mesmo quando esta está representada por um governo ou por uma autoridade não reconhecidos por uma Parte adversa. Tais Forças Armadas deverão estar submetidas a um regime de disciplina interna que as faça cumprir, *inter alia*, as normas de Direito Internacional aplicáveis aos conflitos armados.

Observa-se, assim, no saber de Mello (1997), uma definição positiva de forças armadas e uma definição negativa de civil. Quem não integra as forças armadas, deve ser considerado civil. O Protocolo Adicional I, de 1977, vai além, buscando deixar claro quem é um civil para o DICA no seu Art. 50:

Definição de pessoas civis e de população civil

1. É pessoa civil qualquer pessoa que não pertença a uma das categorias de pessoas a que se refere o Artigo 4, letra A, itens 1), 2), 3) e 6) da Terceira Convenção, e o Artigo 43 do presente Protocolo. **Em caso de dúvida a respeito da condição de uma pessoa, ela será considerada como civil.**
2. A população civil compreende todas as pessoas civis.
3. A presença entre a população civil de pessoas cuja condição não corresponda à definição de pessoa civil não priva essa população de sua qualidade de civil. (*grifo nosso*)

Assim, a definição de civil recebe alguns temperamentos. Além de não ser de força armada, como previsto no Art. 43, *supra*, para ser considerado civil, este não deve se incluir no rol estabelecido no Art. 4 da III Convenção de Genebra de 1949 sobre o Tratamento dos Prisioneiros de Guerra. Este artigo, além de enumerar algumas condições que caracterizam as chamadas milícias ou corpo de voluntários, concede *status* de prisioneiro de guerra à população de um território não ocupado

⁴⁴ A definição tem relevância prática, uma vez que o civil recebe uma especial proteção do DICA, como a prevista no Art. 51, do Protocolo Adicional I, de 1977: "A população civil e as pessoas civis gozarão de proteção geral contra os perigos provindos de operações militares" e outras.

que, à aproximação do inimigo, pegue espontaneamente em armas. Esta população, sem ter tido tempo de se organizar em força armada regular, combate as tropas de invasão e deve ainda transportar as armas à vista e respeitar o DICA.

Nas forças armadas, por sua vez, inúmeros integrantes não combatem, como o pessoal do Serviço de Saúde e os capelães, por exemplo. Assim, estes militares são formalmente desautorizados pelo DICA a combaterem, com fulcro no inciso 2. do Art. 43 do Protocolo Adicional I, de 1977:

2. Os membros das Forças Armadas de uma Parte em conflito (**exceto aqueles que são parte do pessoal sanitário e religioso** a que se refere o Artigo 33 da Terceira Convenção) são combatentes, isto é, têm direito a participar diretamente das hostilidades. (*grifo nosso*)

Na mesma linha se realiza a distinção entre bem civil e objetivo militar. Prevê o Art. 52 do Protocolo Adicional I, de 1977 que “São bens de caráter civil todos os bens que não sejam objetivos militares”. Torna-se, desta feita, imperativo conceituar objetivo militar, o que foi feito no Art. 52 do Protocolo Adicional I, de 1977:

2. Os ataques limitar-se-ão estritamente aos objetivos militares. No que concerne aos bens, os objetivos militares se limitam aqueles objetos que por sua natureza, localização, finalidade ou utilização contribuam eficazmente para a ação militar ou cuja destruição total ou parcial, captura ou neutralização, ofereça nas circunstâncias do caso presente uma vantagem militar definida.

3. Em caso de dúvida a respeito de um bem que normalmente se presta a fins civis, tal como um lugar de culto, uma casa ou outra moradia, ou uma escola, estar sendo utilizado para contribuir eficazmente para a ação militar, será presumido que não está sendo utilizado com tal propósito.

Celso Mello alerta para a crescente dificuldade em se separar o que *Furet et alii* chamaram de “zona de operações” e “retaguarda”. Ficou evidente que, na 2ª Guerra Mundial, devido à mobilidade dos exércitos, a guerra se estendeu por territórios diversos, até mesmo neutros. Atualmente, os chamados conflitos de 4ª

Geração⁴⁵ envolvem variados espectros da sociedade inimiga. Assim, não ficam nítidos os limites entre militares e civis⁴⁶, nem é possível apontar claramente onde começa e onde termina geograficamente o campo de batalha⁴⁷. Mas, ainda assim, Celso Mello defende que há vantagens em manter a noção de objetivo militar, como estabelecida no Art. 52, citado acima.

Vale ressaltar conclusão de estudo do CICV (1999) que os conflitos hodiernos têm se qualificado pela violação de direitos da população civil, tendo sido esta a maior vítima dos conflitos armados e dos atos de seus comandantes.

Proporcionalmente à vitimização de civis, houve o acréscimo no julgamento de responsáveis por crimes de guerra. Marcos neste processo foram os tribunais “*ad hoc*” de Nuremberg (1945) e Tóquio (1946), estabelecidos ao fim da 2ª Guerra Mundial.

Mais recentemente, os Tribunais para a ex-Iugoslávia (1993), Ruanda (1994) e Serra Leoa (2002), seguiram esta mesma linha. Faltou, todavia, uma característica primordial nestes cinco tribunais citados: a anterioridade.

Neste sentido, Piovesan (2006), autoridade no ramo dos Direitos Humanos, salienta o extraordinário avanço que foi a recente criação do Tribunal Penal Internacional. O TPI é um tribunal permanente, portanto anterior aos crimes ocorridos após sua criação. Isto, além de sua vinculação à Organização das Nações Unidas, empresta-lhe imparcialidade e legitimidade, impossíveis de se encontrar em um tribunal criado pelos vencedores de uma guerra, para julgar os vencidos, como o de Nuremberg, por exemplo.

⁴⁵ Estrategistas e planejadores militares internacionais, ao final da década de 1980, compartimentaram a evolução dos conflitos armados, a partir do Século XVII, em quatro fases distintas, chamadas “Gerações”. Na “1ª Geração” (a partir da “Paz de Westphalia”, 1648) a guerra caracterizou-se pelo emprego preponderante do Princípio de Guerra da Massa e teve seu clímax nas épicas campanhas napoleônicas. O emprego intensivo do fogo caracterizou a 2ª Geração, que culminou na Primeira Guerra Mundial. A “3ª Geração” foi dominada pela “Manobra”, perfeitamente caracterizada pela *blitzkrieg*, desenvolvida pelos alemães na Segunda Guerra Mundial. A 4ª Geração baseia-se nas táticas, técnicas e procedimentos da guerra irregular. (BRASIL, 2007).

⁴⁶ Sobre a migração dos campos de batalha para as localidades, vale a lição de THEOPHILO (2009), que valendo-se de dados da UNICEF, alertou para o fato de que, enquanto no início do século XX apenas 5% da população civil era atingida por um conflito armado, atualmente, esta parcela chega a 90%.

⁴⁷ Conforme artigo do professor Mariano César Bartolomé, publicado na edição de Fevereiro 2008 da Revista Military Review.

Del Ponte (2009), ex-procuradora chefe do Tribunal Penal Internacional e autora de livros como *“La Traque, les criminels de guerre et moi”* (“A Caçada, os criminosos de guerra e eu”, em tradução livre) ressalta a vontade maior do TPI, cujo Estatuto está em vigor desde 2002, que é a de pôr um termo na impunidade nos crimes de guerra, mesmo os de mais difícil investigação e em que os responsáveis se sentem mais poderosos do que a justiça. Cabe lembrar que o TPI julga crimes de guerra, crimes contra a humanidade, e de agressão, dos quais são atores autoridades do alto escalão estatal, como chefes de estado, por exemplo.

3.4 INTERNALIZAÇÃO DE NORMAS INTERNACIONAIS NO DIREITO BRASILEIRO

Compreendida a importância do consentimento no âmbito do DIP e o papel relevante dos tratados no processo de redução admitida da soberania estatal, é válido pormenorizar como uma norma de DICA irá fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro.

Inicialmente é fundamental que se defina a real relação entre o DIP e o direito pátrio. Seriam parte de um mesmo complexo ou independentes? A doutrina não é mansa neste ponto, dividindo-se basicamente em duas correntes: a dualista e a monista. Para a primeira, DIP e direito interno não se misturam. O fundamento básico é que, enquanto o DIP regula as relações entre entes internacionais, mormente Estados, o direito interno tem vocação para regular a vida do homem individualmente. Acrescenta ainda Accioly (2000) o argumento que o DIP depende da vontade comum de vários Estados enquanto que os direitos internos dependem da vontade unilateral do Estado. A consequência, disto seria que o DIP “não criaria obrigações para o indivíduo, a não ser que as suas normas sejam transformadas em direito interno”.

Esclarece ACCIOLY que a segunda corrente, denominada monista, defende que “em princípio, o direito é um só, quer se apresente nas relações de um Estado, quer nas relações internacionais”. Os seguidores desta corrente ainda se subdividem em dois sub-ramos: os que entendem que, embora haja um direito único, em caso de dúvida entre qual dos dois, prevalece o DIP, e os que entendem justamente o contrário. Estes últimos, que entendem que o direito interno deve prevalecer, são situados na corrente que defende chamada “tese do primado do direito interno”.

Ocorre, contudo, que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, recentemente ratificada pelo Brasil em 2009, adotou em seu artigo 27 a seguinte regra: “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”, consagrando a primazia do DIP sobre o direito interno.⁴⁸ Neste ponto, vale a lição de Rezek (2000):

Embora sem emprego de linguagem direta, a Constituição brasileira deixa claro que os tratados se encontram aqui sujeitos ao controle de constitucionalidade, a exemplo dos demais componentes infraconstitucionais do ordenamento jurídico. Tão firme é a convicção de que a lei fundamental não pode sucumbir, em qualquer espécie de confronto, que nos sistemas mais obsequiosos para com o direito das gentes tornou-se encontrável o preceito segundo o qual todo tratado conflitante com a Constituição só pode ser concluído depois de se promover a necessária reforma constitucional.

Fica claro assim que, apesar de se considerar a primazia do DIP, há um profundo respeito à Constituição Federal, a qual não deve a princípio ser afrontada no caso de internalização de normas internacionais.

Neste ponto, surge a necessidade de clarear quais são as fases do processo de conclusão dos tratados no Brasil. Ele se compõe de cinco fases: negociação, assinatura, ratificação, promulgação, publicação e registro.

A fase da negociação visa a tentar “costurar” um texto que consinta a todas as partes, seja o ato bilateral, seja multilateral. Se for multilateral, advirá de conferências e congressos internacionais. Em regra, participam desta fase diplomatas e técnicos representando o País através de um documento denominado “Plenos Poderes”. Se a negociação tiver sucesso, é redigido um texto para o tratado. Feito isto, parte-se para a assinatura, ato mais formal e, segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, nada sendo colocado em contrário, o tratado passará a valer depois da assinatura. Existindo disposição em contrário, o tratado entra em vigor após a fase da ratificação. Com o tratado assinado, o representante traz o documento e o deposita no Itamaraty para que se avalie a sua adequação e, caso positivo, o entrega ao Presidente, que o remete ao Congresso para apreciação.

⁴⁸ Para Accioly (2000), na prática, “verifica-se que as regras constantes de um tratado devidamente aprovado e ratificado substituem a lei interna; dentro do mesmo critério, uma lei interna posterior não pode substituir um tratado que foi aprovado pelo legislativo e ratificado pelo executivo”. Para o autor, a dificuldade surge no tocante ao conflito entre tratado e texto constitucional.

A terceira fase é da chamada ratificação. É o ato pelo qual a autoridade competente no direito interno informa aos demais Estados que aprovou o tratado e o considera obrigatório. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) estabelece que todos os tratados necessitam ser aprovados pelo Legislativo, devendo tramitar pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Aprovado nas duas casas legislativas, o tratado segue para o Presidente da República, que irá ratificá-lo ou não⁴⁹. A ratificação é ato discricionário do presidente, que pode vetá-lo, mesmo após a aprovação pelo Legislativo Federal. Nesse caso, o instrumento não será ratificado. Caso contrário, segue o trâmite.

Uma vez ratificado, o Presidente emite uma Carta de Ratificação, comunicando a aceitação e a obrigatoriedade do tratado. A partir da troca destas cartas entre as partes é que o tratado se torna obrigatório. Nos tratados multilaterais, como é o caso da quase totalidade dos atos do DICA, cria-se o chamado depositário internacional, que tem a incumbência de reunir todas as cartas e informar quando o número mínimo para que o tratado se torne obrigatório for alcançado.

Posteriormente ao depósito dos instrumentos de ratificação entre os Estados signatários, nasce um ato interno ainda no Brasil: a promulgação. A promulgação não atinge o plano internacional, só a executoriedade no plano interno, e esta só é possível com a publicação, que leva ao conhecimento de todos os nacionais da existência do tratado. Assim a publicação do Decreto do Poder Executivo no Diário Oficial da União (DOU) é condição indispensável para aplicação no âmbito interno.

A última fase é a do registro. Trata-se de inscrever o ato na ONU, para que todos os países tenham pleno conhecimento⁵⁰. Sem o registro, o tratado é obrigatório entre as partes, mas não tem validade perante as Nações Unidas, não podendo as partes valer-se da sua intermediação posteriormente.

⁴⁹ A decisão do Poder Executivo de ratificar ou não o tratado, mesmo após a aprovação pelo Legislativo, não pode ser modificada pelo Legislativo. Por outro lado, o Poder Executivo não pode ratificar tratado que foi recusado pelo Legislativo

⁵⁰ Segundo MELLO (2001), A origem contemporânea do registro remonta à 1ª Guerra Mundial, para abolir a diplomacia secreta. Todos os acordos teriam que ser registrados na Liga das Nações. A exigência se manteve com a criação da ONU, mas na prática, continua a haver tratados secretos.

4 OPERAÇÕES CONJUNTAS E OS MÉTODOS DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS MILITARES

As Guerras Terrestres, Navais e Aéreas independentes desapareceram para sempre. Se algum dia nos virmos novamente envolvidos numa guerra, combateremos com todos os elementos, com todas as Forças Armadas num esforço único e concentrado.

Eisenhower (1958)

Entendido como o Direito Internacional dos Conflitos Armados se insere no âmbito do Direito Internacional Público, buscar-se-á compreender quais os elementos que devam ser considerados nos métodos de planejamento de comando para operações conjuntas em geral.

Para tanto, serão definidos inicialmente conceitos sobre as operações conjuntas e feito um breve histórico acerca deste tipo de operação. A seguir, será tratada a questão teórica da resolução de problemas militares e, por fim, na apresentação dos resultados, serão analisados quais aspectos do DICA devam fazer parte deste processo.

4.1 AS OPERAÇÕES CONJUNTAS – BREVE HISTÓRICO E DEFINIÇÕES

Como diz a máxima, existe a História contada por um lado, a contada pelo outro e uma terceira versão: a verdadeira. Assim, há diferentes versões sobre qual teria sido a primeira operação legitimamente conjunta da história. A nítida contemporaneidade dos conceitos atinentes a este tipo de operação dificulta o estabelecimento claro de quais operações ao longo da história poderiam ser enquadradas. Feita esta consideração inicial, passemos a algumas passagens que, no mínimo, podem ser elencadas como embriões das operações conjuntas no entendimento atual.

Celso Mello (2001) dizia que a História do Mundo é a História das Guerras. Para o *Joint Chiefs of Staff*⁵¹ dos EUA (2011), as guerras são parte essencial da História norte-americana e sua análise reflete a importância das operações

⁵¹ Chefia do Estado-maior Conjunto (tradução livre do autor)

conjuntas. Assim, para este órgão, o primeiro indício de emprego conjunto ocorreu na Guerra de 1812, entre o ainda jovem Estados Unidos da América e a poderosa Inglaterra reforçada por forças canadenses. Em um determinado momento do conflito, devido às dificuldades de comunicações por terra, o controle da região dos Grandes Lagos e do rio São Lourenço se tornou crucial, e ambos os contendores passaram o inverno de 1812-13 incrementando seu poderio naval construindo navios. Neste contexto, em 1814, as operações navais do capitão Thomas MacDonough no Lago Champlain foram um fator fundamental para o êxito das campanhas terrestres, evitando uma ação mais decisiva do Exército do Reino Unido.



Figura 1 - Plano da Ação Naval do Lago Champlain em 1814
Fonte: Lossing (2011)

No tocante ao planejamento conjunto, o órgão relata outra passagem marcante da história militar dos EUA : o trabalho em equipe desenvolvido pelo

General Grant e o Almirante Davi D. Porter na campanha de Vicksburg de 1863, durante a Guerra Civil Americana⁵². A Chefia do Estado-maior Conjunto dos EUA exulta este como um belo exemplo de planejamento de comando para operações conjuntas. Por outro lado, como exemplo negativo, o órgão afirma que a falta de uma ação conjunta eficaz levantou críticas da opinião pública na Guerra Hispano-Americana de 1898. E acrescenta que, àquela época, a guerra já se encontrava complexa demais para que um mero planejamento conjunto *ad hoc* fosse bem sucedido. Vale ressaltar que neste conflito as batalhas entre Espanha e Estados Unidos se deram em dois teatros diferentes: Cuba e Filipinas, ambos envolvendo ações navais e terrestres.

Ainda no campo internacional, a Escola Superior de Guerra (2010) menciona a Segunda Guerra Mundial como um conflito em que indubitavelmente o emprego conjunto - mais do que uma alternativa - se tornou uma necessidade⁵³. Aspectos que praticamente impuseram o emprego conjunto foram a considerável amplitude dos teatros de operações, o fenômeno da guerra total⁵⁴, e o surgimento do vetor aéreo como meio de combate. Além da Segunda Guerra, a Escola elenca como exemplos clássicos de operações conjuntas a Guerra das Malvinas, a Guerra do Iraque e a Guerra do Golfo.

Quanto ao Brasil, no âmbito das ações internas, há relatos de que a Armada realizava bloqueios, transportava e provia meios logísticos às tropas do Exército

⁵² Também chamada de Guerra da Secessão, deu-se entre 1861 e 1865. Colocando no campo de batalha uma gama de artefatos advindos da Revolução Industrial, se tornou um conflito rico de ensinamentos para a arte da guerra, como por exemplo, a compreensão da importância do domínio do mar para as operações de terra (GIGOLOTTI, 2001)

⁵³ EISENHOWER apud ESG (2010) assinala que aprendeu claramente uma lição fruto de sua experiência na Segunda Guerra Mundial: "*Com raríssimas exceções, poderão haver batalhas terrestres e marítimas independentes.*"

⁵⁴ Guerra total aqui referida na concepção de Ludendorff apud MELLO (2001): no saber do general alemão, "a população civil, como os exércitos, sofrerá a ação direta da guerra [...] A guerra total não atinge, portanto, somente as forças armadas, mas também, aos povos [...] por sua essência a guerra total não poderá ser realizada senão quando a própria existência do povo inteiro se veja ameaçada e o povo se veja obrigado a assumir a responsabilidade." Neste contexto de guerra total se desenvolveram grandes conflitos do século XX, notadamente as duas Guerras Mundiais, envolvendo ampla mobilização nacional para lutar e apoiar o conflito, por meio da produção de armas e outras necessidades.

Imperial que atuavam nas revoltas do período regencial, como a Farroupilha, Cabanagem⁵⁵ e Sabinada (HOLANDA, 1974).

No campo do emprego expedicionário, entre as passagens anteriores à Guerra da Tríplice Aliança⁵⁶, destaca-se a Campanha contra Oribe e Rosas, ocorrida entre 1851 e 1852. Tal conflito se deu entre dois partidos. O primeiro abrangeu Brasil, Uruguai e duas províncias argentinas: Corrientes e Entre Rios. Integrava o segundo partido a Confederação Argentina, sob a liderança de Manuel Rosas.

Segundo Gigolotti (2001), no início deste conflito, o Império dispunha na região da foz do Rio da Prata de quatro divisões, um agrupamento de artilharia, uma fragata, sete corvetas, três brigues e seis vapores. A missão atribuída à Esquadra era de cooperar com a invasão (vide Figura 02) empreendida pelas tropas de terra, por vezes provendo fogo, por vezes transporte. Em que pese às ações de elementos ponderáveis de mais de uma força, faltou neste episódio a caracterização de um comando único, o que levou inclusive a alguns reveses às forças brasileiras.



Figura 2 - Campanha contra Oribe e Rosas.
Fonte: GIGLOTTI (2001)

⁵⁵ GIGLOTTI (2001), ao narrar a Cabanagem, aponta que em 1836 eram empreendidas “expedições aos diferentes pontos de reunião dos amotinados, conseguindo obter várias vitórias, e estabelecendo **operações conjuntas** com a Esquadra, a partir dos limites com o Maranhão” (grifo nosso).

⁵⁶ Maior conflito armado ocorrido na história da América do Sul se desenvolveu no período de 1864 e 1870, entre a Tríplice Aliança (coligação Brasil, Argentina e Uruguai) e o Paraguai.

Todavia nenhuma ação militar brasileira no século XIX pode se equiparar ao vulto da Guerra da Tríplice Aliança. Este conflito foi um marco nas operações conjuntas brasileiras. Assinala Lanning (1999) que Caxias⁵⁷ foi incumbido do “comando-geral das forças terrestres e navais” em 1866. Sob seu comando, após um período em que o então Marechal cuidou da reestruturação das forças, foi planejada e conduzida a ousada manobra do Piquiciri (Figura 03), em 1868. Esta operação é um exemplo de comando único de forças consideráveis do Exército e da Marinha Imperial.

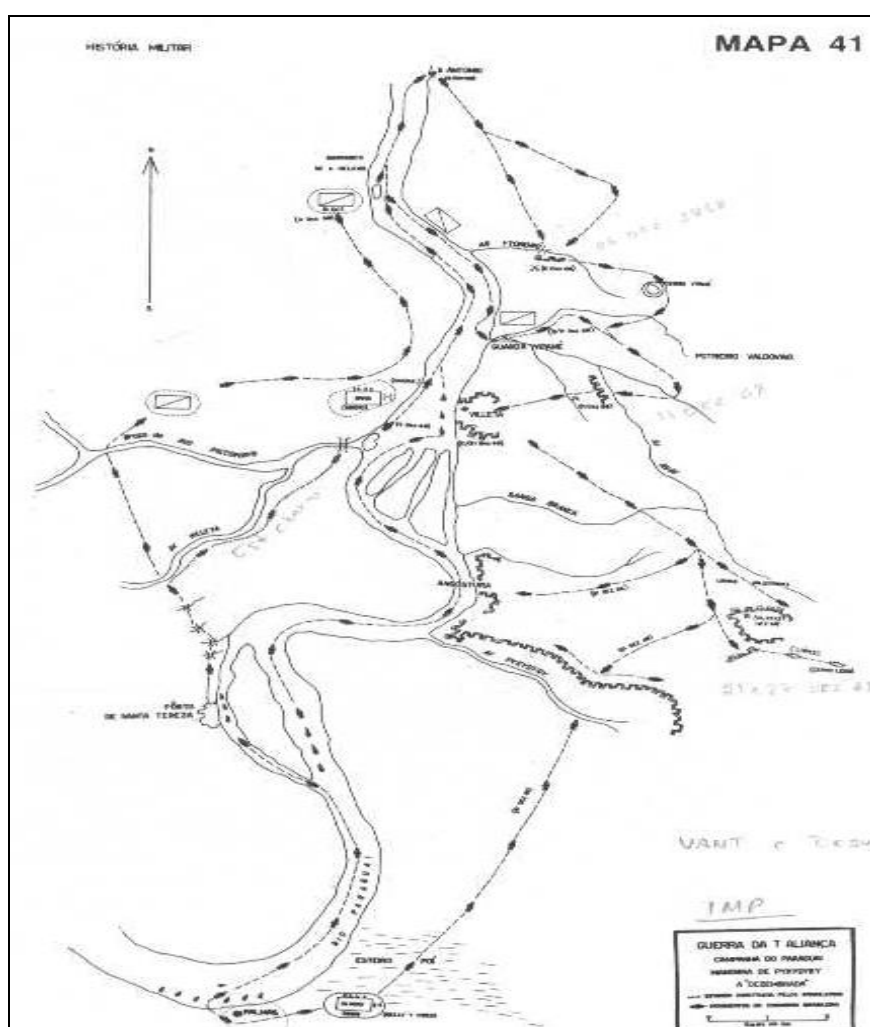


Figura 3 - Manobra do Piquiciri.
Fonte: Gigolotti (2001)

⁵⁷ Lanning (1999) alude que Luís Alves de Lima e Silva (1803-1880) foi o comandante das maiores operações militares em um TO sul-americano e responsável pela pacificação de inúmeros movimentos insurrecionais no século XIX. O Império atribuiu-lhe tarefas em crises de ordem interna e externa entre 1838 e 1869. Em um segundo plano, ocupou cargos políticos de relevo como Deputado, Senador e Presidente do Conselho de Ministros.

Para melhor compreensão desta manobra, e ilustrar as ações da força terrestre e naval, transcrevemos a seguir passagens da descrição feita por Morgado (2010):

A **ação da esquadra** durante a marcha foi muito importante, porque permitia o suprimento da tropa em região inóspita e desprovida de meios, além de **participar das operações da vanguarda, onde atuava pelo fogo de seus canhões contra as posições de retardamento estabelecidas pelo inimigo** e no reconhecimento e inquietação das novas posições do Piquiciri, em particular contra o fortim que estava sendo construído em Angostura, que López imaginava transformar numa nova Humaitá. **A constante presença de Caxias em todos os compartimentos do combate** e a visão diária daquele general de 65 anos, montado em seu cavalo, debaixo de chuva, estimulavam a tropa a superar as enormes dificuldades defrontadas. Seja na vanguarda, participando e intervindo na condução das ações quando necessário; seja junto ao 1º Corpo de Exército, que se deslocava em segundo escalão e onde normalmente estabelecia seu quartel-general; seja na retaguarda, onde presenciava a passagem de cada obstáculo, como **a conferir que todos os seus meios estavam integrados ao todo; seja, ainda, a bordo dos navios da esquadra, onde conferenciava** com o Visconde de Inhaúma, seu comandante, ou com o Barão da Passagem, que à testa da Divisão Avançada de Encouraçados, cumpria as missões de reconhecimento e apoio às ações terrestres – **tudo isso fazia parte de sua ação de comando.** [...]

Os meses de outubro e novembro foram utilizados na preparação do envolvimento da posição do Piquiciri, seja para a construção da estrada pelo Chaco, seja para um permanente processo de **inquietação dos paraguaios com ações de reconhecimento sobre a posição ou de uma constante ação dos navios da esquadra sobre as baterias de Angostura** [...]

Caxias, nesse período, **realizou cerca de dez reconhecimentos** no Chaco, para acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos, ao lado de Argolo, ou **embarcado nos navios da esquadra**, que estavam surtos a montante de Angostura, **acompanhado pelo Visconde de Inhaúma**, que comandava a esquadra, **ou pelo Barão da Passagem**, que comandava a Divisão de Encouraçados. [...]

A cheia do rio apressou a definição do início da ação. Foi escolhida a madrugada do dia 5 de dezembro e **a tropa foi embarcada nos encouraçados e nos monitores, com a travessia** sendo iniciada às 2h [...]

O Centro de Documentação do Exército, em parecer de Soriano Neto (1999), refere-se ainda à existência de operações conjuntas “na transposição do rio Paraná e no ataque a Curuzu, colocadas como precursoras das operações anfíbias da 2ª

GM". Em Curuzu, a frota de Tamandaré colaborou com fogos sobre o flanco direito das posições paraguaias e transportando as tropas brasileiras para o desembarque realizado ao sul da posição.

Soriano Neto (1999) assevera que “a Marinha do Brasil foi de primordial importância quanto ao transporte de pessoal e à logística (os navios eram, muitas vezes, verdadeiras “bases móveis de suprimentos”, como na manobra de Piquiciri). A Força Naval proporcionou constante e eficaz apoio às operações terrestres...”

Considerando-se as características das forças armadas à época, verifica-se que os trechos acima deixam claro que alguns aspectos caracterizadores das operações conjuntas estavam presentes. Caxias era a personificação do comandante conjunto, buscando integrar sua força terrestre componente e sua força naval componente sob um esforço único. Além disto, considerando-se que foram empregados cerca de 140.000 homens no Exército Imperial e 12.000 da Armada, o que perfazia quase a totalidade destas forças à época, fica caracterizado o componente “elementos ponderáveis” de mais de uma força armada.

O que se extrai deste breve histórico das operações conjuntas é que ações de vulto envolvendo mais de uma força armada requerem uma grande coordenação para se evitar superposição de tarefas, retrabalhos e violação ao princípio de guerra da economia de meios⁵⁸. Ressalta-se de importância também a necessidade de um comando único ou, como estabelece a doutrina militar de defesa, unidade de comando⁵⁹. O desrespeito essas condicionantes básicas pode conduzir a elaboração de linhas de ação equivocadas e desrespeito ao DICA, com a possibilidade de se comprometer toda a campanha militar.

De maneira reversa, os anais da História Militar nos indicam que, quando foram realizadas operações de vulto com a participação de uma ou mais força

⁵⁸ Também conhecido por Economia de Forças: princípio que se caracteriza pelo uso econômico das forças e pela distribuição e **emprego judiciosos dos meios** disponíveis para a obtenção do esforço máximo nos locais e ocasiões decisivos (BRASIL, 2007) (grifo nosso).

⁵⁹ Segundo BRASIL (2007) é “o princípio que é caracterizado **pela atribuição da autoridade a uma só pessoa**, ou seja, à pessoa do comandante” (grifo nosso). O Glossário das Forças Armadas explica ainda que somente a combinação dos meios e a convergência de esforços permitem que seja obtido o máximo rendimento das forças disponíveis, as quais devem atuar em íntima cooperação. Conclui que isto só é possível havendo unidade de comando no mais alto escalão. Para efeito de operações conjuntas, a doutrina básica lista que Unidade de Comando é “a existência de **apenas um oficial no comando** das operações, em cada um dos escalões envolvidos.” (grifo nosso).

armada, de forma separada, cada qual com seu próprio planejamento e sem um comando único, o resultado não foi o esperado (ASSIS FILHO, 1994). Da mesma maneira, a condução de operações conjuntas *ad hoc*, ou seja, sem preparo e doutrina comum prévios, ensejou resultados aquém do possível de se esperar.

É imperioso ressaltar ainda, que, a par da clareza destes fatos, eles não são unânimemente aceitos pelos estudiosos das operações conjuntas, restando flexíveis os marcos de surgimento efetivo deste conceito. Há os que são convictos de que a verdadeira mentalidade conjunta, com todas os elementos que as caracterizam, somente surgiram no âmbito internacional no terceiro quartil do século passado. Em relação ao Brasil, alude-se que a par da criação do antigo EMFA, apenas a partir da criação do MD e da primeira edição da END tornou-se mais presente.

Ficou claro na breve ambientação feita anteriormente que os tempos em que as guerras eram mais simples, em que a diferença no campo de batalha se dava puramente por aspectos como a liderança militar ou um maior efetivo empregado de uma única força isoladamente se passou. Todavia, para se garantir a eficiência operacional⁶⁰ plena das forças empregadas, verificou-se a existência de algumas premissas básicas. Neste contexto, um passo inicial marcante no Brasil foi a criação de Ministérios da Defesa enquadrando as forças armadas. Segundo a ESG (2010), entre 179 países do mundo pesquisados, apenas 22 não adotam este órgão.

Conforme ESG (2010), uma premissa básica é a existência de uma doutrina única orientadora deste tipo de emprego. Em segundo lugar, é imprescindível que se tenha capacidade técnica e prática no planejamento conjunto. A capacidade técnica é altamente ligada à capacitação dos estados-maiores, potencializada no Brasil atualmente com iniciativas como a implementação do Curso de Estado-Maior Conjunto e Simulações de Combate entre as três escolas de Comando e Estado-Maior das forças singulares, o conhecido AZUVER. A capacidade prática vem sendo adestrada por meio dos exercícios conjuntos, como em 2012 as Operações Atlântico, Ágata e Amazônia . Premissa que tem saltado aos olhos recentemente é a existência de um sistema de comando e controle único além, naturalmente, que fique evidente a existência de uma finalidade única para o comando conjunto.

⁶⁰ Conforme BRASIL (2007): capacidade que tem uma unidade operacional de cumprir, de maneira adequada e com economia de meios, todas as missões de combate, previstas na sua base doutrinária.

Surge neste ponto da pesquisa a necessidade de se estabelecer alguns conceitos básicos sobre as operações conjuntas. Inicialmente é relevante lembrar que os termos operação conjunta e operação combinada vêm sofrendo um momento de acomodação no âmbito da doutrina nacional. Apesar de o termo constar expressamente na novíssima Lei Complementar Nº 136, de 25 de agosto de 2010, ainda há uma gama de documentos de cunho doutrinário a serem revisados, publicados e, após um inexorável período de adaptação, fielmente incorporados à cultura operacional de cada uma das três forças singulares.

Para se compreende melhor esta acomodação terminológica, é válida a menção ao JDP 0-01.1 *Glossary for Joint Operations* das Forças Armadas do Reino Unido (2006), onde *joint* é o adjetivo usado:

to describe activities, **operations** and organisations in which elements of **at least two services participate**. Also called "multiservice". See also combined⁶¹. (grifo nosso)

Assim, percebe-se que, na doutrina do RU, operação conjunta é aquela em que elementos de pelo menos duas forças armadas participam. A publicação sugere ainda que se verifique a definição referente ao termo *combined*:

Adjective used to describe activities, operations and organizations, in which **elements of more than one nation participate**. **Also called multinational⁶²**.

É importante notar ainda que para o Reino Unido, operações combinadas ou multinacionais são as que envolvem elementos de mais de uma nação. Como membro da OTAN, é mister que o Reino Unido prime por coerência e precisão vocabular, uma que suas forças operam com outras de países da aliança em diversos exercícios e missões reais. Como assevera a mesma publicação, é importante para todas as nações da aliança da OTAN acordar sobre uma definição única.

Na terminologia nacional, operação conjunta é aquela empreendida por elementos ponderáveis de mais de uma Força Armada, sob a responsabilidade de

⁶¹ *Joint* é o termo usado para descrever atividades, operações e organizações em que elementos de pelo menos duas forças armadas participam. Também chamado de "multi-forças". Veja também combinada. (tradução livre do autor)

um comando único (GUERRA, 2011). A diferença básica em relação à definição da doutrina britânica diz respeito à condição de haver “elementos ponderáveis”.

O termo “combinada” no Brasil se refere à operação que envolve o emprego coordenado de elementos de Forças Armadas de mais de um país, sem que haja a constituição de um comando único. Segundo Guerra (2011), antigo Chefe da Seção de Operações Conjuntas da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, o termo “interaliadas” ainda se encontra em processo de assimilação por parte da doutrina do Ministério da Defesa⁶³. Seriam operações que envolvem “forças da Marinha, Exército ou Força Aérea de países aliados, **sob um comando único**” (grifo nosso).

Quando se mencionou que as atuais designações brasileiras estão em fase de acomodação é porque que estes significados conforme apresentados acima apenas foram consignados após a edição da END, em 2008. Até então, os termos combinado e conjunto para o Brasil tinham significados diferentes, que destoavam da doutrina internacional. Até a edição da END, o significado de combinadas para o Brasil correspondia ao entendimento internacional de *joint*. Em que pese à necessidade de se construir uma doutrina genuinamente nacional, a adaptação vocabular veio a reboque de alterações substanciais na concepção de emprego das Forças Armadas.

Conforme já mencionado acima, após a primeira edição da Estratégia Nacional de Defesa e a criação do EMCFA, as forças armadas brasileiras deverão passar a atuar mais freqüentemente sob um comando conjunto.

Tal alteração foi materializada pela edição da Lei Complementar 136/2010, a chamada “Lei da Nova Defesa”. Ela alterou a Lei Complementar 97/99, que dispõe sobre “as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”. A LC 136/2010 criou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), órgão de assessoramento permanente do Ministro de Estado da Defesa.

Esta norma acresce o artigo 11A à LC 97/99, definindo que:

⁶² *Combined* é o termo usado para descrever atividades, operações e organizações, nas quais os elementos de mais de uma nação participam. Também chamadas de multinacionais (tradução livre pelo autor).

⁶³ Embora o termo força interaliada conste do Glossário das Forças Armadas, não está presente nas publicações do MD sobre operações conjuntas. A doutrina militar terrestre, conforme o manual de campanha C 124-1 Estratégia, do Exército Brasileiro, consagra este tipo de operação em sua 3ª edição, de 2001.

Compete ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas elaborar o **planejamento do emprego conjunto** das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios conjuntos e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Defesa. (grifo nosso)

Seu chefe tem o mesmo nível hierárquico dos Comandantes das Forças e ascendência sobre todos os oficiais-generais, exceto sobre os comandantes das mesmas. Este oficial general deverá construir iniciativas que dêem realidade prática à tese da unificação doutrinária, estratégica e operacional e contará com estrutura permanente que lhe permita cumprir sua tarefa⁶⁴ (RANGEL, 2011). Este mesmo oficial assevera que:

A alteração na doutrina e a criação do EMCFA permitirão uma atuação integrada das Forças Armadas. Nos exercícios militares, será constituído o comando conjunto. Com isso a tropa de uma Força poderá ser comandada na ação por militar de outra Força.

Assim, conclui-se que há atualmente uma harmonia entre os termos utilizados no Brasil para se referir às operações conjuntas e o que internacionalmente se chama de *joint operations*. Tal uniformidade é relevante que fique bem clara, uma vez que será útil para trechos posteriores desta pesquisa. Passaremos a seguir a discorrer sobre outros conceitos básicos ao entendimento das operações conjuntas de forma geral, base para a compreensão do seu planejamento.

Antes de uma crise⁶⁵, onde o poder político anteveja o emprego de tropa, será ativada a Estrutura Militar de Defesa. Deste ponto em diante, haverá planejamento em diversos níveis desta estrutura. Estes processos de planejamento serão desenvolvidos de acordo com a ameaça apresentada. Caso a ameaça exija o emprego de meios de mais de uma força armada, deverá haver um Comando

⁶⁴ Além do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o Ministro Jobim mencionou, em palestra proferida na Secretaria de Assuntos Estratégicos em 15 de dezembro de 2010, a implantação dos núcleos de estados-maiores conjuntos regionais em todo o Brasil.

⁶⁵ Crise como entendida por BEAUFRE (1998): Estado de tensão no curso do qual existe o risco de escalada **até o conflito militar** e onde se quer impedir que o oponente adquira vantagem política ou militar. No Brasil, há três definições no Glossário das Forças Armadas (2007), cabendo melhor aqui a seguinte: “Conflito desencadeado ou agravado imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes envolvidas em um contencioso. Caracteriza-se por um estado de grandes tensões, com elevada probabilidade de agravamento (escalada) e **risco de guerra**, não permitindo que se anteveja com clareza o curso de sua evolução.” (grifo nosso)

Conjunto. No Brasil, segundo o Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2007), ele é definido como:

Comando de mais alto nível com responsabilidade de cumprir determinada missão e que terá como subordinados, quando necessário, elementos de mais de uma Força Armada. **Caracteriza-se pelo comando único** e pela existência de um **Estado-Maior Conjunto**. (grifo nosso)



Figura 4 - Comando Conjunto.
Fonte: Guerra (2011)

A Figura 04 mostra o organograma de um comando conjunto, composto por seu comandante, as forças componentes e o Estado-Maior⁶⁶ Conjunto (EMCj). Este último é “o órgão composto de pessoal militar qualificado, pertencente às forças componentes, que tem por finalidade assessorar o comandante.” (BRASIL, 2007). De acordo com Guerra (2011), no Brasil é importante que “Em cada seção do EMCj

⁶⁶ Posteriormente será discorrido sobre o surgimento da noção de estado-maior.

haja pelo menos um oficial das Forças participantes da operação“. As grandes batalhas da Segunda Guerra Mundial ensinam que “quaisquer novos métodos de guerra não deverão nunca ignorar os princípios básicos”. Neste sentido, a inclusão de um oficial de cada força em cada seção do EMCj tem amparo nos princípios básicos para o cumprimento da missão por um comando conjunto⁶⁷ estabelecidos pelo MD 33-M-03, em especial os listados a seguir:

Coordenação - é a ação necessária que visa ao **entrosamento de diferentes setores** e atividades, a fim de evitar a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções;

Limite de Responsabilidade - é a **definição, para cada força componente, de sua responsabilidade** no que concerne à disciplina, ao modo de emprego e à administração; e

Conhecimento recíproco - é o **conhecimento das** possibilidades, limitações, estrutura e funcionamento das **forças componentes**.
(grifo nosso)

⁶⁷ Além desses, a Doutrina Básica de Emprego Conjunto Brasileira prevê que o comando conjunto respeite a Unidade de Comando (é a existência de apenas um oficial no comando das operações, em cada um dos escalões envolvidos); Uniformidade Doutrinária (a observância dos preceitos da doutrina de emprego conjunto), Liberdade de Ação (a capacidade de agir de maneira descentralizada e específica, mantendo as características de cada força componente) e a Flexibilidade (capacidade de organizar os meios para atender às diferentes fases de um plano ou ordem de operações, quanto às situações que se possam apresentar);

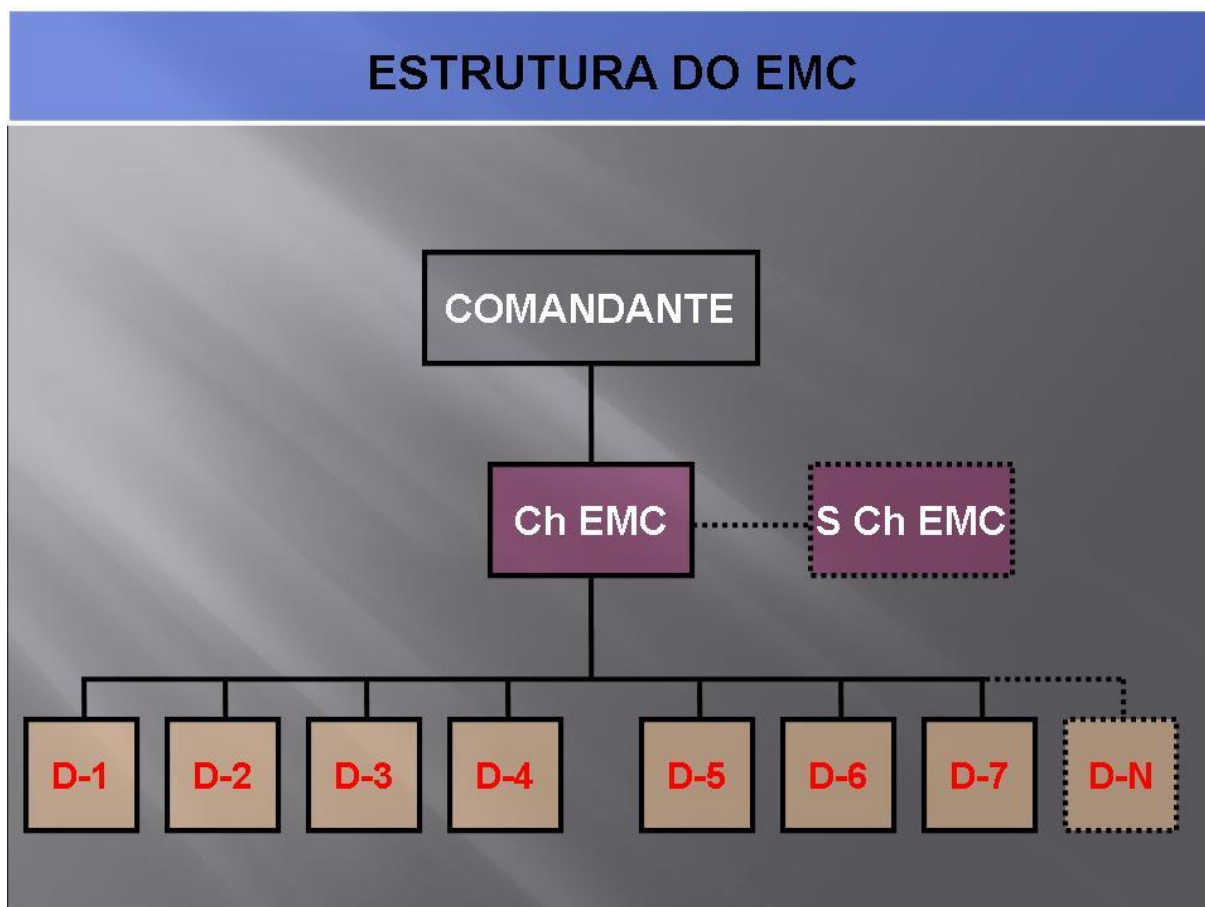


Figura 5 - Estado-Maior Conjunto.
Fonte: Guerra (2011)

A figura 05 ilustra as diversas seções que podem compor um Estado-Maior Conjunto. Além dos tradicionais chefe de estado-maior e as quatro seções de estado-maior, o Estado-Maior Conjunto brasileiro chama atenção pela existência do D5 – Chefe da Seção de Planejamento; D6 – Chefe da Seção de Comando e Controle; e o D7 – Chefe da Seção de Comunicação Social. Segundo Guerra (2011), nos últimos exercícios conjuntos do MD, o EMCj contou com um D8 - Seção de Operações Psicológicas, um D9 – Seção de Assuntos Cíveis e um D10 – Seção de Administração Financeira. Todos ainda estão em estudo no MD para serem efetivados ou não (GUERRA, 2011). Há a possibilidade de o D8 e o D9 virem a serem enquadrados pelo D3, dependendo da operação.

No organograma da Figura 04 verifica-se que o comando conjunto tem subordinado a si várias forças. Elas podem ser arranjadas como forças componentes simplesmente ou como forças conjuntas. As forças componentes, as três à esquerda na figura, podem ser entendidas como o “conjunto de unidades e organizações de

uma mesma força armada que integra uma força conjunta. Pode ser força naval componente, força terrestre componente ou força aérea componente” (BRASIL 2007).

Na parte inferior direita do organograma verifica-se a existência de Forças Conjuntas, podendo cada uma (“FORÇA CONJUNTA ALFA OU BRAVO” na Figura 04) agrupar as forças componentes necessárias, a fim de cumprir a missão. Esta será pois o farol para se definir qual a dosagem adequada de forças conjuntas deverá ser implementada.

Determinados os meios à disposição do comando conjunto, o que no Brasil é feito por meio de um processo chamado de adjudicação⁶⁸, seu comandante deverá iniciar seus planejamentos a fim de cumprir a missão que lhe foi atribuída. Para tal deverá seguir parâmetros pré-estabelecidos de raciocínio e de trabalho a fim de solucionar o problema militar que lhe foi apresentado. No âmbito do MD, conforme Brasil (2007), este processo é conhecido como Processo de Planejamento Militar:

Metodologia desenvolvida para ser empregada na **solução de problemas militares**, ou seja, onde se fazem presentes forças militares antagônicas. É um processo de tomada de decisão que **não prescinde** do conhecimento, experiência profissional, criatividade, perspicácia do comandante e **dos oficiais do seu estado-maior**.
(grifo nosso)

Esta metodologia adotada atualmente tem suas bases e origens em uma gama de ciências distintas. Se antigamente as decisões militares eram meros frutos da perspicácia do comandante, atualmente, dado o vulto dos meios e da própria evolução do pensamento militar ao longo dos séculos, outros aspectos passaram a ser considerados. Assim, uma vez que foram elencados conceitos básicos das operações conjuntas, passaremos a verificar como se planeja esta operação. Tentar-se-á discorrer sobre o fenômeno da metodologia de resolução de problemas a partir de Descartes e Herbert Simon para em seguida discorrer sobre alguns aspectos básicos referentes ao processo de planejamento conjunto em si.

4.2 METODOS DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS MILITARES E O PROCESSO DE PLANEJAMENTO CONJUNTO

Não existem métodos fáceis para resolver problemas difíceis. Divide as dificuldades que tenhas de examinar em tantas partes quantas for possível, para uma melhor solução.

René Descartes

Segundo Miranda (1999), historicamente, adota-se o método cartesiano nos processos decisórios. Por que isto acontece e qual a origem desta escolha será o escopo desta parte do trabalho. Será analisado o cartesianismo, as ideias de Herbert Simon sobre tomada de decisões e, por fim, como surgiram os estados-maiores nos processos decisórios.

René Descartes nasceu em Touraine, na França, em 1596. É tido como um dos pensadores mais influentes de sua época. Foi contemporâneo de Galileu, de Thomas Hobbes e da Guerra dos Trinta Anos, ocorrida entre França e Inglaterra entre 1618 e 1648. Faleceu em 1650. Sua obra se desenvolveu em várias ciências, em especial na Filosofia, Matemática e Física.

Descartes foi um dos inúmeros pensadores do século XVII empenhados em se descobrir um método⁶⁹, ou algo que pudesse arranjar organizadamente a resolução de dúvidas, criando-se assim um novo conhecimento. O Método de Descartes foi um dos conceitos fundamentais de sua filosofia, entretanto se constituiu também em um processo para organizar as incertezas e suspeitas. Serão abordados inicialmente aspectos mais abrangentes do pensador francês sobre a própria necessidade de se estabelecer um método e a seguir as regras do método por ele proposto.

Segundo Ariew (2003), o marco inicial sobre o método para Descartes é que deve haver um conjunto de:

⁶⁸ Segundo o Glossário das Forças Armadas (2007), adjudicação é o processo por meio do qual o Ministro de Estado da Defesa determina a transferência do comando ou do controle operacional de meios de cada Força Armada para um comando conjunto, de acordo com as necessidades levantadas durante o planejamento. Pode ocorrer, por decisão do comandante conjunto, para atender uma necessidade operacional, consistindo na transferência provisória dos meios de uma força componente (singular ou combinada) para outra, ou para constituição de uma Força-Tarefa durante o desenrolar de uma campanha.

⁶⁹ Do grego *méthodos*, “caminho para chegar a um fim” (HOLANDA, 2010).

regras confiáveis que são fáceis de aplicar e de natureza tal que **caso alguém as siga exatamente, nunca irá tomar por verdadeiro o que é falso** ou realizar um esforço mental de maneira infrutífera, mas **poderá gradualmente e constantemente aumentar seu conhecimento** até que se chegue a um **verdadeiro** entendimento de tudo. Tudo isto dentro da respectiva capacidade deste alguém. (grifo nosso)

Assim, o pensador francês entende que não se deve buscar o conhecimento ao acaso, começando com problemas difíceis, mas se buscar proceder "metodicamente," isto é, de forma deliberada e ordenada, começando com os problemas que se pode resolver. Depois de fazê-lo, aproveitando os conhecimentos advindos desta solução anterior, continuar com os problemas mais difíceis.

A segunda consideração de Descartes a respeito do Método é que todos os seres humanos são naturalmente capazes de distinguir o que é verdadeiro do que não é. "O poder de julgar bem e distinguir o verdadeiro do falso (que modernamente conhece-se por bom senso ou razão) é naturalmente igual em todos os homens" (ARIEW, 2003). Assim, o método não deve se preocupar fundamentalmente com critérios de verdade, mas com problemas de ordem e hierarquia. Uma vez que o assunto seja metodicamente processado e apresentado de uma forma ordenada, ninguém terá qualquer problema em reconhecer intuitivamente como verdadeiro e certo tudo o que de fato é verdadeiro.

O terceiro ponto do pensador é que o Método - como método de resolução de problemas – deve ser sempre o mesmo, dado o fato de que:

as ciências como um todo são nada além de sabedoria humana, que **permanece sempre uma e a mesma**, porém diferente de acordo com os assuntos ao qual ela é aplicada. A ciência não é mais alterada por estes do que a luz solar é pela variedade de coisas em que ela brilha (ARIEW, 2003) (grifo nosso).

Extrai-se disto que, no saber de René Descartes, tanto faz se o problema que estamos a tratar é de matemática, física, filosofia moral, ou militar. A maneira de se lidar com isso – o método - deve ser a mesma.

Finalmente, Descartes acredita que não há meio termo entre verdadeiro e falso. Se algo não é reconhecidamente verdadeiro, pode ser tratado como falso. Um aspecto interessante sobre o método de resolução de problemas de Descartes é que, caso se estabeleça as verdades na ordem certa, a descoberta da primeira verdade facilita a descoberta da próxima e assim a resolução do problema.

Para o método, isto também pode significar que um problema geralmente é uma versão particular de um problema mais geral (por exemplo, como uma questão de aritmética ou um problema geométrico pode ser reduzido a um problema de álgebra). Assim, o método pode também significar que se deve concentrar em aspectos particulares de um problema ou um fenômeno, ou seja, aqueles possíveis de se compreender de forma clara e distinta.

Em seu clássico Discurso sobre o Método, René Descartes (2008) apresenta enfim suas quatro "regras do método". Vale a transcrição:

Nunca aceitar algo como verdadeiro que eu não conhecesse claramente como tal; ou seja, de evitar cuidadosamente a pressa e a prevenção⁷⁰, e de nada fazer constar de meus juízos que não se apresentasse tão clara e distintamente a meu espírito que eu não tivesse motivo algum de duvidar dele.

O segundo, o de **repartir cada uma das dificuldades que eu analisasse em tantas parcelas quantas fossem possíveis** e necessárias a fim de melhor solucioná-las.

O terceiro, o de **conduzir por ordem meus pensamentos, iniciando pelos objetos mais simples** e mais fáceis de conhecer, para elevar-me, pouco a pouco, como galgando degraus, até o conhecimento dos mais compostos, e presumindo até mesmo uma ordem entre os que não se precedem naturalmente uns aos outros.

E o último, o de **efetuar** em toda parte **relações metódicas** tão completas e revisões tão gerais nas quais eu tivesse a **certeza de nada omitir**. (grifo nosso)

Nestas reflexões, o pensador francês deixa claro alguns aspectos que caracterizam o chamado método cartesiano de resolução de problemas. Assim, ao se defrontar com uma dúvida, ou um problema, deve-se inicialmente verificar se há evidências reais sobre ele. A seguir, deve-se analisar, isto é, repartir a questão ao máximo, em partes menores, mas fundamentais, e uma vez que a sua compreensão se torne mais simples, analisá-las. O terceira etapa consiste em sintetizar, ou seja, reunir estas partes menores estudadas na fase anterior sintetizando-as em um todo único e verdadeiro. Por fim, a fim de se manter uma ordem do pensamento, deve-se enumerar as conclusões e princípios empregados no processo.

Seu legado ultrapassou em muito o século XVII ao ponto de ser reconhecido como útil até os nossos dias. Ariew (2003) ressalta que apesar de suas conclusões

⁷⁰ Prevenção talvez seja mais bem traduzida para preconceito atualmente.

sobre matemática e física já terem sido ultrapassadas, seu pensamento sobre a abordagem científica, do raciocínio em geral, e seu método “permanecem válidas para alguns e desafiadoras para outros”.

No plano militar, o método é uma referência válida para situações em que o estado-maior se defronta com um problema militar - em regra - complexo e repleto de nuances para resolver. A fim de se empreender um roteiro metodizado e se chegar a uma conclusão verdadeira e minimamente científica, deve-se reparti-lo em partes menores, analisá-las e em seguida realizar uma síntese final consolidada na decisão do comandante.

Esta decisão advém, portanto de um processo que, no caso das operações conjuntas, se chama de processo de planejamento de comando para operações conjuntas. Como todo processo de planejamento operacional é um método de resolução de problemas militares resultado de experiências de combate e de arcabouço teórico.

No meio civil, suas origens remontam aos filósofos gregos, passa por Descartes e modernamente é mote para discussões por teóricos de várias áreas da ciência como administração, filosofia e matemática.

Neste contexto, o estudo científico do comportamento humano aplicado à Ciência da Administração começa a ganhar força a partir de um refinamento no processo de seleção do exército norte americano no fim da Primeira Guerra Mundial. O estudo mais aprofundado de métodos de resoluções de problemas teve um ponto marcante com o início dos estudos de Herbert Alexander Simon, cientista político norte-americano que se debruçou sobre a tomada de decisões em meados do século passado. O autor tenta explicar como se deve reconhecer, decidir e desenvolver soluções para resolver conflitos em uma determinada situação.

Suas idéias deixam clara a interligação entre o método civil e militar, ao usar por vezes exemplos de tomada de decisão por comandantes militares. Fruto de trabalho realizado no âmbito das tomadas de decisão, Simon recebeu um Prêmio Nobel em 1978. Seu legado, todavia, abrangeu inúmeras ciências, entre elas a da Administração e um trabalho amplo sobre tomada de decisão para o Departamento de Defesa dos EUA. Simon é estudado em cursos de altos estudos militares dos EUA e da Marinha do Brasil. Simon será o marco teórico central utilizado para a abordagem do estudo de situação de estado-maior enquanto método de resolução de problemas.

Quando graduando, Herbert Simon apresentou um trabalho em que havia de se definir onde uma prefeitura deveria investir seus recursos para o lazer. A carência de uma metodologia no órgão para se tomar uma decisão correta aborreceu o estudante, o que o levou a considerar meramente a natureza humana do decisor como o elemento de maior influência no processo.

No prefácio de sua obra maior, "*Administrative Behavior*"⁷¹, Simon (1945) ressalta que seu trabalho era uma tentativa de construir para si ferramentas úteis às suas pesquisas no campo da administração pública. Nesse ponto vale ressaltar o perfil público da instituição forças armadas.

No sistema constitucional brasileiro, compete à União declarar a guerra e assegurar a defesa nacional, tendo ao seu dispor basicamente as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, "instituições nacionais permanentes e regulares", (Art 21 e 142, da CRFB/1988).

Assim, cabe à União "administrar" o uso da violência, por meio área de atuação do Ministério da Defesa. Segundo a Lei 10.863/2003, com a redação dada pela Lei nº 12.375/2010, são assuntos que constituem áreas de competência do MD, entre outros: doutrina, planejamento, organização, preparo e emprego conjunto e singular das Forças Armadas; operações militares das Forças Armadas; política de ensino de defesa e a constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças.

Enquadram-se assim as FA na administração pública direta, no conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais fora atribuída competência para o exercício de forma centralizada de atividades administrativas do Estado, conforme Carvalho (2005). Tal noção, embora se revista de caráter mais administrativo do que operacional, serve para se compreender que o ambiente das FA tem mais aspectos comuns com a administração pública do que com a privada, o que dá mais sustentação ao trabalho de Simon enquanto base para este estudo.

A interação entre a Ciência da Administração e o método de planejamento de operações militares é normal e no âmbito doméstico apresenta inúmeras evidências explícitas. Um exemplo é a organização da Marinha do Brasil para o combate por tarefas, preconizada no Processo de Planejamento Militar constante do EMA 331 - Manual de Planejamento Operativo da Marinha:

Esse organograma deve [...] procurar atender aos seguintes **princípios básicos da administração**: Coordenação, Amplitude de Controle, Homogeneidade, Delegação de Autoridade (BRASIL, 2006).

Modesto, Simon faz uma consideração inicial em sua obra: alude que se houver alguma teoria que se possa angariar do seu trabalho é de que o processo de tomada de decisão deve ser entendido como o coração da administração e que um glossário de teoria da administração deveria começar pela lógica e pela psicologia das escolhas humanas.

A obra maior deste catedrático é dividida em sete capítulos. No primeiro ele discorre sobre alguns conceitos básicos que servirão de base para se compreender o restante. No capítulo II - A correção das decisões - trata-se sobre do que se entende por uma decisão "correta". Simon mostra que a correção de uma decisão é puramente relativa - dependendo do conjunto de valores que serão considerados na análise das conseqüências daquela escolha. No capítulo III – A lógica das decisões administrativas – verifica-se a anatomia do processo de tomada de decisão. Simon discorre sobre como selecionar uma determinada linha de ação entre um conjunto de alternativas disponíveis definindo ao término o que se entende por comportamento objetivamente racional. No capítulo IV discute-se a psicologia da decisão. O autor contrasta os processos psicológicos de tomada de decisão com os processos que seriam necessários para atender às demandas da razão ou da racionalidade.

A segunda parte do livro se inicia com o capítulo V – O conceito de autoridade. O catedrático apresenta como a decisão tomada por uma pessoa pode influenciar as escolhas de outros. No capítulo VI, Simon volta à noção de "correção" abordada no capítulo II reiterando que uma decisão "correta" é aquela que satisfaz determinados critérios, com relevo para o aspecto social. No capítulo VII, desenvolve-se o aspecto da psicologia das decisões administrativas, examinando o mecanismo de "identificação". No capítulo VIII, Simon faz uma discussão sobre as influências das características da organização no método de tomada de decisão, tratando de aspectos de psicologia da decisão não abordados anteriormente. No capítulo IX, Simon aplica sua forma de análise em uma crítica às teorias de

⁷¹ Título em português: Comportamento administrativo.

administração vigentes à época, concluindo sobre a apresentação de alguns princípios da boa administração.

Para o escopo deste trabalho, foram selecionadas algumas passagens que tem correlação com a metodologia de resolução de problemas deixando-se de lado as abordagens feitas no âmbito da psicologia, críticas de cunho acadêmico e mesmo sobre efeitos sociais sobre as organizações.

Para Simon, administrar é “a arte de conseguir fazer com que as coisas aconteçam”. Na opinião do autor, numa teoria geral da administração devem prevalecer princípios de organização que assegurem decisões corretas, ao invés de métodos que assegurem apenas que as coisas serão efetivamente feitas. Como exemplo, ele relata o caso do soldado que luta no campo de batalha com uma metralhadora. Para o autor, o comandante, mesmo sem uma metralhadora na mão, provavelmente exercerá mais influência no resultado da batalha do que qualquer soldado. Em suma: garantir que o soldado atacará não basta; mais importante é assegurar que as decisões a respeito do ataque em si forem bem tomadas.

Conclui Simon que o grau de influência do comando no resultado final do combate dependerá diretamente do quanto cada subordinado foi influenciado pelas decisões adequadamente tomadas, aí se incluindo, por exemplo, a determinação correta do centro de gravidade do inimigo e o estado final desejado.

Para Simon, decisão é todo e qualquer processo aonde um comportamento é selecionado para ser adotado, entre todos os outros possíveis de serem escolhidos. O autor acrescenta que este processo inclui elementos do consciente, do inconsciente, do racional e do irracional.

Sobre a racionalidade, o cientista político acredita que existem dois extremos nas ciências sociais quando o assunto tratado é a racionalidade (PARK, BONIS, ABUD, 1997). Por um lado, o homem completamente racional, que busca reunir e considerar todas as informações indispensáveis à sua tomada de decisão. Na outra extremidade estão os que resumem toda a informação à afetividade, o que denota que os indivíduos são menos movimentados pela razão do que almejaríamos ser. Simon conclui que, para ele, o comportamento humano nas organizações é altamente racional, pois o decisor busca a melhor solução, mas nem sempre a consegue. Isto se deve ao método - ou a falta dele - na tomada de decisão.

A seguir, Simon lista as características das decisões. Inicialmente, afirma que as decisões são seletivas, o que significa dizer que entre as opções plausíveis,

aceitáveis, muitas vezes decide-se aleatoriamente. Seria algo como querer ir ao cinema, aceitar ir a um filme ou outro e lançar uma moeda pra decidir a qual cinema se dirigir. Uma decisão aleatória como o fato da moeda cair “cara” ou cair “coroa”.

A segunda característica aventada pelo autor é a da integração. Para ilustrar como uma decisão anterior se integra a uma posterior, o autor se vale do exemplo de um datilógrafo. Se ele escolhe digitar um “q”, certamente sabe que em seguida teclará um “u”. Assim, as decisões são integradas, ao menos parcialmente.

Esta integração viria do fato que decisões tomadas em um período de tempo curto entre si são em regra parte de um plano maior. Tal assertiva é facilmente identificável num processo de resolução de problemas militares, em que há um contexto de Plano de Operações ou de Campanha maior, em que as decisões devem se subordinar às orientações de escalões superiores. O Glossário de Termos do MD (BRASIL, 2007) define decisão como:

DECISÃO – 1. Expressão clara e precisa de **como um comandante ou chefe militar resolveu cumprir sua missão ou solucionar determinado problema**. 2. Plano de ação realizável, com o qual o Comandante pretende cumprir sua missão, não condicionada a formas rígidas, devendo ser redigido como uma afirmação breve, expondo de forma clara, simples e concisa a linha de ação selecionada. (grifo nosso)

Quanto a como precisamente a integração acontece num processo decisório, o autor diz que, além das limitações físicas mencionadas, ela se dá em razão da intenção final. A escolha é feita levando-se em conta os meios e fins. Os comportamentos decisórios são definidos em função dos meios que se adaptam ao fim, à intenção. Adaptando-se esta concepção ao planejamento militar, basta se substituir no exemplo mencionado a ação de estar em Chicago pela de atacar, ou de conquistar Chicago ou São Francisco. A intenção aventada por Simon pode ser facilmente substituída pelo estado final desejado ou pela intenção do comandante. Assim, uma decisão tomada sofrerá influências não somente de ordem física, mas também em relação a como esta decisão se integra ao estado final desejado.

O autor menciona que o processo de tomada de decisões abrange valor e fato. E explica que decisões menores são em regra ocorrências de decisões maiores em relação à intenção do decisor e o método que ele emprega. Exemplifica que um

homem contrai seus músculos “a fim de”⁷² dar um passo, ele dá um passo “a fim de” prosseguir na direção do seu destino, ele vai ao seu destino – um posto dos correios – “a fim de” enviar uma carta, ele manda a carta “a fim de” transmitir certa informação a certa pessoa e assim por diante. Cada decisão envolve a seleção de uma meta, e um comportamento respectivo. Esta meta – ou objetivo intermediário - é relevante para se atingir um objetivo conseqüente mais distante e assim sucessivamente até que se alcance um objetivo final. Simon afirma que, caso as decisões se dirijam à seleção de objetivos finais elas serão “julgamentos de valor”. Caso elas envolvam a implementação destas metas, elas serão chamadas apenas de “julgamentos de fato”.

Acrescenta o estudioso que, infelizmente, os problemas não são apresentados ao decisor claramente divididos em “decisões de valor” e “decisões de fato”. Primeiro, porque a intenção, ou os objetivos finais de determinadas tarefas ou mesmo de organizações, pode ser redigido de forma muito geral ou ambígua. Além disto, há situações em que fato e valor podem ser combinados, como no caso da segurança pública. Sob certo enfoque, prender criminosos para a polícia é um objetivo em si mesmo, em que o foco é simplesmente tirar de circulação aqueles que ofenderam a lei de alguma maneira. Por outro ponto de vista, a prisão é considerada um meio de proteger cidadãos, de reabilitar criminosos e ainda de desencorajar prováveis futuros delinqüentes.

Simon indica ainda como uma característica das decisões o fato de - fruto da noção de intenção final - elas fazerem parte de uma hierarquia. Assim a decisão encontrada em um nível inferior nesta pirâmide seria uma implementação das metas estabelecidas pelo nível imediatamente acima. Tal característica é facilmente identificável em decisões tomadas no ambiente militar nacional, dado o arraigado respeito à hierarquia presente na cultura organizacional das forças singulares, direciona-se intuitivamente o estado-maior a propor linhas de ação baseadas em diretrizes e metas do escalão superior.

⁷² A repetição intencional do termo “a fim de” nesta parte do trabalho se deve ao fato de se buscar repetir fielmente a idéia da importância da intenção final no processo de tomada de decisão, conforme aventado por Simon, na sua obra *Administrative Behavior*.



Figura 6 - A missão como elemento norteador das decisões.
Fonte: *Blue Summit* (2011).

O autor deixa claro que não se deve crer que esta pirâmide é perfeitamente linear e perfeita. Uma mesma organização pode ter que focar seus esforços e sua intenção final em variadas direções. Por exemplo, o autor cita uma secretaria municipal de bem estar. Esse órgão pode ter que se concentrar tanto na recreação das crianças, como na prevenção da delinquência juvenil e mesmo ainda em metas similares para o público adulto. Ainda que conscientemente o decisor não faça a integração destas diferentes metas, há de fato uma integração. Ainda que o decisor falhe no momento de dar o referido peso a cada uma destas diferentes e às vezes conflitantes metas em termos de importância relativa, suas decisões e suas orientações sobre a política da secretaria de educação irão refletir na prática um jogo de pesos sobre estes objetivos.

Trazendo tal assertiva para um conflito armado, é de clareza solar que os conflitos de 4ª Geração apresentam uma gama de desafios às forças armadas. A dificuldade de se identificar claramente os oponentes e a necessidade inexcusável de se operar em ambientes urbanos traz aos comandantes uma variedade de focos distintos e por vezes ocultamente interdependentes, exigindo uma combinação extraordinária de posturas em um mesmo teatro de operações. Na conquista de Bagdá, em 2003, houve momentos em que era igualmente importante para a campanha se realizar ações humanitárias e de combate. Tudo num perímetro bastante pequeno, o que caracteriza bem o que Simon a possibilidade de uma

organização ter que orientar seus esforços em diversas direções, distorcendo, de certa forma, a pirâmide ilustrada na figura anterior.

Outra característica que Simon elenca como parte das decisões é o chamado “elemento relativo”. Para o autor, toda a decisão é uma questão de harmonização. A alternativa que é finalmente selecionada nunca permite um completo ou perfeito atingimento dos objetivos, sendo meramente a melhor solução entre as disponíveis na circunstância em tela. O ambiente situacional inevitavelmente limita as alternativas disponíveis, e assim leva o decisor a buscar um arranjo que permita o máximo grau possível de atingimento da intenção final.

Este elemento relativo no atingimento da intenção final torna ainda mais inevitável a necessidade de se achar um denominador comum quando o comportamento decisório tiver que focar inúmeros objetivos. Assim, se, por exemplo, no caso da secretaria de bem-estar mencionada acima – verifica-se que ela tem capacidade de programar atividades para pessoas adultas e para pessoas jovens simultaneamente sem comprometer suas atividades, a secretaria tenderá a atingir ambos os objetivos. Por outro lado, se a experiência mostra que o atingimento de algum desses objetivos poderia impedir seriamente o cumprimento do outro, a secretaria deveria necessariamente escolher entre um dos dois como o objetivo final - a intenção da agência.

Tal assertiva tem bastante a ver com o consagrado princípio de guerra do Objetivo, em que uma força deve estabelecer objetivos:

[...] claramente definidos e **atingíveis**, a fim de se obter os efeitos desejados na operação militar. Uma **vez fixado o objetivo**, deve-se nele perseverar, sem permitir que as circunstâncias da guerra façam perdê-lo de vista (BRASIL, 2007) (grifo nosso)

Assim, se os objetivos devem ser atingíveis, é de se esperar que, caso um segundo objetivo final levantado venha a comprometer o atingimento do primeiro, não seja aconselhável estabelecer o segundo. Confrontando os dois objetivos, e na tentativa de encontrar um denominador comum, seria necessário deixar de pensar nos dois objetivos, tal como fins em si mesmos, mas sim concebê-los como meios para um fim mais geral, uma intenção final síntese disto tudo, no topo da hierarquia decisional. Harmonizam-se assim os elementos da hierarquia e da relatividade das decisões.

Este ensinamento em muito se relaciona com o direito humanitário e os conflitos contemporâneos, nos quais, em razão da quantidade expressiva de outros

atores no teatro de operações, há uma considerável imprevisibilidade do curso do conflito. Isto faz com que, muitas vezes, os planos de campanha e as regras de engajamento, por mais completos que sejam, não consigam prever todas as situações que as tropas no terreno irão enfrentar. Faz-se necessário, assim, estabelecer uma clara intenção do comandante e objetivos de fácil compreensão em todos níveis. Especialmente em situações em que as regras de engajamento não sejam perfeitamente adequadas, elas serão o norte que o comandante tático terá para, em uma contingência, decidir sem violar o DICA.

De relevo para este trabalho também são as idéias de Simon sobre a tomada de decisão em equipe. Ainda que focadas no processo administrativo, valem como referência para a atividade militar. Assim como o trabalho de estado-maior⁷³, a atividade administrativa é atividade de grupo.

O cientista norte-americano afirma que as tarefas simples são mais facilmente desenvolvidas, pois um homem as planeja e as executa individualmente. Entretanto, assim que uma tarefa cresce até o ponto de se tornar necessário os esforços de várias pessoas para ser realizada, isso não é mais possível, e torna-se desejável o desenvolvimento de processos para a aplicação organizada do esforço do grupo para a realização da tarefa.

As técnicas que facilitam esta aplicação são os processos decisórios administrativos⁷⁴. Dois aspectos principais destes processos foram destacados pelo autor. O primeiro deles é a divisão do todo da tarefa a ser cumprida e sua repartição entre aos diversos integrantes do grupo (ou do estado-maior). O segundo aspecto é que os processos de tomada de decisão administrativos devem assegurar a coordenação de atividades entre os membros da referida equipe.

À guisa de ilustração, Simon narra as decisões a serem tomadas na construção de um navio. Inicialmente, um projeto do navio é feito e adotado pela

⁷³ Não confundir com o trabalho de Estado-Maior com a técnica ESTUDO DE ESTADO-MAIOR. Esta segunda é consagrada em um documento formal e é definida pelo Glossário de Termos do MD (2007) como uma técnica aplicável à solução de **problemas administrativos** ou **não-operacionais**, que permite o encadeamento lógico do raciocínio, visando a assegurar um exame ordenado de todos os fatores envolvidos, a fim de fornecer ao comandante conclusões e propostas para a solução de problemas. (grifo nosso)

organização. Este projeto limita e guia as atividades das pessoas que realmente irão construir a embarcação. Nele, a organização adjudica dos indivíduos um pouco de sua autonomia decisional e a substitui por um processo organizacional de tomada de decisão. Assim, algumas decisões a organização faz antecipadamente no lugar dos indivíduos, a saber:

- 1) especificam sua **função**, que são o escopo geral e a natureza de seus afazeres;
- 2) **atribuem autoridade**, isto é, determinem quem na organização deve ter poder para fazer novas decisões a serem seguidas pelos membros do grupo, e
- 3) **definem limites** à escolha dos membros, como meios necessários para se **coordenar as atividades de inúmeros indivíduos** de uma mesma organização. (grifo nosso) (tradução livre do autor)

O autor completa afirmando que as decisões quanto às políticas gerais são geralmente tomadas no topo da organização. Por sua vez, as pessoas que recebem a tarefa de levar a cabo essas decisões normalmente precisam, na execução, de tomar outras decisões. A tomada de decisões torna-se assim uma parte maior ou menor no âmbito das tarefas de cada membro da organização. Adaptando-se tal concepção ao âmbito de uma força conjunta, as orientações de planejamento do comandante servem de norte e de limite para os oficiais do estado-maior conjunto e assim sucessivamente para o interior das respectivas seções do estado-maior e para as forças componentes.

Ressalta o cientista estadunidense, ainda, que as organizações são quase sempre caracterizadas pela especialização. Tarefas específicas são delegadas a partes específicas da organização. Tal especialização aumenta sua eficácia em muitos aspectos, mas também cria uma necessidade de coordenação. A coordenação, por sua vez, é normalmente alcançada ao se estabelecer uma estrutura hierárquica ou piramidal de responsabilidade e autoridade. E ressalta a relevância deste aspecto na instituição Exército. Essa estrutura é considerada pelo

⁷⁴ Os processos decisórios administrativos são processos decisórios que consistem em separar certos elementos das decisões dos membros subordinados e estabelecer procedimentos organizacionais padrão a serem seguidos por todos que devam tomar decisões (SIMON, 1945).

autor como uma grande vantagem do Exército, “*where divisions are divided into brigades, brigades into regiments, regiments into battalions, and so forth*”⁷⁵.”

Neste ponto vale mencionar que a hierarquia desfruta de tal importância para as forças armadas brasileiras que alcançam status constitucional. Diz o Art. 142, da CRFB/88:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, **organizadas com base na hierarquia** e na disciplina [...].

Em um sistema romanístico de produção de normas jurídicas, como o brasileiro, em que se privilegia sobremaneira o processo legislativo, é indiscutível o relevo de uma norma constar da Carta Magna. A Constituição, conforme o clássico sistema hierarquizado de normas elaborado por Hans Kelsen *apud* Cunha Júnior (2010), está no topo de um sistema de normas jurídicas escalonadas em planos distintos o que faz, no Brasil, que ela tenha uma feição de supremacia em relação a toda e qualquer manifestação normativa, sob pena de inconstitucionalidade. Canotilho *apud* Cunha Júnior (2010) a coloca ainda como um “parâmetro obrigatório de todos os atos da vida humana”. Fica claro aqui o status que a hierarquia, como base de organização das forças armadas, tem na sociedade brasileira.

Configura-se, assim, à luz de Simon, uma marcante vantagem das forças armadas brasileiras enquanto instituições em que, graças a um ambiente favorável, facilita-se a existência de uma boa coordenação organizacional interna. Ao menos tecnicamente, portanto, estaria facilitado o processo de tomada de decisão.

A seguir, o autor discorre sobre a questão da motivação que os níveis mais elevados devem empreender sobre os níveis subordinados da organização. Ele aponta que, uma vez que os níveis elevados devem – e só podem - realizar tarefas através do esforço do grupo, suas decisões e atividades serão direcionadas a motivar as pessoas dos níveis inferiores no organograma organizacional. Ele acredita que a única função do pessoal não operativo da organização é influenciar

⁷⁵ Simon se refere naturalmente à organização do Exército dos Estados Unidos da América, mais precisamente no pós-Segunda Guerra Mundial, em que as divisões eram compostas por brigadas, as brigadas por regimentos e os regimentos por batalhões.

as escolhas comportamentais das pessoas que “do the actual “work” of the organization⁷⁶”.

Esta questão da motivação é tão valorizada ao ponto de se afirmar que até mesmo a existência deste pessoal não operativo só se justifica pelo resultado da influência destes sobre a eficiência das decisões tomadas pelos níveis mais subordinados, aumentando a eficiência da organização como um todo. Conclui-se apontando a necessidade fundamental que o grupo não operativo - dos níveis mais elevados da organização - adote uma teoria de tomada de decisões para conseguir tal intento.

Trazendo tal preceito para as operações conjuntas, ele encontra paralelo no princípio de guerra da moral, tão comum nas doutrinas de forças armadas ocidentais como o Reino Unido e o Brasil. Conforme a Doutrina Básica de Defesa (BRASIL, 2007), este é o “princípio que define o estado de ânimo ou atitude mental de um indivíduo, ou de um grupo de indivíduos, que se **reflete na conduta da tropa**” (grifo nosso), acrescentando que é mister haver uma permanente manutenção de um moral elevado para que haja sucesso na guerra. Assim, no saber de Simon, deve o comando da força conjunta, assessorado por seu estado-maior, seguir um método de tomada de decisão eficiente que garanta decisões acertadas. Estas terão fator motivador na tropa, facilitando o sucesso da operação.

Feita esta caracterização inicial dos processos decisórios, Simon elenca quais as atividades que o administrador deve realizar objetivamente, citando planejamento, organização, pessoal, finanças, compras, comando, coordenação e controle. Entre estas, ele destaca o planejamento, a organização e o comando como as que mais influência sofrem do processo decisório.

Para o autor, planejamento é quase inteiramente uma questão de decisão. O termo refere-se à deliberação, que ocorre em um processo de tomada de decisão abrangente antes da ação propriamente dita. E acrescenta que o planejamento pode ter como referência o conteúdo do trabalho da organização, ou o organograma da própria organização.

⁷⁶ Fazem o verdadeiro trabalho da organização (tradução livre do autor). Simon se refere aos níveis subordinados em que, em regra, o “fazer” é mais presente que o planejar ou que o pensar.

Neste último caso, em que o planejador se refere ao organograma da organização, funde-se o planejamento com a segunda atividade do administrador: organizar. Para o cientista, organizar é uma tarefa que se refere a tomar decisões sobre o processo decisório em si. É a tarefa de determinar quais são as funções especializadas de cada membro da organização, e a respectiva atribuição de autoridade - o direito de tomar decisões - entre os membros da organização.

Relaciona-se tal ponto com a organização da força conjunta de acordo com a missão que lhe é atribuída e a conseqüente adjudicação de forças aventada anteriormente. Além disto, cada comandante poderá, a par de seguir fielmente a doutrina no que tange ao método de tomada de decisão, organizar o trabalho de seu estado-maior de acordo com as experiências adquiridas ao longo de sua carreira e as aptidões e perfil da equipe ao seu dispor. Esta organização será relevante se, por exemplo, houver ou não um corpo de assessores jurídicos a fim de se avaliar a conformidade das linhas de ação com o DICA.

O comando, para Herbert Simon, é a atividade que torna possível uma especialização – anteriormente abordada *supra* - do processo de tomada de decisão em si. Ele permite a comunicação de uma decisão desde sua origem, onde a decisão foi tomada, a outro ponto, onde será levada a efeito. Somente assim todas as vantagens inerentes à especialização das atividades podem colaborar positivamente com o processo de tomada de decisão.

Este breve esboço das atividades de administração serve como referência para se compreender a lógica das decisões administrativas. Nesta análise, o autor elenca conceitos que entende serem centrais para as decisões administrativas: autoridade, eficiência, identificação, influência e comunicação. Já tendo tratado da autoridade e da comunicação no tópico a respeito da hierarquia, e da influência ao se tratar da motivação, passa-se a abordar a eficiência e a identificação.

Para o estadunidense, inicialmente, ao se analisar a eficiência, deve-se examinar o conteúdo das decisões tomadas na organização. O autor alerta que não há relação necessária entre o procedimento pelo qual as decisões são formuladas e sua transmissão aos seus membros (comunicação e autoridade), e o conteúdo das decisões.

Isto quer dizer que não basta dispor de um estado-maior capacitado, adotar procedimentos adequados de tomada de decisão, e assegurar uma fiel comunicação das decisões com as forças no terreno. Para se analisar a eficiência de uma força

conjunta, deve-se analisar o conteúdo das decisões, aí incluído seu respeito ao DICA.

A seguir, o cientista trata de deixar claro seu entendimento sobre a eficiência. Inicialmente, ela pode ser compreendida como uma relação entre entrada e saída, entre um esforço e seus resultados, entre as receitas e as despesas, entre o custo e o prazer resultante. Outro significado diz respeito ao quanto foi produzido em relação ao que era possível se produzir com determinados meios disponíveis.

Neste ponto, Simon conclui que as definições de eficiência, como razão de saída para a entrada e como proporção do valor real do montante máximo possível, não alteram sua teoria sobre o tema. E afirma que, no processo decisório, o fundamental é que o decisor se pautar por critérios de eficiência. Exemplificando, e trazendo para o escopo deste trabalho, um comandante de força conjunta deve ter claro seu critério de eficiência no momento de eleger uma linha de ação.

Ele adverte, todavia, que tais critérios não devem se referir aos elementos de valor de uma decisão. Neste ponto, afiança o autor que um Estado democrático deve ser comprometido com o controle popular sobre esses elementos de valor. Verifica-se aqui uma preocupação com os valores que a sociedade defende, os quais devem estar estampados em sua política, emanada por seus representantes legais, eleitos democraticamente pelo voto. Nesta lógica, as decisões “corretas” de uma organização pública são as que estiverem de acordo com os valores que a sociedade defende, mormente estampados em seu arcabouço legal, aí incluídos os tratados internacionais sobre o DICA de que o Estado é parte.

Por fim, Simon acredita que uma melhoria da qualidade da decisão deve se assentar sobre uma investigação que abarque as relações entre as atividades da organização com seus resultados. Simon alerta que mesmo que a discussão sobre os critérios a se elencar ainda mereça maiores estudos, a eficiência deve ser vista sempre como um indispensável instrumento da razão, sem que o decisor opere em um ambiente a que o autor chamou de “vácuo de fato”.

Ao tratar do elemento das decisões administrativas “identificação”, o cientista explica que as decisões mais amplas, as de comando, são aquelas que determinam o objetivo que cada homem deve ter como marco de referência no seu processo de tomada de decisão. Com essa estrutura estabelecida, a tarefa de decidir se reduz a um nível gerenciável, vez que haverá um recorte dentro do qual o decisor de menor

nível deve se pautar. A identificação é um conceito, assim, que possui similaridade com as chamadas diretrizes de planejamento do comandante.

Simon assevera que o conhecimento sobre as conseqüências do comportamento é a principal influência no processo de tomada de decisão. A segunda influência são preferências comportamentais do indivíduo em cada uma das possibilidades, em comparação com outra possibilidade. Verifica-se aí um aspecto interessante relacionado à personalidade do decisor, ou, no meio militar, do comandante. Verifica-se ainda uma referência a possibilidades do inimigo e análise das linhas de ação opostas.

O problema da tomada de decisão é por fim descrito por Simon em três pontos cardeais: descrever possibilidades, avaliá-las e conectá-las com alternativas de comportamento. Nesta cadeia de ações são relevantes os meios e os fins. Neste contexto, os objetivos intermediários em tal cadeia servem como referências de valor e ao usá-los, é possível avaliar as possibilidades, sem uma análise completa dos objetivos finais, ou de seus valores.

A noção de possibilidade lança luz sobre os padrões de comportamento interpessoal. A relação dos valores dos indivíduos interagindo com as possibilidades que pontuam o conseqüente comportamento determinam se o padrão de comportamento no grupo será competitivo ou cooperativo. Disto, pode-se inferir que o trabalho de estado-maior, como trabalho eminentemente de grupo, produzirá melhores decisões se o comportamento da equipe apresentar um padrão mais cooperativo que competitivo.

Quando o padrão é competitivo, pode haver uma instabilidade do padrão de comportamento. Tal assertiva encontra correlação com o princípio de guerra da moral, inserido num contexto de estado-maior conjunto, não de tropas. No estado-maior conjunto há elementos de mais de uma força singular, que inevitavelmente possuem formações e referenciais similares, mas não iguais, podendo levar a uma desestabilização do ambiente e conseqüente perda de eficiência.

O autor divide ainda os problemas em duas categorias simples, com base na quantidade de tempo que o decisor terá para formular uma resposta. Assim, tem-se os problemas “inopinados” e os problemas “previstos”. Os problemas “inopinados” surgem porque uma determinada situação se configura - ou é provocada pelo inimigo, ou mesmo pelo tempo ou por qualquer outra razão - em que a ação é mais

imediate. Os problemas previstos ocorrem em situações em que há bastante tempo para planejar uma futura linha de ação.

Segundo Simon, a importância desta categorização cognitiva entre os problemas é como o tempo e as informações (ou a falta delas) das forças podem impor modificações na lógica de tomada de decisões. Nos problemas inopinados, devido a pressões de tempo e incertezas ou lacunas de informação, um único indivíduo emprega o modelo de resolução de problemas. Problemas previstos, por sua vez, requerem, em regra, uma equipe para sua resolução, proporcionando a "oportunidade para auto-correção".

Com base nessas diferenças, ele afirma que enfrentar problemas previstos e problemas inopinados significa encarar duas situações fundamentalmente diferentes. No caso da resolução de problemas militares contemporâneos, em regra se enfrentarão situações em que há muitas informações, mas o prazo não permite que todas elas sejam totalmente analisadas.

Tal distinção remete à clássica classificação das abordagens intuitiva e analítica do processo de tomada de decisões. Segundo Estados Unidos da América (1996), na abordagem analítica, o solucionador de problemas, ou uma equipe de solucionadores de problemas, vale-se de um processo sistemático que consiste das seguintes ações: análise detalhada do problema em si; coleta das informações necessárias para se resolver o problema, realização de uma comparação entre as soluções ou opções e, finalmente, a seleção de uma alternativa, que deve preferencialmente ser a melhor solução.

Assim, coloca-se que a abordagem analítica de tomada de decisão é um processo reconhecidamente eficiente, porém apresenta vários desafios, que devem ser superados para empregá-lo efetivamente. Os principais desafios são os seguintes: exigência de instruções explícitas e uma análise detalhada; foco no método podendo afastar o decisor da realidade do problema em si, necessidade de haver várias opções; critérios de comparação sujeitos a alterações antes que o processo esteja completo; foco na solução perfeita; limitação à criatividade; e, por fim, a abordagem analítica consome uma quantidade considerável de tempo.

Assim, caso se adote a abordagem analítica e não se consiga superar os obstáculos atinentes a ela, as seguintes limitações podem ser potencializadas:

- Método demorado, sendo por isso menos eficaz em tomada de decisões sensíveis a prazos.

- Exige muitas informações para produzir melhores resultados.
- Dificuldade para aplicar em decisões de alto risco.
- Precisa de objetivos claramente definidos para que se possa elaborar linhas de ação.

- Se mal aplicada a abordagem, a tomada de decisão será mal executada.
- A falta de flexibilidade na abordagem pode produzir decisões pouco práticas.

Em contrapartida, há o método intuitivo de tomada de decisão. Segundo Estados Unidos da América (1996), é um processo que se assenta na experiência do decisor em se reconhecer elementos-chave do problema. O objetivo é chegar à primeira solução que possa resultar em sucesso.

A fim de tomar decisões quando há pouco tempo para fazê-lo, o decisor, naturalmente, tenderá a colocar mais ênfase em sua intuição que num processo mais formal, como o descrito anteriormente.

Neste tipo de abordagem, os comandantes usam mais facilmente a intuição, o julgamento e a experiência. A intuição consiste na ideia de se saber alguma coisa sem necessitar muita reflexão ou raciocínio, o que pode estar diretamente relacionado a lições aprendidas ao longo da vida. O julgamento na tomada de decisão intuitiva refere-se à capacidade de se adaptar à situação a primeira solução possível de se obter sucesso. Vale a advertência que apenas agir com a primeira solução que vem à mente não requer julgamento. Experiência, por sua vez, consiste na combinação de tudo o que um indivíduo tenha aprendido sobre o processo de lidar com problemas e decisões no âmbito de sua carreira ou mesmo de sua vida.

A abordagem intuitiva de tomada de decisão tem como vantagens a maior rapidez, o foco na primeira boa solução que surgir (ao invés da solução ideal, como na analítica) e a possibilidade de ser atualizada com novas experiências constantemente. Assim como a abordagem analítica, a intuitiva apresenta várias limitações que o tomador de decisão deve saber lidar.

Elas dizem respeito basicamente ao uso correto da experiência e do julgamento: assim como a situação no momento da resolução do problema pode não corresponder precisamente às experiências do passado, as experiências obsoletas não devem ser aplicadas a situações atuais. Enfim, o decisor deve se precaver no sentido de que as lições aprendidas podem não estar ainda claras na sua mente, prejudicando sua tomada de decisão.

Os dois métodos são comparados resumidamente no quadro a seguir:

Critério de comparação	Tomada de decisão analítica	Tomada de decisão intuitiva
Situação em que se aplica	Problema muito bem definido	Problema mal definido
Processo de raciocínio	Análise sistemática e comparativa	Criativo
Foco	No processo de tomada de decisão	Na missão a ser cumprida
Dados disponíveis para se tomar a decisão	Claramente definidos	Incertos
Necessidade de Conhecimento	Compreensão completa do problema	Compreensão incompleta do problema
Pesquisa de novos dados pelo decisor	Ampla e rebuscada	Incompleta, uso de estimativas
Objetivo a se atingir	Predeterminado	Estipulado pela situação
Resultado desejado	Busca da única e melhor solução possível	Busca da primeira solução aceitável

Quadro 02 – Comparação entre a abordagem analítica e a intuitiva nos processos de tomada de decisão.

Fonte: o autor, baseado em Estados Unidos da América (1996).

Fica nítido, assim, que o método intuitivo leva em consideração menos aspectos e é indicado quando há menos tempo e o decisor é mais experiente. Era o adotado pelos grandes generais da antiguidade, sendo também exemplo Frederico, o Grande. Após a perda do gênio militar, a Prússia migrou para um processo mais cartesiano, em que se levam em consideração outros aspectos, seguindo para um modelo analítico. O precursor deste processo de trabalho de estado-maior coordenado e voltado para uma tomada de decisão racional foi Helmuth von Moltke, vitorioso marechal prussiano. Este processo foi aos poucos sendo difundido por outros exércitos ocidentais no limiar do século passado. Vejamos um pouco deste processo.

Foi mencionado anteriormente que desde a Antiguidade, as decisões em combate eram fruto, na grande maioria das vezes, de conduta pessoal do comandante. Caso este fosse perspicaz, o chamado “gênio militar”, seu planejamento resultaria numa vitória. A arte da guerra nunca deixou e nem deverá prescindir deste tipo de figura: o vocacionado para a coisa bélica, que sabe planejar⁷⁷ e conduzir operações com algo mais que seu conhecimento técnico-profissional.

Todavia, com a nacionalização dos Exércitos e o aumento notável dos efetivos, dos alcances, das velocidades, da letalidade das armas e dos teatros de operações, em especial no século XIX, tornou-se difícil para um homem sozinho processar todas as informações que poderiam influenciar em uma campanha. Foi neste momento de dúvida que o método cartesiano se mostrou útil e eficaz: Descartes havia ensinado a necessidade de se dividir um problema complexo em outros menores e analisá-los pormenorizadamente. E para analisar estas partes menores eram necessários assessores: surgia o serviço de estado-maior.

Mas há de se deixar claro um ponto importante. Quando se discorre sobre o termo estado-maior no âmbito das forças armadas, três aspectos saltam os olhos: A implementação do Serviço de Estado-Maior como órgão de assessoramento do comandante, a metodização de seu trabalho e o preparo do oficial de estado-maior. O foco deste trabalho é a metodização, contudo, como os assuntos são afins e se inter-relacionaram ao longo da História, os outros dois aspectos também serão mencionados.

Não por acaso, os fatos que deram origem ao moderno estado-maior como conhecemos atualmente se encontram na Europa do século XVII. Os exércitos já incorporados aos Estados-Nação passaram a fazer parte dos projetos de conquista de novos espaços, ao mesmo tempo em que a consolidação política e econômica passava pela garantia de sua integridade territorial.

A Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), época em que Descartes estava vivo e atuante, determinou a queda dos Habsburgos e um atraso considerável na unificação alemã e a ascensão da França no mapa político europeu. O duradouro

⁷⁷ Sobre o preparo dizia Napoleão Bonaparte *apud* NOVAES (1999): “Se eu sempre pareço preparado, isso é porque antes de entrar num grande empreendimento, **eu medito por muito tempo e antevejo o que poderá ocorrer.**” (grifo nosso)

ambiente de incerteza política entre as nações de seu entorno, fazia com que os Estados buscassem proteger suas fronteiras e estarem prontos para uma ação dos vizinhos. Neste contexto, a Prússia foi palco do desenvolvimento de uma estratégia de defesa nacional desde o tempo de paz.

Fruto desta belicosidade, o Imperador por vezes centralizava o poder político e militar, surgindo a necessidade de se cercar por assessores permanentemente. Assevera Peres e Câmara (2005) que Frederico I da Prússia estabeleceu para isto um Estado-Maior Especial⁷⁸. Tinha aspectos de especialização como os de Engenharia, Intendência e algo parecido com a atual arma de Comunicações. Os assessores de Engenharia permitiam ao imperador planejar e executar a concentração estratégica, em especial a supervisão das estradas necessárias, e a construção de acampamentos e de posições fortificadas. Possuía, ainda, um corpo de ordenanças, algo semelhante à atual arma de Comunicações atual, formado por oficiais selecionados, prontos para o cumprimento de missões de relevância, como mensageiros especiais do imperador. Os assessores de Intendência tratavam da alimentação e outros assuntos correlatos, (mais amplo até que Napoleão, que focava sua Intendência apenas em comida).

Ponto importante deste processo se deu em meados do século XVIII, em que a Prússia tinha como imperador Frederico II, o Grande. Graças a fatores como a formação de um respeitado exército, este monarca e general levou a Prússia ao patamar de grande potência, vitoriosa inclusive na Guerra dos Sete Anos, ocorrida entre 1756 e 1763.

Após esse conflito, fruto da Primeira Revolução Industrial, concluiu-se que houve um incremento nos alcances e efeitos das armas de fogo, levando as distâncias de desdobramento e de apoio mútuo a ser aumentadas. As formações em linha foram aperfeiçoadas para dispositivos em profundidade, em que os exércitos eram escalonados em brigadas, regimentos e outros. Privilegiava-se assim o

⁷⁸ Similar ao que se vê atualmente, conforme BRASIL (2007): Órgão de uma organização militar terrestre composto de pessoal militar de qualificação técnica, especialistas e chefes de serviços, que **tem por finalidade assessorar o comandante no exercício do comando, em assuntos relacionados com suas especialidades.** (grifo nosso)

princípio de guerra da segurança⁷⁹, o que exigia um desdobramento mais espaçado das frações.

Ao mesmo tempo, a observação direta do campo de batalha ficara inviável. Os teatros de operações extensos exigiam comandantes com maior autonomia, pois as batalhas se desenrolavam longe demais para se exercer uma supervisão direta. Quanto aos processos decisórios, os planejamentos precisavam ser mais metódicos, a fim de que nenhum detalhe escapasse ao planejador.

Neste ambiente, Frederico II mantinha ajudantes gerais, nada sistemáticos e permanentes no sentido de se planejar a defesa estratégica da Prússia. Assim que em 1802, um membro respeitado de seu estado-maior especial, o então Coronel Christian Karl August Ludwig von Massenbach⁸⁰, emite dois memorandos em que se consagra o surgimento do Estado-Maior permanente:

como centro de planejamento de guerra, com base em hipóteses para cada provável teatro de operações, **funcionando desde o tempo de paz**. Essa proposta rompia com a tradição de um grupo de oficiais da estrita confiança pessoal do imperador, passando a assumir critérios de **assessoramento institucional**. (PERES e CÂMARA, 2005) (grifo nosso)

Relata-se que a alteração organizacional não foi de pronto incorporada à cultura militar da Prússia. Entre os problemas apresentados, ressalta-se a falta de habilidade de alguns comandantes em lidar com oficiais especialmente designados para assessoramento. E de maneira tão próxima.

Durante o século XIX, estes oficiais eram reservados ao anonimato, apesar da eficiência com que contribuíam nas decisões tomadas pelo poder militar prussiano. Esta eficiência envolve aspectos acerca da metodização do trabalho de estado-maior, sobre o que se discorrerá a seguir.

Em meados do século XIX estava claro que o estado-maior permanente proposto por Massenbach era eficiente. A Prússia viveria nesta época momentos importantíssimos em sua História, as guerras de unificação da Alemanha. Era o

⁷⁹ Princípio de Guerra que consiste nas medidas essenciais à liberdade de ação e à preservação do poder de combate necessário ao emprego eficiente das Forças Armadas, tendo por finalidades: negar ao inimigo o uso da surpresa e do monitoramento; impedir que ele interfira, de modo decisivo, em nossas operações; e **restringir-lhe a liberdade de ação nos ataques a pontos sensíveis de nosso território ou de nossas forças** (BRASIL, 2007) (grifo nosso).

⁸⁰ Massenbach é considerado “o pai da organização de um estado-maior integrado”.

Chefe do Estado-Maior da Prússia entre 1857 e 1888 o General do Exército alemão Helmuth C. von Moltke, o Velho.

Ao Velho se atribui a elaboração de um método de processo de tomada de decisão. Exigia raciocínio lógico e vislumbrava um resultado estratégico e tático ao final da campanha⁸¹. Investindo no ensino de ciências exatas, Moltke acreditava que seria possível desenvolver a capacidade de se “ler” a manobra futura das tropas amigas e inimigas com um olhar crítico e lógico. Tudo sem prescindir de conhecimentos militares. Seu método recebeu a denominação de Diretivas Gerais.

Como assevera Peres e Câmara (2005):

Por meio de sua aplicação, os comandantes subordinados passaram a contar com **um** instrumento para o planejamento prévio e para a execução de condutas **durante** o combate — o **trabalho de estado-maior** — que lhes assegurava a necessária e indispensável autonomia para exercitar e desenvolver a iniciativa exigida **pelas** condições dos novos teatros de operações

Sobre a necessidade de se descentralizar algumas decisões com o intuito de se incentivar a iniciativa e senso de responsabilidade, Moltke citado por Peres e Câmara (2005) assevera que:

a vantagem que **o comandante** pensa obter, por meio de intervenções continuadas e pessoais, é muito ilusória. Agindo assim, ele **assume encargos que pertencem a outros, cuja eficiência é então destruída**. Além do mais, multiplica suas próprias tarefas, a ponto de não poder resolvê-las. (grifo nosso)

Neste ponto, Peres e Câmara (2005) realizam uma crítica ao método de Napoleão, o qual, possuidor de indiscutível talento para a arte da guerra sempre fazia o curso da batalha pender para o seu lado. Todavia, ressaltam que seu estado-maior não era chamado a planejar, uma vez que o general francês considerava o combate algo simples. Os autores ressaltam que esta fraca repartição de responsabilidades pode ter contribuído para o seu insucesso nas últimas batalhas em que esteve no comando.

O entendimento de Moltke sobre a equipe que deveria assessorá-lo deixou um legado curioso que, segundo o presidente da Academia de História Militar Terrestre do Brasil, transbordou para a escolha de executivos no meio civil. Segundo

⁸¹ Algo semelhante ao estado final previsto no Glossário das Forças Armadas (2007) - Situação política ou militar a ser alcançada ao final das operações e que indica se o efeito desejado foi alcançado.

Bento (1990), Moltke descrevia os oficiais candidatos ao seu estado-maior da seguinte maneira:

1 - Os mentalmente vazios e fisicamente preguiçosos

A estes ele atribuía tarefas simples e repetitivas.

2 - Os mentalmente vazios e fisicamente ativos

Estes eram considerados por Moltke mais perigosos que os primeiros, por se constituírem fábricas ambulantes de problemas e por isto necessitavam de vigilância.

3 - Os mentalmente brilhantes e fisicamente ativos

Moltke nunca levou um oficial com estas características para o coração do seu Estado-Maior por se convencer serem pessoas hiperativas, obcecadas com irrelevâncias e incapazes de bem assessorar com oportunidade.

4 - Os mentalmente brilhantes e fisicamente preguiçosos

Este era o herói de Moltke, que considerava que a preguiça fazia com estes oficiais procurassem sempre a maneira menos trabalhosa para resolver um problema, inclusive os próprios. E questões sem importância não conseguiam parar na mesa deste tipo de oficial. (grifo nosso)

A confirmação que tais critérios efetivamente servem de orientações para a escolha de executivos civis no ramo da Administração é materializada na Figura abaixo, extraída de uma palestra sobre teorias da liderança e gerenciamento de recursos humanos. Verifica-se que no quadrado número 1 está o funcionário esperto e preguiçoso e no número 4 aquele que é menos capacitado intelectualmente, mas bem disposto como o que destrói valores da empresa, assim como entendia o militar prussiano.

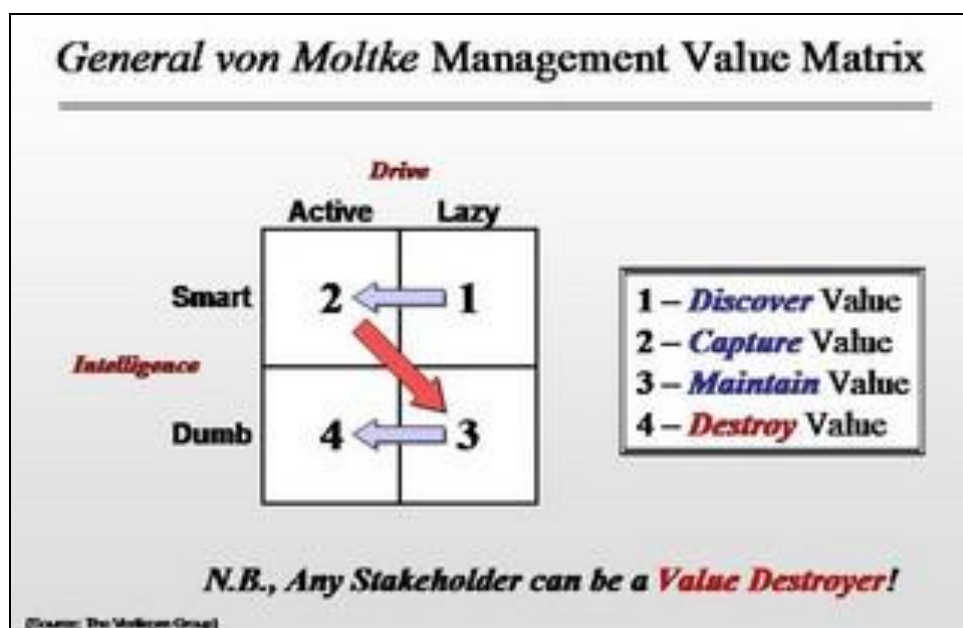


Figura 7 - Contribuição de Moltke para a Ciência da Administração.
 Fonte: Verma (2011)

Prússia e Alemanha tomaram a dianteira na história da implementação pioneira dos estados-maiores permanentes e de um método para seu trabalho. Todavia, no campo da preparação formal dos oficiais para o desempenho da função de oficial de estado-maior, há de se referir à França. De acordo com Ministère de la Défense (2011), desde meados do século XVIII funcionava no Exército um Curso de Estado Maior. O histórico da Escola de Estado Maior de Compiègne relata que, em 1766, o duque de Choiseul decide criar um "curso superior de guerra e de oficiais de estado-maior", sendo nomeado o tenente-general Peter Bourcet seu primeiro diretor.

Todavia, como diz o dito popular, por vezes se cresce mais com o fracasso do que com as vitórias. Após a acachapante derrota na Guerra Franco Prussiana, diversas falhas de comando afloraram na França. Era necessário aprimorar o método de resolução de problemas militares. Neste contexto, em 1876, era criada uma escola fortemente voltada para a formação de oficiais de estado-maior, a Escola Superior de Guerra da França (PERES e CÂMARA, 2005). Esta Escola marcou o processo formal de preparação de oficiais de estado-maior, por influenciar inúmeros países e ter mais afinidades com o estado-maior atual.

No Brasil, os antecedentes remotos de assessoramento para atividades militares se deram no Brasil Colônia em que os Comandantes das Capitânicas Hereditárias se apoiavam nos habitantes locais para prover a defesa do núcleo habitacional em face de invasores externos, como os da França e Holanda.

Com a vinda da família real em 1808, veio para o Brasil o alto comando das forças armadas do Reino, estabelecendo-se aqui o Quartel-General da Corte. Neste QG havia uma estrutura de assessoramento, mas sem o caráter permanente e institucional. Um titular de renome desta pasta foi D. Rodrigo de Souza Coutinho, o Conde de Linhares⁸². Suas funções, todavia, se assemelhavam mais com as de um comandante de força (PERES e CÂMARA, 2005).

⁸² Acompanhou a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil, onde exerceu as funções de Ministro da Guerra e dos Negócios Estrangeiros. Criou a Academia Real Militar, construiu a Casa da Pólvora e remodelou o Arsenal de Guerra do Rio de Janeiro. Faleceu nesta cidade no ano de 1812, onde é homenageado com a designação de seu nome em um museu do Exército: o Museu Militar Conde de Linhares, sediado no bairro de São Cristóvão, Rio de Janeiro (MUSEU HISTÓRICO DO EXÉRCITO, 2011).

Em 1831, durante o período Regencial, o Exército passou a contar com o Estado-Maior General, ainda de caráter limitado, sem contar formalmente com um curso que preparasse seus integrantes para o desempenho da função. Destaca-se assim, em 1839, o surgimento do primeiro Curso de Estado-Maior, na Academia Real da Corte. Em 1840, com a Declaração da Maioridade de D. Pedro II, os cursos de Estado-Maior foram transferidos da Academia para uma escola superior de guerra.⁸³

Com esta mentalidade de estado-maior que o Brasil entrou na Guerra da Tríplice Aliança em 1864. Após a declaração de guerra, o país se viu de frente a um enorme desafio: concentrar tropas na frente sudoeste do País, em movimentos que alcançavam milhares de quilômetros. Após as ações iniciais e a derrota em Curupaiti, Caxias assumiu o comando brasileiro. Soldado experiente, relata-se que ouvia *incontinenti* seus subordinados na elaboração dos planos e manobras, buscando ao ouvi-los, medir a lógica de seu pensamento militar e como as idéias poderiam ser aproveitadas para o êxito da Tríplice Aliança sobre o inimigo. Reconhece-se ainda que dada a amplitude do TO, incentivava a iniciativa de seus comandados, traço já característico de suas atuações nas revoltas internas.

Para ilustrar a sinergia que Caxias construiu com seus assessores, relata o acatamento de soluções inéditas propostas por seus oficiais de estado-maior, como as propostas pelo coronel da arma de engenharia José Carlos de Carvalho. Ao preciso assessoramento deste oficial, são atribuídas a construção do “fosso de Mallet”, o emprego de balões para observação e a construção de observatórios em terrenos planos da área de operações. A estas, soma-se o assessoramento que possibilitou a Manobra do Piquiciri, abordada *supra*, em que um Batalhão de engenharia abriu uma estrada de 11 km no Chaco paraguaio, permitindo o avanço das tropas por uma porção do terreno inesperada pelo inimigo.

Em que pese à dificuldade demonstrada nos momentos iniciais da Guerra da Tríplice Aliança e a importância que as forças armadas tiveram para defender a soberania do País no conflito, o pós-guerra não se caracterizou por investimentos na profissionalização das forças. Na campanha ficou caracterizado o início de um assessoramento de estado-maior de alguma forma similar ao conhecido atualmente.

⁸³ Peres e Câmara (2005) salienta que esta não é a origem da homônima ESG atualmente subordinada ao Ministério da Defesa.

Em 1870, fora a Prússia, nenhuma força do mundo tinha um estado-maior tão bem articulado e eficiente, tão próximo do que se conhece hoje. Todavia, o próximo passo marcante se daria quase trinta anos depois.

No final do século XIX, já no período republicano, surgia no Exército um movimento de renovação, aí incluídas as concepções acerca do serviço de estado-maior. O foco era o profissionalismo, a fim de reduzir vulnerabilidades – mais uma vez demonstradas - em episódios como a Revolta de Canudos de 1896⁸⁴.

Os vetores eleitos incluíam a atualização da estrutura organizacional, dos métodos de trabalho, e do ensino específico para assessores de alto nível, preparo de comandantes e de tropas de acordo com os paradigmas mais avançados da época.

Nesse contexto, buscava-se que um órgão de direção geral bem estruturado permitisse que houvesse um planejamento metódico e coordenado do preparo e emprego do Exército, seguindo parâmetros menos empíricos e mais científico – cartesianos.

Neste ambiente foi criado pela Lei 403/1896, o Estado-Maior do Exército (EME). Este novo órgão materializava os ventos de modernização da força rumo à desejada desvinculação com já bem antiga organização portuguesa. Conforme seu regulamento, no atendimento de sua atividade fim, cabia-lhe "estudar o emprego das tropas em campanha e preparar os elementos de sua mobilização, transporte e concentração nos diversos teatros de operações".

Iniciava-se o caminho rumo ao profissionalismo, consolidado no século XX. Com poucos anos de funcionamento do EME ficou claro que eram necessários conhecimentos específicos para os oficiais que ali trabalhariam, sendo fundado em 1905 um estabelecimento de ensino militar especialmente voltada para a formação do oficial de estado-maior: a Escola de Estado-Maior (EEM), ficando por mais de 70 anos diretamente subordinada ao EME. Hoje denominada Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, tem vinculação ao Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX).

⁸⁴ Revolta ocorrida entre 1896 e 1897 no interior do Estado da Bahia. O conflito externou dificuldades da República recém instaurada em lidar com este tipo de agitação interna exigindo várias investidas das tropas federais para ser pacificada (GIGOLLOTTI, 2001).

No mesmo caminho surgia em 1911, pelo Decreto número 8.650/1911 o “Curso Superior de Marinha”, dentro da estrutura da Escola Naval, na cidade do Rio de Janeiro (EGN, 2011). Hoje o curso respectivo funciona na Escola de Guerra Naval. Com escopo de preparar os oficiais para a condução da Força Aérea Brasileira após o término da Segunda Guerra Mundial, foi criado, pelo Decreto nº 20.798/1946, o Curso de Estado-Maior, funcionando atualmente na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR, 2011).

Uma leitura do primeiro Programa de Ensino Trienal da EEM demonstra que já havia uma matéria exclusiva Serviço de Estado-Maior, consistindo em:

Serviço de estado-maior: considerações gerais sobre a guerra; apreciação sucinta e histórica da constituição dos estados-maiores realizada pelas principais nações modernas; **estudo de cada uma das funções dos estados-maiores**; exercícios práticos. (grifo nosso)

De relevo para esta pesquisa, é o fato de que desde 1907 os oficiais de estado-maior já eram expostos à disciplina Direito Internacional. O plano continha a seguinte descrição desta matéria:

Direito Internacional aplicado às relações de guerra: Direito Internacional Público; dos estados e das relações internacionais durante a paz; dos litígios internacionais e suas soluções.

Ao que parece não havia um enfoque no DICA, mas já demonstrava uma compreensão por parte dos elaboradores do currículo de que uma preparação formal dos oficiais de estado-maior no tocante ao direito internacional era conveniente. Considerando as assertivas de Celso Mello (2001) que o direito internacional deveria fazer parte do ensino regular de todos os cidadãos, pode-se auferir uma visão bastante prospectiva por parte da EEM à época.

O segundo plano, editado em 1909, caracterizou-se por um incremento da disciplina Trabalho de Estado-Maior, recebendo mais carga horária e forte influência alemã. Nesta época, muitos países se inspiravam nos avanços advindos da organização dos estados-maiores prussiano e alemão, em especial baseados no pensamento militar de Frederico, o Grande, de Massenbach, do Exército Prussiano, e de Moltke, do Exército da Alemanha unificada. Após mais de cem anos de existência, tal é a relevância do método para o trabalho de estado-maior que a ECEME se intitula a “Casa do Método”.

Estava consolidado o estado-maior na cultura militar brasileira sob os três ângulos de abordagem: metodização, ensino e serviço. Ao longo do século XX,

França e Estados Unidos inspiraram a doutrina militar brasileira. Indiscutível, todavia, é o fato de que essas escolas beberam de uma forma mais ou menos intensa do ideário de Moltke e seu estado-maior. No processo de evolução do estado-maior no País, o próximo passo seria a integração das forças exigida após a 2ª Guerra Mundial. A primeira iniciativa foi a criação do EMFA. A recente criação do Estado-Maior Conjunto foi o último grande movimento nesta direção.

Vista a evolução desde Descartes até o estabelecimento do estado-maior atualmente, o passo seguinte será estudar o caso específico da doutrina britânica, um dos paradigmas teórico escolhidos para esta pesquisa. Posteriormente, no Cap referente à apresentação e análise dos resultados, será discutido pormenorizadamente como deve um estado-maior considerar o DICA, na resolução de problemas militares.

5 O REINO UNIDO E SEU PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE COMANDO PARA OPERAÇÕES CONJUNTAS

O que é necessário é um plano de integração, no qual cada Força Armada seja chamada a desempenhar o papel que lhe é próprio, partindo de um princípio de colaboração e não de competição.

Bernard Law Montgomery

A natureza da guerra contemporânea apresenta um rol tão vasto de tarefas a que as forças podem ser submetidas, que apenas seu emprego conjunto pode dar ao comandante a gama de ferramentas necessárias a cumprir sua missão de combate. Isto exige flexibilidade e perfeito entrosamento dos estados-maiores.

A atenção ao preparo adequado dos estados-maiores se externa de várias formas, como, por exemplo, a reunião dos cursos de estado-maior em único estabelecimento de ensino, como já faz o Reino Unido, desde 1998 (JOINT SERVICES COMMAND AND STAFF COLLEGE, 2011). O Brasil tem enviado oficiais para freqüentar tal curso, trazendo uma nova luz à doutrina brasileira, bebendo-se de uma fonte mais parecida com a realidade nacional do que a de um país economicamente muito mais forte, como os EUA.

Esse amadurecimento da mentalidade de emprego conjunto provém também do tempo transcorrido desde que o Ministério da Defesa se consolidou. O atual Ministério da Defesa do Reino Unido (MDRU) foi criado em 1964, pela fusão do Ministério do Defesa, da Marinha, o Ministério da Guerra e do Ministério da Aeronáutica. Em 1971, houve ainda a inclusão do Ministério de Suprimento de Aviação e em 1973 absorveu as operações com armas nucleares da Autoridade do Reino Unido em Energia Atômica para o MDRU.

Serão estudados a seguir aspectos da Defesa do Reino Unido, que colaborarão na compreensão de sua estrutura de defesa, seu processo de planejamento de comando para operações conjuntas e quais elementos do DICA são relevantes neste processo, em especial na fase similar ao Exame de Situação brasileiro.

5.1 REINO UNIDO E SUA DOUTRINA BASICA DE DEFESA

Antes de se discorrer sobre as operações conjuntas no Reino Unido, é mister se caracterizar este Estado. Tal ambientação será importante para auxiliar na compreensão da sua atual mentalidade de Defesa.

Os primeiros sinais de vida na região das ilhas britânicas ocorreram há cerca de 3000 anos. Posteriormente, por volta do século V a.C. a região recebeu tribos celtas e bretões oriundas do continente europeu, influenciando sua língua e cultura (BRASIL. IBGE, 2011).

A região foi conquistada por outros povos em algumas vezes, sendo a primeira grande invasão ocorrida na época do Império Romano. Ao término desta ocupação, povos saxões também oriundos da Europa continental ocuparam a porção oriental. A expansão destas tribos originou o núcleo anglo-saxão que marca intensamente o povo inglês. Estes núcleos cresceram evoluindo para vilarejos.

Aí surge a primeira noção de força militar organizada primordialmente para autodefesa do vilarejo. A partir destes surgiram inúmeros reinos pequenos, de forma que no século VI já se contabilizam sete ao todo. Em 1215, com a imposição da Magna Carta, a Inglaterra entra para a História como o berço do constitucionalismo.

A Idade Média foi marcada também pela conquista da ilha da Irlanda, sendo declarada parte do reino posteriormente em 1541. A formação do Reino Unido com as características que o conhecemos atualmente remonta, todavia, ao início do século XVIII, com os chamados Atos da União, reunindo Inglaterra e Escócia.

Durante os séculos XVIII e XIX, a Inglaterra passou pela Revolução Industrial, alterando substancialmente seus meios de produção e conseqüentemente todo o modo de vida da região. A riqueza que produzida permitiu construir uma das forças navais mais respeitadas do mundo, imbatível até mesmo pelo gênio militar de Napoleão⁸⁵.

O século XX foi marcado pela participação do Reino Unido nas duas Grandes Guerras, saindo vitorioso em ambas. Apesar dos enormes prejuízos causados pelos bombardeios sofridos durante este último conflito, foi mantida a tradição inglesa de nunca terem sido vencidos em seu próprio território.

⁸⁵ A vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808, um dos pontos de inflexão da História do Brasil, tem como uma de suas razões as ações de Napoleão em face da Inglaterra, em especial o estabelecimento do Bloqueio Continental.

Como um dos vencedores da Segunda Guerra Mundial, o Reino Unido saiu do conflito como uma das maiores potências político-econômicas e militares do mundo, consubstanciada pela participação no Tratado de Versalhes, pelo assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e pela posse de armamento nuclear.

O Reino Unido atualmente é composto por quatro nações: Inglaterra, Escócia e País de Gales (localizada na Ilha da Grã-Bretanha) e Irlanda do Norte (localizada na Ilha da Irlanda) além de territórios que não pertencem a nenhuma destas nações, como a Ilha de Man e as Ilhas do Canal (ou Ilhas Anglo-Normandas), e várias outras possessões espalhadas pelo mundo (BRASIL. IBGE, 2011). Seu atual chefe de Estado é a rainha Elizabeth II e o atual primeiro-ministro e chefe de Governo é David Cameron.

Ponto marcante na história do Reino Unido ao longo do século XX, foi sua adesão, como membro fundador, ao Tratado do Atlântico Norte. Assinado em 1949, em um clima de pós-guerra, este tratado tinha o fim de se antepor ao crescimento da influência soviética, em especial na Europa, tendo ainda como uma de suas características mais marcantes a liderança dos Estados Unidos da América.

Sobre a relação entre EUA e Reino Unido, é notório que este último, após um momento inicial de reação à independência das Treze Colônias em 1776 e outros pequenos desentendimentos pontuais ao longo do século XIX, firmara-se como leal parceiro dos país norte-americano. Os EUA, sem dúvida, emergiram politicamente muito fortes da Segunda Guerra reforçando o sentido da cooperação. A aliança político-militar veio a amalgamar esta parceria no século XX.

Surgia desta forma um novo paradigma em termos de defesa do Estado-nação. Afinal, nos termos do artigo 5 do Tratado do Atlântico Norte, de 1949, o Reino Unido deve considerar que um ataque armado contra um ou mais estados parte deste Tratado, seja na Europa ou na América do Norte, deve ser tratado um ataque armado contra todos eles. Além de assegurar a materialização da legítima defesa coletiva conforme estabelecido no Art 51 da Carta da ONU⁸⁶, tal compromisso internacional tem reflexos na doutrina de defesa do Reino Unido,

⁸⁶ Art 51: Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de **legítima defesa** individual ou **coletiva** no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas... (grifo nosso)

vislumbrando-se hipóteses de emprego neste sentido em várias passagens dos seus manuais doutrinários.

A reconhecida capacidade militar foi testada em conflitos como o das Malvinas em 1982, o último em que o emprego das FARU foi isolado. Aliado a outras forças, as FARU atuaram no passado recente na Bósnia (1995), Kosovo (1999), Afeganistão (2001 até os dias atuais) e Iraque (1991⁸⁷ e 2003).

Em março de 2011, as FARU iniciaram uma participação nas ações em apoio a Resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a fim de, com base no capítulo VII da Carta da ONU, impor uma zona de exclusão aérea, segundo considerações como as vistas a seguir:

Recordando a decisão de levar a situação da Líbia para o Procurador do Tribunal Penal Internacional, e salientando que os responsáveis ou cúmplices dos ataques contra a população civil, incluindo ataques aéreos e navais, devem ser levados em conta

[...]

Condenando atos de violência e intimidação cometidos pelas autoridades líbias contra jornalistas, profissionais da imprensa e pessoal associado e **exortando que essas autoridades cumpram as suas obrigações com o direito humanitário internacional**, conforme descrito na Resolução 1738 (2006),

[...]

Considerando que os ataques generalizados e sistemáticos, atualmente em curso na Líbia, contra a população civil **podem constituir crimes contra a humanidade**

[...]

3. Exige que as autoridades líbias cumpram suas obrigações com o direito internacional, **incluindo direito internacional humanitário**, direitos humanos e dos refugiados e toma todas as medidas para proteger civis e atender suas necessidades básicas e para assegurar a rápida e desimpedida passagem da ajuda humanitária; (grifo nosso)

O episódio externa a postura de protagonista do Reino Unido no cenário internacional e sua lealdade com os Estados Unidos da América, mentor da Resolução. Além disto, traz à baila alguns aspectos interessantes, como a motivação da operação estar assentada no DICA, o efetivo emprego do TPI como ferramenta de dissuasão e a rápida atuação do Tribunal Penal Internacional em uma grave crise em curso, vez que o TPI até este episódio atuava normalmente em casos pretéritos. Em que pese a recomendação do Conselho de Segurança da ONU de 2005 ao

⁸⁷ O Reino Unido empregou 45.000 homens nesta operação (SINGER E OUTRO, 2011)

presidente do Sudão, neste caso, tal recomendação serviu de mote para uma ação militar.

Serão estudados a seguir, aspectos da concepção de Defesa deste país, consubstanciados no *Defence Framework* (REINO UNIDO, 2010), publicação periódica do governo britânico. Segundo este documento, o Ministério da Defesa do Reino Unido é a organização financiada pelo Parlamento Britânico responsável por prover a Defesa.

É um departamento dentro do próprio governo, sendo dirigido por um ministro do Gabinete, o Secretário do Estado da Defesa. Ele é o responsável perante o Primeiro-Ministro e ao Parlamento Britânico. A Força Naval (incluindo a Marinha Real e os *Royal Marines*), a Real Força Aérea e o Exército são as forças armadas de que dispõe o Chefe de Estado-Maior de Defesa como responsável pelo emprego e pela direção das operações militares.

Cada Força tem seu Chefe de Estado-Maior que é o responsável, entre outras coisas, de garantir a eficiência em combate e a moral da tropa. Atualmente, o Secretário de Defesa é Philip Hammond, antigo Secretário de Estado para a área de Transportes e membro do parlamento britânico.

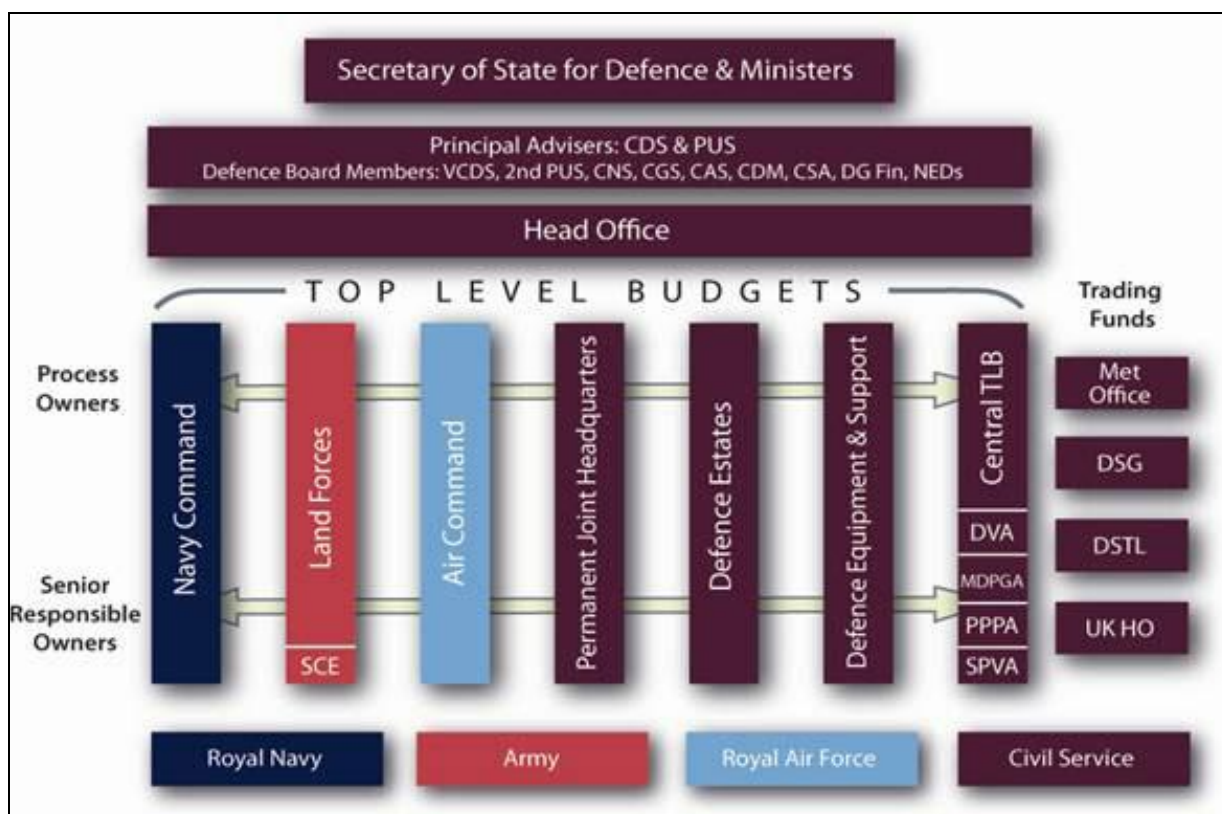


Figura 8 - Estrutura Básica do MD do Reino Unido.
Fonte: Defence Framework (REINO UNIDO, 2010)

Segundo relatório do Instituto de Pesquisas para a Paz Internacional de Estocolmo (2012), o Reino Unido ocupa o quarto lugar mundial em termos de gastos militares. O país é apontado ainda como um grande investidor em engenharia militar, e ciência e tecnologia, sendo responsável por 4% das exportações globais de armas convencionais. O trabalho aponta ainda o Reino Unido como um dos oito estados que dispõem de armamento nuclear, tendo mais de 160 cabeças de guerra instaladas.

A Marinha Real é considerada a segunda maior da OTAN, após a Marinha dos Estados Unidos. O Serviço Naval (que compreende a Marinha Real e os *Royal Marines*) tem um efetivo de 35.000 homens, com previsão gradativa de redução para 30.000 nos próximos cinco anos. O exército britânico tem um efetivo de cerca de 140.000 homens, enquanto a Real Força Aérea dispõe de 36.000 homens, com previsão de redução para 33.000 em cinco anos. Isto soma cerca de 211.000 homens, dos quais doze por cento do segmento feminino. (MDRU, 2010).

Em que pese as reduções de efetivo estabelecidas no contexto da Estratégia de Defesa (REINO UNIDO, 2010b) denominada “*A Strong Britain in an Age of Uncertainty*”⁸⁸, analistas acreditam que as FARU não perderão sua eficiência. Como assevera Richards (2011), por exemplo, o Reino Unido continuará a ser uma das poucas nações com a possibilidade de lançar uma brigada expedicionária de pronto emprego e mantê-la por longos períodos.

As forças especiais e a segurança cibernética não foram apenas poupados dos cortes, mas receberão acréscimos de investimentos. Além disto, o orçamento para o setor de inteligência ficará relativamente intocado, enquanto o contraterrorismo recebe um impulso e a dissuasão nuclear naval continua em vigor. Operações como a do Afeganistão, a luta contra a Al-Qaeda e o “cibercrime” continuam ativas levando a Secretária de Estado norteamericana Hillary Clinton a afirmar que o aliado histórico “continuará a ser uma potência de primeira ordem militar”.

No contexto geral da Segurança Nacional, sete tarefas são estabelecidas como o que de contribuição pode se esperar que o Governo solicite às Forças

⁸⁸ Uma Grã-Bretanha forte em uma era de incerteza, (tradução livre do autor).

Armadas. Estas Tarefas Militares servem para orientar o planejamento de emprego das Forças Armadas e refletirão na doutrina vigente. São apontadas como as principais Tarefas Militares que as FARU podem receber atualmente, segundo o *Defence Framework*:

- fornecer informações estratégicas;
- prover a dissuasão nuclear;
- defender o Reino Unido e seus territórios ultramarinos;
- apoiar as operações civis de emergência em tempos de crise;
- dar uma contribuição em termos de Defesa à influência do Reino Unido;
- defender os interesses do Reino Unido projetando poder estrategicamente e através de intervenções expedicionárias, e
- proporcionar segurança para a estabilização.

Assim, observa-se que, em razão das Tarefas Militares que as FARU estão sujeitas de serem solicitadas a cumprir, elas são obrigadas a estar em condições de operar fora do seu território, em conflitos armados internacionais. Tal hipótese estaria englobada por quase todas as tarefas listadas, em especial “defender o Reino Unido e seus territórios ultramarinos” e “defender os interesses do Reino Unido projetando poder estrategicamente e através de intervenções expedicionárias”. Pode-se vislumbrar a presença das FARU pelo mundo na figura abaixo. Destaca-se a presença de quase 10.000 homens na *International Security Assistance Force* (ISAF) no Afeganistão desde 2001 e as tropas nas Ilhas Malvinas (ou Falklands) colocadas como “*a powerful garrison on the islands to deter the threat of future invasion*”⁸⁹.

⁸⁹ Em tradução livre: uma guarnição poderosa nas ilhas para deter uma ameaça de invasão futura.



Figura 9 - Desdobramento do Exército do Reino Unido em junho de 2010.
Fonte: Reino Unido (2010)

Vale ressaltar, ainda, a corrente atuação no conflito da Líbia. Como ressaltava Dal Maso Jardim (2011), este incidente se reveste de características bastante peculiares, até mesmo para o âmbito das revoluções nos países árabes de 2011, iniciadas na Tunísia e rapidamente se espalhando para inúmeros países como Egito, Síria, Iêmen e Bahrein.

Ao surgirem indícios que Kadafi estaria atacando civis nacionais, foi disparada uma gama de reações da sociedade internacional, destacando-se uma pressão por parte do TPI no sentido de se indiciar o presidente líbio sob a acusação de crimes de guerra. Neste contexto, foi aprovada Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas no sentido de, entre outras coisas, se criar uma zona de exclusão aérea na Líbia, missão que o Reino Unido participou como membro da OTAN. As ações subsequentes incluíram envio de tropas britânicas para treinar os rebeldes líbios. Kadafi foi preso e, provavelmente, assassinado em outubro de 2011. As circunstâncias chamaram a atenção do TPI.

Em termos doutrinários, as FARU, no JDP 01 (2008), entendem que o bom desenrolar das operações militares requer uma base comum de entendimento intelectualmente forte, claramente articulada e com base empírica garantindo assim

uma vantagem para as Forças Armadas de um país e seus prováveis parceiros na gestão de um conflito. Esta base comum de entendimento é fornecida pela doutrina.

Reconhecendo uma estreita ligação com a OTAN, a doutrina do Reino Unido é, na medida do possível, coerente com a desta organização. O desenvolvimento da doutrina das FARU aborda essas áreas não cobertas adequadamente pela OTAN, colaborando com a evolução da doutrina desta organização, em conformidade com o pensamento e experiência nacional.

A Figura abaixo ilustra dois aspectos importantes das FARU: a doutrina (“*Concepts and Doctrine*”) como vetor na formação de capacidade militar⁹⁰ e a mentalidade de emprego conjunto (“*Joint Capability Packages*”). Segundo o *Defence Framework* (2010), o adestramento de forças conjuntas é elencado como um dos processos principais na construção de capacidades militares. Como processo de apoio essencial de que este adestramento depende se enumera a doutrina.



Figura 10 - A Doutrina como vetor de formação de capacidades conjuntas nas Forças Armadas do Reino Unido.

Fonte: Reino Unido (2008)

⁹⁰ Segundo o *Defence Framework* (REINO UNIDO, 2010), capacidade militar (“*military capability*”) é a capacidade contínua de alcançar um resultado operacional desejado ou efeito.

Quanto a doutrina referente ao DICA, é algo que remonta ao início do último século, com a inclusão de um tópico “Leis da Guerra Terrestre” em seu Manual de Direito Militar editado em 1914. Além disto, o trato dos ingleses para com os PG argentinos durante a Guerra das Malvinas se tornou *leading case* na disciplina, citado inclusive pelo CICV. Para o presente estudo, portanto, aspectos do DICA estampados na doutrina deste país serão de valor.

5.2 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE COMANDO CONJUNTO BRITÂNICO

O Plano não é nada. Planejar é tudo.

Eisenhower (REINO UNIDO, 2008)

Para a doutrina militar do Reino Unido, operações conjuntas são definidas simplesmente como “*Operations in which 2 or more Services participate*”. Mas a publicação deixa claro que, para serem eficazes, as operações conjuntas devem ser muito mais que apenas uma série de discretas operações conduzidas por um comando único. Segundo a JDP 01 (2008), uma campanha conjunta de sucesso deve se assemelhar mais a um composto resultado da interação de vários elementos do que apenas a uma combinação de elementos, fazendo assim melhor uso de todos os recursos disponíveis⁹¹.

Antes de tecer mais detalhes a respeito do processo empregado para planejar estas operações, cabe salientar que seu nível de amadurecimento merece destaque. Conforme visto anteriormente, o RU foi consideravelmente envolvido na 2ª GM, integrante da força aliada vencedora e coator mais próximo do grande vencedor do conflito: os Estados Unidos da América. Sendo a 2ª GM um grande divisor de águas nas operações conjuntas e os EUA seu mais proeminente difusor, infere-se que o processo britânico tende a ter um bom nível de desenvolvimento.

⁹¹ *Effective joint operations are, however, more than just a series of discrete operations carried out under a single command. A successful joint campaign resembles a composite rather than just a combination of elements, making best use of all available capabilities and managing, in particular, the vital interplay between land/air, maritime/air and maritime/land assets. Although the operational level is invariably joint, joint operations are not always set at the operational level; tactical activity frequently involves more than one Service. (JDP 01, 2008)*

A estrutura de tempo de paz do MDRU colabora para um eficaz emprego conjunto das forças, por meio de órgãos como o que o *Defence Framework* (REINO UNIDO, 2010) chama de *Permanent Joint Headquarters* (Quartel-general Conjunto Permanente, em tradução livre). Entre as tarefas deste QG Conjunto Permanente, destacam-se:

- prover assessoramento militar politicamente coerente com os compromissos estratégicos do **RU a tropas em operações conjuntas** ou combinadas no exterior;
- quando determinado pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa, exercer o comando das forças designadas para operações internacionais conjuntas e combinadas, a fim de alcançar os objetivos estratégicos do Reino Unido;
- em conjunto com os comandos de cada Força armada e Chefes de Escritório, **desenvolver a capacidade conjunta do Reino Unido de combate**; e
- aprimorar a eficácia e a eficiência **das bases permanentes de operação conjunta**, de modo que elas sejam otimizadas para atender as missões futuras e atuais. [grifo nosso]

Assim, a noção de emprego conjunto no Reino Unido é uma regra, e não uma operação eventual, feita de maneira episódica de acordo com as possibilidades específicas de cada força. Enquanto a reduzida dimensão geográfica do RU pode fazer com se acredite que estas tarefas sejam mais fáceis em um espaço menor, o desdobramento das FARU pelo mundo, conforme ilustrado na Figura 09, deixa claro que sua área de atuação é bem ampla. Neste sentido, o QG Conjunto Permanente surge como uma ferramenta imprescindível e central no Processo de Planejamento de Comando para Operações Conjuntas.

A fim de se compreender a fase do planejamento operacional conjunto das FARU correspondente ao exame de situação brasileiro, será percorrido um caminho lógico iniciado pela Publicação de Doutrina Conjunta 1-00 Campanhas (JDP 01, *Joint Doctrine Publication 01 Campaigning*) para, em seguida, se estudar o manual diretamente afeto ao tema, a Publicação de Doutrina Conjunta 5-00 Planejamento de Campanhas (JDP 5-00 *Joint Doctrine Publication 5-00 Campaign Planning*).

Na parte introdutória da Publicação de Doutrina Conjunta 1-00 Campanhas (JDP 01, *Joint Doctrine Publication 01 Campaigning*), percebe-se a valorização de alguns princípios de guerra similares aos de outras forças ocidentais, como Objetivo,

Segurança, Surpresa, Massa, Economia de Meios, Ofensiva, Manutenção do Moral, Flexibilidade, Cooperação e Sustentabilidade. Estes princípios devem orientar comandantes e seus estado-maiores nos planejamentos e condutas de qualquer atividade militar das FARU, não apenas de guerra. Neste ponto surge um aspecto que interessa sobremaneira ao DICA. O JDP 01 acrescenta que existe um fator adicional: a legitimidade. Explicando a seguir que:

Legitimacy is a significant additional factor, influencing the application of force in particular; legitimacy is broader than legality, and encompasses political, moral, and ethical propriety as well. It is an important factor in creating and sustaining Campaign Authority: 'the authority established by international forces, agencies and organisations within a given situation in support of (or in place of) an accepted (or ineffective, even absent) indigenous government or organisation.

Legitimidade é um fator adicional significativo, influenciando a aplicação de força, em particular. **A legitimidade é mais ampla do que a legalidade e engloba a correção política, moral e ética.** É um fator importante na criação e sustentação da Autoridade da Campanha. Autoridade da Campanha é "a autoridade estabelecida por forças internacionais, de agências e organizações dentro de uma dada situação de apoio (ou, no lugar de) a um governo aceito (ou ineficaz, ou mesmo ausente)"⁹². (grifo do autor)

Ao longo de seus esforços para estabilizar o Iraque e Afeganistão, os Estados Unidos cada vez mais invoca o trabalho de civis contratados. De acordo com Lindemann (2007), o Comando Central dos EUA contabilizava, no final de 2006, cerca de 100.000 empreiteiros operando apenas no Iraque. Estima-se que 30.000 - mais que o número de forças não-americanas da Coalizão no Iraque - fornecem serviços militares armados como a segurança pessoal e de instalações. Neste contexto, o fenômeno *Blackwater* foi marcante nas operações dos EUA no Iraque. O governo dos EUA contratou empreiteiras para operar sistemas de armas, interrogar prisioneiros, e conduzir comboios através de áreas de alto risco.

Também o RU se serve deste expediente, em especial no sistema operacional logística. Segundo o Comodoro-do-Ar Andy Gell⁹³ (2011), as forças armadas do Reino Unido empregam amplamente a terceirização nas operações de combate em que se envolve, mormente na logística no inóspito teatro de operações do Afeganistão.

⁹² Tradução livre pelo autor.

⁹³ O militar era, na ocasião, o Chefe de Política de Logística de Defesa do Reino Unido.

A autoridade compreende que a questão do emprego de civis no teatro de operações, à luz do DICA é delicada. Ele assevera todavia que, sob o seu ponto de vista, civis contratados não exercem atividade de combate, mantendo portanto o *status* de civil e de não-combatente com todas as prerrogativas que as Convenções de Genebra lhes garantem.

No que diz respeito ao emprego da força, a postura de Estado do Reino Unido é de que, frente a situações complexas, buscam-se ações em diversos campos de atuação, valendo-se principalmente de instrumentos diplomáticos, econômico e militar. O RU entende que, apesar de cada um deles ser limitado, em termos de sua influência e impacto, o emprego cuidadoso de todos os instrumentos em conjunto - utilizando princípios gerais comuns e processos colaborativos na obtenção de uma abordagem global do problema - aumenta as chances de um desfecho favorável da situação problema.

Assim, fica claro que o estado britânico reconhece a extrema necessidade de se estudar uma situação problema por meio de uma perfeita harmonia entre diversos atores distintos, não somente o militar. O JDP 01, todavia, deixa bem claro que “...*in situations of extreme violence, the ultimate **responsibility must rest with the military commander***⁹⁴” (grifo nosso). Consagra-se assim a noção de que o planejamento da campanha é interdisciplinar, mas o especialista em emprego de violência autorizada pelo estado britânico é o comandante militar. Tal assertiva se reveste de fundamental importância para o Direito Internacional dos Conflitos Armados, em especial no que se refere à responsabilidade de comando.

Segundo o JDP 01, este especialista em uso autorizado da violência, se estiver a frente de uma força conjunta britânica terá as seguintes atribuições no planejamento de uma campanha, tudo naturalmente apoiado no trabalho de seu Estado-Maior: a formação e o desenvolvimento das idéias operacionais iniciais⁹⁵; tradução dessas idéias em uma ou mais Linhas de Ação viáveis; seleção de uma

⁹⁴ Em situações de extrema violência, a responsabilidade derradeira deve ser do comandante militar. (tradução livre do autor)

⁹⁵ A doutrina britânica se vale do conceito de Desenho Operacional. Para esta metodologia, os principais elementos que irão nortear o Desenho da Campanha, e pelo qual as idéias do comandante de força conjunta são traduzidas em ações são: a Análise Operacional, os Conceitos do Planejamento de Campanha e o Plano de Campanha. Estes são descritos abaixo.

Linha de Ação específica, e a determinação de um adequado Conceito da Operação.

Na fase inicial, em que o planejador deve visualizar como cumprirá sua missão, chama-nos a atenção em termos de DICA, a autorização que o JDP 01 faz da tomada de riscos. Reza a doutrina britânica que freqüentemente será necessário sobrepesar entre se enfatizar uma estável conquista de objetivos estratégicos de longo prazo e oportunidades fugazes de risco muito maior, mas de efeito de curto e ainda possivelmente médio e longo prazos.

A doutrina de planejamento conjunto do Reino Unido aqui reforça Clausewitz (2003) aceitando a guerra como o domínio da incerteza, em que mais de setenta e cinco por cento das ações permanecem “nas brumas”. Sendo assim, mais eficaz é o comandante que consegue extrair no meio da bruma aquelas variáveis do campo de batalha que de fato permitam diminuir os riscos. Pela eficiente diminuição dos riscos estaria o comandante interferindo decisivamente no resultado final da campanha.

A tomada de riscos, portanto, pode funcionar como um atalho, ou até mesmo como única saída⁹⁶ para a resolução de um problema militar. A autorização doutrinária de se assumir riscos, todavia, não deve servir de argumento para violações claras do DICA, como, por exemplo, empreender um ataque “arriscando-se” destruir um bem histórico reconhecidamente protegido.

Em respeito ao princípio de guerra do objetivo, a doutrina britânica elenca o estado final desejado da campanha - e sua relação com a solução desejada - como o ponto focal do planejamento. O Glossário do Reino Unido de Termos e Definições de Emprego Conjunto e Multinacional (REINO UNIDO, 2006) define o estado final desejado da campanha como sendo: “*The political and/or military situation to be attained at the end of an operation, **which indicates that the objective has been achieved.** The end state should be established prior to execution*⁹⁷” (grifo nosso). O estado final desejado deve esclarecer, dentro do espectro da abordagem

⁹⁶ Sobre o risco como única saída, o JDP menciona o episódio em que o general Petraeus se dispôs a assumir riscos de curto prazo no Iraque, em 2007, ao explorar o “despertar” de ex-rebeldes que se voltaram contra a Al-Qaeda no Iraque. Petraeus entendeu que sem o risco de tal progresso no curto prazo, poderia sequer haver um longo prazo.

⁹⁷ A situação política e / ou militar a ser atingida no final de uma operação, **o que indica que o objetivo foi alcançado.** O estado final deve ser estabelecido antes da execução. Tradução livre do autor. (grifo nosso)

multidisciplinar da situação-problema, qual será a contribuição do ponto de vista militar para a solução da questão.

O JDP 01 acrescenta que um comandante conjunto pode receber o estado final desejado ou obtê-lo por meio da interpretação das diretrizes recebidas do escalão superior, mesmo que este seja o nível político. Caso ele venha a elencar o estado final desejado, uma análise subsequente deve esclarecer e confirmar a compreensão do comandante acerca das diretrizes que recebeu, validando assim seus objetivos de campanha e estabelecendo as bases em que serão planejadas as atividades militares.

A seguir o JDP 01 faz algumas observações acerca da Análise Operacional, citada acima como um dos elementos mais relevantes do Desenho Operacional. Ela consiste em um processo de resolução de problemas, aplicado a problemas muitas vezes mal definidos em ambientes incertos e dinâmicos, em situações de elevados riscos em que há ainda a pressão de tempo.

Seu produto final é uma decisão sobre o que fazer e quando e onde fazê-lo. Na prática e especialmente em situações onde as forças e comandantes militares estão envolvidos com outras agências e partes interessadas, esta decisão pode refletir um julgamento ou mesmo um compromisso comum. Tal noção de compromisso comum é extremamente útil para se garantir um adequado equilíbrio de interesses naquilo que o manual chama de “*relevant operational community*”. Esta comunidade operacional relevante é o conjunto de atores que devem agir nos conflitos atuais, encabeçadas pela força conjunta, mas composta de inúmeros outros entes.

A obra estabelece que a Análise Operacional somente funcionará adequadamente se o comandante conjunto atentar para dois aspectos fundamentais: compreender o problema e focar no estabelecimento da “arte do possível”.

Para se ter a compreensão do problema, o JDP 01 afirma que o comandante deve analisar a missão atribuída e o objetivo a ela relacionado. O objetivo é o aspecto em que a missão se apóia ou aquele que apresenta a maior resistência a essa missão. Especialmente em operações de vulto, este objetivo tenderá a ser as forças militares do adversário. Sob este ponto, o JDP assevera que apenas com uma análise detalhada de missão e de seu objetivo, logo no início do processo de planejamento, será possível se chegar a um conceito da operação adequado.

A criação da “arte do possível”, por sua vez, consiste num entendimento completo do problema militar, estabelecendo-se uma base lógica para que o comandante possa fornecer a devida orientação para seu estado-maior conjunto. Para que isso ocorra, a doutrina britânica compreende que se deve trabalhar com fatores de planejamento especialmente selecionados para aquela situação problema, evitando-se as listas de verificação predeterminadas. Observa-se neste ponto uma ressalva ao emprego indiscriminado aos consagrados mementos e *check lists* tão comuns no meio militar; tudo a fim de se evitar engessar o raciocínio do estado-maior conjunto. Caracteriza-se aqui a valorização do princípio de guerra da flexibilidade, já mencionado *supra*.

Assim, a Análise Operacional fica compreendida como um processo interativo entre o comandante conjunto e seu estado-maior para a formulação inicial do plano de campanha, e sua conseqüente adaptação ao longo do tempo, gerando ordens e de diretrizes aptas para cumprir a missão.

Este processo tem cinco premissas básicas a serem perseguidas. A primeira delas diz respeito à análise precisa das diretrizes do escalão superior e do contexto em que a situação-problema se encontra, a fim de “enquadrá-lo” convenientemente. Deve-se deixar bem claro qual a natureza da ameaça e como ela se manifesta, tendo a atenção de se considerar que, atualmente, o foco não pode ser apenas o oponente militar, uma vez em que em muitos casos pode não haver nenhum protagonista assim como entendidos na guerra convencional.

A partir desta definição, o comandante e o estado-maior devem analisar qual a possibilidade efetiva de emprego e como a força conjunta deve ser manobrada e estruturada em razão disto. A análise deve passar pela avaliação do nível de interação civil-militar necessário e quais atores do componente civil poderão ser considerados hostis, neutros, aliados ou colaboradores. Além disto, a existência de refugiados deve ser levada em conta. Neste ponto, a doutrina britânica faz uma observação final relevante: “*This interaction may be the crucial flank*⁹⁸”.

Verifica-se aqui, que o processo de resolução de problemas da Análise Operacional do Reino Unido reconhece a atualidade das considerações civis no planejamento das campanhas conjuntas em conflitos contemporâneos, colocando-as sob o *status* de possível ponto de fraqueza, ou flanco exposto da campanha.

Por fim, nesta fase do “enquadramento” da situação problema, o comandante conjunto e seu estado-maior devem investigar qual é o nível de consentimento e de respeito que a força conjunta deve esperar e suas conseqüências. Tais aspectos irão nortear, entre outras coisas, a postura das forças e a necessidade de ações para se buscar aumentar o consentimento para um nível que torne o ambiente operacional favorável ao desencadeamento das ações.

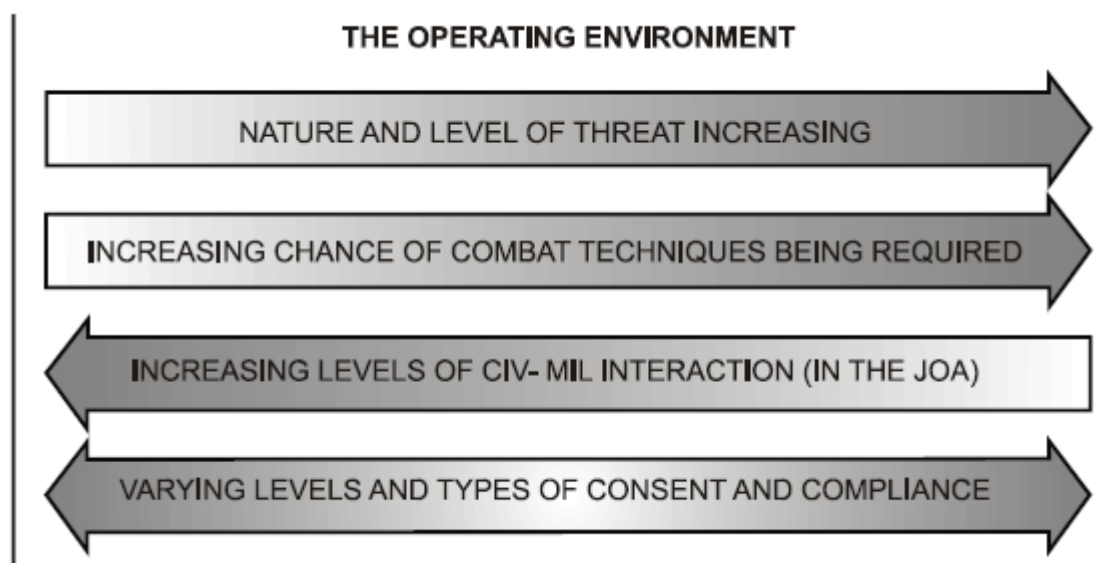


Figura 11 - O “enquadramento” da situação problema e a compreensão do ambiente operacional.
Fonte: Reino Unido (2008)

A segunda premissa em que a Análise Operacional se baseia é a de garantir a maior clareza possível no concerto dos outros entes envolvidos na campanha, em especial no resultado desejado e na contribuição que cada um deve apresentar para o atingimento dos objetivos da campanha.

A terceira premissa diz respeito ao cuidado na confirmação de uma perfeita interligação entre os objetivos da campanha e os esforços estabelecidos para cada instrumento de poder empregado. Tal premissa é chamada pelo JDP como a “a validação dos objetivos de campanha” e atende ao princípio de guerra do objetivo.

A quarta premissa é que as possíveis linhas de ação deve ser elaboradas em coerência com o estado final desejado para a campanha. Por fim, é prevista a

⁹⁸ Esta interação pode ser o flanco crucial (tradução livre do autor).

constante revisão pelo comandante conjunto da LA selecionada, ainda que durante a execução da campanha.

A doutrina britânica de planejamento conjunto observa que devido a complexidade dos conflitos contemporâneos, a tomada de decisão se torna muitas vezes um polêmico processo coletivo, em que - não obstante os méritos do planejamento racional - às vezes fatores sociais, inter-pessoais e institucionais desempenham um papel importante. Em face desses desafios, o comandante conjunto, com base na sua experiência pessoal, deve buscar desenvolver uma abordagem própria para a situação em curso.

A partir destas considerações, o JDP elenca uma gama de metodologias que podem apoiar a tomada de decisão. Elas consistem em uma flexibilização do processo de tomada de decisão, com escopos diferentes de acordo com as necessidades da situação-problema. O quadro a seguir, as resume:

Metodologia de suporte à tomada de decisão	Descrição	Escopo
Análise de Riscos e Gestão	Identificação, avaliação e gerenciamento pelo Cmt Cj dos riscos envolvidos, fornecendo diretrizes ao seu EM e forças subordinadas para a redução de riscos.	Redução dos riscos, incluindo a delegação de assunção de riscos para o Esc subordinado e a transferência de riscos insuportáveis ao Esc superior.
Inimigo Vermelho e Jogo da Guerra	Constituição de uma equipe independente com espírito de "Inimigo". Jogo da Guerra com emprego de especialistas em análise operacional e foco na geração de planos de contingência pelo EM.	Reforço da análise crítica e lógica, validando o planejamento da campanha, tanto antes como durante sua execução.
Designação de Mentores	Nomeação de um oficial antigo como mentor, pelo Esc superior, ou mesmo designação de um no âmbito da Força Conjunta.	Disponibilizar ao comandante conjunto os benefícios da experiência de um terceiro de forma objetiva e confidencial, a fim de melhorar a qualidade de sua tomada de decisão.
Facilitação	Uso de facilitadores treinados (normalmente distintos do comandante ou de qualquer líder com poder executivo ou de representação) em especial no planejamento em um contexto multi-agências.	Assegurar a efetiva participação de todos os agentes, incluindo aqueles inexperientes em práticas de planejamento formal de campanhas. Eficiente gestão de conflitos internos dentro de um grupo com potencial de ocorrer antagonismos.
Dissidência Institucionalizada	Designação de um "Advogado do Diabo" ⁹⁹ externo questionando o trabalho do EM.	Evitar os perigos do <i>groupthink</i> ¹⁰⁰ , que pode conduzir o EM a chegar a conclusões prematuras. Assegurar que a elaboração de uma linha de ação não venha a ser mero resultado de acomodação do EM. Evitar que um EM Cj possa vir a desenvolver elevado nível de coesão que pode, em algumas circunstâncias, diminuir a eficácia de sua tomada de decisão.

Quadro 03 – Metodologias de suporte à tomada de decisão no processo de planejamento conjunto do Reino Unido.

Fonte: o autor, com base em Ministério da Defesa do Reino Unido (2008).

⁹⁹ Aquele que se encarrega de opor e sustentar objeções a qualquer tese, ou anda sempre a levantar dificuldades, a criar objeções. (HOLANDA, 2010)

¹⁰⁰ Fenômeno que ocorre quando membros de um grupo homogêneo e coeso tentam minimizar conflitos e chegar a uma decisão por consenso sem uma avaliação crítica das idéias ou pontos de vista alternativos (OREGON, 2011).

A tomada de decisão, desde que tomada tempestiva e eficazmente, é vista pela doutrina britânica como um sustentáculo do comando e de caráter fundamental para o sucesso das operações. Se bem conduzida, permite ainda a otimização do tempo, um dos fatores da decisão para o Brasil. O Reino Unido também coloca a avaliação de riscos como um aspecto a não ser olvidado, considerando que grande parte da arte de comandar depende do reconhecimento de quando decidir, bem como quando agir.

Esta capacidade do comandante conjunto de identificar quando decidir e quando agir se assentam no bom julgamento e intuição, baseados na consciência da situação em curso. Para haver esta consciência, o Reino Unido entende que apenas uma gestão eficiente pode garantir que o enorme volume de informações potencialmente disponíveis para um comandante conjunto não venham a obstruir ou tornar por demais sobrecarregado o processo de tomada de decisão.

Além da busca por decisões oportunas e corretas, o comandante conjunto britânico também deve ter seu foco na eficácia e, sempre que possível, buscar a comunicação pessoal de suas decisões aos seus subordinados. Mais importante que tudo isso, entretanto, será sua capacidade de tomar decisões difíceis, particularmente quando as informações disponíveis forem ambíguas ou incompletas. A doutrina conjunta do Reino Unido considera este o aspecto que caracteriza “a *strong commander*¹⁰¹”.

Somente a clara compreensão da natureza do problema militar permitirá ao comandante conjunto ser capaz de tomar decisões de qualidade. Uma segura orientação do escalão superior, uma análise operacional bem feita e um eficiente processamento do sistema inteligência auxiliam sobremaneira o comandante, a este respeito.

O JDP 01 compreende, todavia, que apesar de tudo isto, um entendimento completo dos fatores mais intangíveis e mais amplos em torno da questão só poderão vir de investigação, estudo, consultas e debates com os principais atores militares e não-militares. Ainda que o comandante conjunto britânico tenha angariado algumas destas habilidades por meio de experiência anterior, este

¹⁰¹ Um comandante forte, competente (tradução livre do autor).

"sentir"¹⁰² da situação deve ser apurado rapidamente desde o momento em que o comandante é designado devendo continuar ao longo de toda a campanha.

Mesmo reconhecendo o instinto como um dom dos grandes chefes militares, o JDP 01 deixa claro que isto não significa abrir mão de um processo de tomada de decisão, ainda que em situações limite: *“Even when a very rapid decision is required, decision-making should be structured and supported by appropriate tools and procedures”*. Em resumo, mesmo uma decisão sob pressão, deve ser tomada sob a égide de um processo. Este deve seguir uma estrutura e ter apoio em ferramentas e procedimentos adequados.

O processo de tomada de decisão para o planejamento de operações conjuntas das forças armadas britânicas segue um rito de quatro fases.

Na primeira fase, a de “Diretrizes”, o comandante conjunto determina a natureza da decisão exigida e o tempo disponível para se fazer isso, disponibilizando tempo suficiente para o planejamento e a preparação de seus subordinados. Em seguida, ele emite orientações de planejamento ao seu estado-maior e demais subordinados para que alinhem toda a ação exigida para se cumprir a missão. O escopo aqui é permitir ao comandante conjunto chegar posteriormente à sua decisão de maneira tempestiva e ordenada.

A seguir, segundo o JDP, se inicia a fase das “Consultas”. De acordo com o manual, a consulta o mais rápido possível com outros comandos permite ao comandante conjunto compreender as principais inquietações dos outros comandantes. Além disto, em contato com outros quartéis-generais, o comandante conjunto poderá avaliar melhor a possibilidade e impactos de alterações posteriores nas diretrizes já emanadas.

Essas consultas devem ocorrer em três direções: para cima, a fim de se buscar orientações e garantir que o escalão superior está a par das intenções do comandante conjunto; para os lados, a líderes de igual estatura no meio civil, seus próprios consultores (como os legal advisers, por exemplo) e seus oficiais de estado-maior, preferencialmente os mais experientes; para baixo, aos comandantes

¹⁰² Neste ponto a doutrina britânica se vale de Charles de Gaulle: “Os grandes líderes militares sempre tiveram consciência da importância do instinto. O que Alexander chamou sua “esperança”, César a sua “sorte” e Napoleão sua “estrela” era simplesmente o fato de que eles sabiam que tinha um dom especial de

subordinados para assegurar que eles compreenderam o problema militar, e que tem a oportunidade de contribuir para sua solução, gerando ainda uma sensação de compromisso com as decisões posteriores tomadas no comando conjunto.

Por fim, referente a esta fase das “Consultas”, vale mencionar que a doutrina britânica privilegia, além do princípio da Cooperação, o da Surpresa, ao ensinar ao comandante conjunto que ele, não raro, terá vantagens consideráveis elaborando um planejamento inicial rapidamente, desde que tome esta iniciativa em colaboração com outros comandos. A ressalva é feita, todavia, de que o comandante conjunto precisa estabelecer procedimentos firmes para gerenciar as consequências do primeiro contato de seu planejamento inicial com as “forças amigas”. Em suma, ao consultar outros entes, eles naturalmente podem vir a discordar das diretrizes emanadas na primeira fase do processo, exigindo flexibilidade por parte do comando conjunto para se adaptar aos novos *inputs*.

A próxima fase do processo de tomada de decisão conjunto britânico é a da “Análise”. O manual JDP estabelece que, antes de chegar a sua decisão, o comandante conjunto deve considerar todas as informações e assessoramentos de seus comandantes táticos, além, é óbvio, do trabalho do seu estado-maior. Apesar de o comandante conjunto invariavelmente exercer seu juízo se valendo de informações incompletas, esse risco pode ser reduzido caso os elementos essenciais de informação críticos sejam identificados e satisfeitos o mais rapidamente possível.

A quarta fase do processo é a da “Decisão e Execução”. Apesar de parecerem duas semifases em uma, a partir da importância que a doutrina britânica dá à supervisão que se deve fazer sobre a decisão tomada, compreende-se porque decisão e execução são consideradas num estágio único do processo.

A publicação ressalva ainda que as quatro fases do processo de tomada de decisão do comandante conjunto ocorrerão frequentemente de maneira simultânea, e não linear e consecutiva. Neste contexto, o prazo fatal para que a decisão seja tomada pode estar claro e aflorar das próprias circunstâncias. Se isto não ocorrer, entretanto, este “quando se tomar a decisão” deve ser claramente estabelecido durante a primeira fase, a de “Diretrizes”.

estabelecer contato com a realidade das situações problema tão intimamente a ponto de dominá-las.”

As fases da “Consulta” e da “Análise” podem se mesclar, levando à tomada de decisões em curto espaço de tempo, “pra já”. Tomada em prazo curtíssimo, a decisão irá invariavelmente envolver o juízo do comandante conjunto sobre uma nuvem de informações incompletas, o que significa dizer que riscos¹⁰³ não poderão ser absolutamente evitados. O Reino Unido prefere, entretanto, que se privilegie a iniciativa e a impulsão, evitando a paralisia em razão de se esperar um inalcançável esclarecimento completo da situação.

A doutrina britânica alerta que os comandantes conjuntos devem possuir o discernimento para saber o que e a quem delegar. Devem ter a consciência que embora possam delegar a sua autoridade, eles conservam sempre para si a responsabilidade. Tal aspecto coaduna para a quase inafastabilidade da responsabilidade de comando, conforme prescreve o DICA. Cabe ressaltar que ela pode abranger, além do comandante conjunto, também os elementos de estado-maior.

Neste ponto vale identificar uma lição estampada na parte que toca os cuidados que o comandante conjunto deve ter ao empregar forças conjuntas. O JDP 01 entende que um comandante, ao ter ao seu dispor uma força conjunta, deve buscar selecionar os meios para cumprir determinada atividade operacional, com base nos requisitos que a atividade requer e nas capacidades das forças a ele adjudicadas.

O comandante deve deixar bem clara a sua intenção para que, durante a “orquestração” dos meios adjudicados, todos eles colaborem de maneira adequada para que a missão seja cumprida.

Para tanto, o manual elenca alguns cuidados a serem tomados pelo comandante ao trabalhar com uma força conjunta. Ele deve ter em mente três aspectos. O primeiro deles é que:

*Ensure that all activities are effectively targeted, not least to ensure that they are mutually supporting and **undertaken in accordance with the Laws of Armed Conflict (LOAC)**.*

[...] *The **principles** of the LOAC are distinction, proportionality, military necessity and humanity*¹⁰⁴. [JDP 01, 2008] [grifo nosso]

¹⁰³ O gerenciamento de riscos no EM conjunto do Reino Unido já foi abordado *supra*.

¹⁰⁴ Assegurar que todas as atividades estão bem orientadas, sobretudo para garantir que as forças se apoiam mutuamente e atuam de acordo com o Direito Internacional dos Conflitos

O segundo cuidado diz respeito a verificar a coerência e a integração entre as ações do escalão superior e aquelas elencadas pelo escalão em tela. Por fim, o comandante conjunto deve considerar a influência de políticas nacionais ou multinacionais nas tomadas de decisão.

Estas políticas em regra consideram a questão humanitária, no sentido de apoio à população civil presente no TO. Tal questão também é colocada no manual, como informação ao comandante conjunto de que cada vez mais, as operações militares são coordenadas e harmonizadas com as de outras agências, incluindo ONGs, Organizações Internacionais. A título de exemplo, enumera-se o normalmente presente Escritório da ONU para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA), o qual estabelece um centro de coordenação em toda grave crise humanitária.

Vale a consideração que tais organismos colaboram na consciência situacional e na adequada “orquestração” dos meios adjudicados. é comum entretanto, que, fruto de seu conhecimento do assunto e de experiência em conflitos armados, sejam também fiscais do Direito Internacional dos Conflitos Armados, cobrando da força conjunta ações em acordo com a lei e denunciando violações. Seu trabalho, por exigir trato direto com a população local, lhes empresta acesso direto a informações acerca disto.

As decisões críticas que um comandante de força conjunta deve tomar nas FARU são destacadas no JDP 01. A primeira decisão importante é, no início do processo de tomada de decisão, selecionar um conceito vencedor para a campanha e a melhor linha de ação. Tirando esta, demais decisões críticas devem abranger aspectos susceptíveis de determinar o sucesso ou fracasso da campanha.

Entre estas, três se destacam. A primeira é a posição inicial da força conjunta. Sua importância é colocada como fundamental, uma vez que posteriores reposicionamentos podem não ser possíveis. Assim, o comandante conjunto deve se concentrar no que ele está tentando alcançar na área de operações e, a partir deste trabalho, determinar o posicionamento inicial de sua força.

A segunda diz respeito à determinação do esforço principal. Tal decisão é mencionada como crítica, pois permitirá concentrar as atividades da força sobre as ações que o comandante conjunto julgar vitais. Uma mudança no esforço principal requer uma análise cuidadosa e não deve ser feita sem um calendário pré-estabelecido. Alterações com muita frequência podem dissipar o poder de combate em vez de alcançar a concentração, apesar de o JDP fazer a ressalva que uma rápida mudança no esforço principal pode ser também uma excelente maneira de se aproveitar um êxito ou uma oportunidade imprevista.

O emprego da reserva é também citado como uma decisão considerada crítica. Se o comandante optar por manter uma reserva (o que pode ser discutível em operações conjuntas de nível operacional no Reino Unido), a decisão de empregá-la deve recair exclusivamente nele.

A doutrina britânica elenca dois fatores como vitais para esta decisão: emprego oportuno, e a segurança da força empregada. Para analisá-los, o comandante deve ter perfeita noção dos tempos de desdobramento e de deslocamento da reserva, de modo a ter o efeito desejado sobre o inimigo – uma ação desencadeada muito cedo ou muito tarde pode ter conseqüências desastrosas, seja para a campanha, seja para a própria reserva.

Finalizando este ponto, deve o comandante conjunto disfarçar suas intenções de modo a aumentar a incerteza do inimigo e, assim, ampliar, uma vez empregados, os efeitos da reserva. Percebe-se aí respeito a princípios de guerra elencados *supra*, como o da segurança e da surpresa.

Outra decisão crítica que um comandante conjunto deve se ater diz respeito ao emprego de forças especiais. O JDP 01 alerta que as operações com forças especiais podem oferecer ganhos consideráveis para o sucesso da campanha. Todavia, pela sua natureza complexa e potencialmente alto risco, exigem uma coordenação cuidadosa. Uma vez que há ocasiões em que o comandante conjunto não poderá controlar diretamente as forças especiais no terreno e que os efeitos decorrentes de suas operações são susceptíveis de real impacto sobre as condições na área de operações conjuntas, a decisão sobre o seu emprego é considerada crítica. Por isso, o Reino Unido sugere ao comandante conjunto que avoque para si tal medida.

Exemplo prático desta consideração é o caso recente da morte do ex-presidente da Líbia, Muamar Kadafi. Ficou claro nos vídeos postados na rede

mundial de computadores a existência de ocidentais durante a batalha que antecedeu a captura de Kadafi. A primeira hipótese que se levantou é de que eram forças especiais de algum país da OTAN em apoio às tropas rebeldes. Levaram-nas ao sucesso, mas não conseguiram impedir que após capturado e desarmado, o ex-ditador fosse literalmente assinado, contrariando claramente normas do DICA.

Finalizando este ponto em que foram descritas as decisões críticas durante o processo de tomada de decisão do comandante conjunto britânico, o JDP 01 assevera que o comandante deve atentar para o fato de não estar tomando decisões demais, o que tende a impactar diretamente na “*subordinates freedom of action*”¹⁰⁵.

Ao abordar aspectos do relacionamento entre comando e estado-maior, são ressaltados aspectos como a importância da liderança e personalidade do Comandante da Força Conjunta e da manutenção de um ambiente de confiança e respeito, a fim de que seja comum a existência de contrapontos, enriquecendo o planejamento como um todo. Neste contexto, o JDP 01 deixa claro quem são os membros mais importantes do Estado-Maior Conjunto das FARU:

*A JFC should pay particular attention to the delegated authority and responsibility within his **core team** (COS, DCOS, POLAD, Cultural Adviser, **Legal Adviser (LEGAD)** and Deputy Commander, if one is present)¹⁰⁶.*

Fica latente aqui, que o Reino Unido enxerga como fundamental a existência aos consultores jurídicos e a atenção particular que a eles se deve emprestar.

Considerando que muitas vezes para se cumprir uma norma de DICA - por exemplo, dar alerta oportuno à população antes de um ataque - é mister se valer de todos os meios possíveis, vale a pena apresentar aspectos do trato com a mídia presentes no processo de planejamento de comando conjunto britânico.

¹⁰⁵ O JDP 010 faz uma referência legal à liberdade de ação. Para as FARU, liberdade de ação de uma força conjunta pode ser considerada uma “abertura” pela qual seu poder de combate pode ser aplicado, ou uma parte dele, por um período limitado ou em um espaço territorial definido. O comandante pode definir critérios para se caracterizar a liberdade de ação, mas o manual assevera que três aspectos são particularmente indispensáveis: legitimidade, a sustentabilidade e a segurança proporcionada pela proteção da força são os mais prováveis de serem adotados. A legitimidade, como fator transversal aos princípios de guerra, e sustentáculo da autoridade da campanha conjunta britânica já foi abordada *supra*.

¹⁰⁶ Um comandante de força conjunta deve prestar especial atenção à autoridade delegada e responsabilidade dentro de sua **equipe principal** (COS, DCO, POLAD, Conselheiro Cultural, **assessor jurídico** (LEGAD) e subcomandante, se houver). (tradução livre do autor)

Ao tratar de considerações sobre a mídia, o JDP 01 elenca o que a doutrina conjunta do Reino Unido entende como uma equipe mínima e ideal de mídia para se assegurar um bom relacionamento do Comando da Força Conjunta com ela: "A *JFC's staff should include, as a minimum, a Chief Media Operations and, ideally, a Media Adviser and a Media trained linguist.*"¹⁰⁷

A existência dos três componentes caracteriza a preocupação com o "efeito CNN¹⁰⁸" e com o empenho em não se perder o apoio da população local e doméstica, o que pode comprometer sobremaneira a autoridade da campanha. Em última análise, um mau relacionamento com a mídia pode fazer com que esta venha a se afastar do comando conjunto para obter informações. Quando isto acontece, o acesso a fontes menos confiáveis pode gerar reportagens equivocadas ou baseadas em meias versões dos fatos, caracterizando violações do DICA que podem até mesmo não ter ocorrido de fato.

Dentro do processo de tomada de decisão enquadrado no ciclo Diretrizes, Consultas, Análise, Decisão e Execução nos chama a atenção nesta publicação, indubitavelmente, as Considerações Legais:

All military operations must be conducted within a legal framework. The laws that apply will, like the ROE, vary depending upon the nature of the operation. The applicable law may be a combination of international and domestic (national) laws and will include human rights law. Failure to comply with the law, or even perceived failure, can significantly undermine Campaign Authority¹⁰⁹. [grifo nosso]

Feito este primeiro alerta ao comandante conjunto - de que o enquadramento legal deve ser preciso e respeitado, sob pena de comprometer aquela manobra perfeitamente concebida - o JDP passa a descrever quatro Considerações Legais que provavelmente deverão ser levadas em conta:

A primeira diz respeito a assegurar que tanto o comandante como aqueles sob seu comando compreendem suas responsabilidades e obrigações legais e são

¹⁰⁷ Um EM conjunto deve dispor, no mínimo, um Chefe de Operações de Mídia, e preferencialmente, um assessor de mídia e um intérprete treinado. (tradução livre do autor)

¹⁰⁸ Termo empregado para descrever o impacto resultante da cobertura de notícias em tempo real, 24 horas sobre os processos decisórios dos estados (HARVARD, 2002).

¹⁰⁹ Todas as operações militares devem ser conduzidas sob um enquadramento jurídico. As leis que se aplicam, tal como as regras de engajamento, variam consoante a natureza da operação. A lei aplicável pode ser uma combinação de normas internacionais e domésticas, também incluindo os direitos humanos. O não cumprimento da lei, ou mesmo uma falha de percepção, pode prejudicar significativamente a Autoridade da Campanha. (tradução nossa)

treinados de acordo com as regras de engajamento definidas para a operação. Cabe salientar que as regras de engajamento são colocadas como “assunto-chave” no JDP 5-00 e no âmbito da doutrina britânica são assim definidas:

Diretrizes emitidas pela autoridade militar competente que especificam as circunstâncias e os limites dentro dos quais forças irão iniciar e / ou prosseguir o engajamento em combate com forças oponentes. (REINO UNIDO, 2006)¹¹⁰.

A segunda Consideração Legal diz respeito ao dever maior que os comandantes têm de assegurar o cumprimento da lei, e a observância a todo custo das regras de engajamento, exercendo a devida ação de comando sobre seus subordinados.

Observa-se aqui mais uma vez a preocupação com a supervisão. Ela é vista como parte integrante dos noventa por cento da responsabilidade do comandante sobre qualquer decisão. Conforme Patton, já abordado *supra*, para que as regras de engajamento sejam pragmaticamente difundidas e cumpridas, é imperativa sua estreita supervisão pelo comandante conjunto.

A terceira Consideração se refere aos contextos multinacionais, em que o comandante de força conjunta deve considerar as diferentes posições políticas nacionais e as obrigações legais dos respectivos contingentes nacionais (incluindo o seu). Deve-se compreender que a participação nacional na operação pode se basear em certas condições e as regras de engajamento nacionais podem se contrapor a estas condições.

O que se salienta aqui é mais uma vez a preocupação com a integração em um contingente único de realidades jurídicas distintas. Este ponto oferece ensinamentos, de relevância especial para operações interaliadas, visto que cada contingente nacional¹¹¹ terá certamente um *status* jurídico próprio em relação à operação em curso. Isto pode levar, por exemplo, à desconfortável situação de as regras de engajamento não poderem ser cumpridas à risca por todas as forças do comando conjunto.

Como membro atuante da ONU e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), as FARU apontam algumas nuances ao processo decisório em

¹¹⁰ Tradução livre do autor.

¹¹¹ Vale ressaltar que, em que pese o contexto multinacional trazer alguns ensinamentos válidos para este trabalho, as operações interaliadas não fazem parte do recorte proposto, não recebendo, portanto tratamento profundo.

ambientes multinacionais. Deixam claro que quando atuam com inúmeros países há uma incompatibilidade de equipamento, de modo de pensar, e uma falta de confiança inicial, em especial fora do ambiente OTAN.

Em um nível melhor de interoperabilidade estão as operações com membros da OTAN, pela conhecida interoperabilidade de seus equipamentos e procedimentos. No nível máximo para as FARU estariam os processos decisórios envolvendo os EUA. A longa experiência operacional ao lado dos militares dos EUA permite às FARU ter uma boa visão do modo de pensar de seu aliado e vice-versa, gerando ainda confiança suficiente para permitir o acesso sem precedentes à inteligência e respectivos fóruns de decisão. No que tange ao DICA, o JDP 01 menciona que nas operações internacionais:

c. The rules given to the force commander about the use of force – ROE – may not be entirely helpful. Furthermore, different contingents may have varying interpretations on the Laws of Armed Conflict (LOAC).

Em tradução livre: as regras dadas ao Comandante da Força Conjunta sobre o uso da força – **as Regras de Engajamento (RE) - podem não ser totalmente úteis**. Além disso, diferentes contingentes podem ter interpretações diferentes sobre o Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA).

Interpretações diferentes de DICA podem influenciar sobremaneira no processo decisório e em que aspectos do DICA devam ser considerados. Num Estado-Maior envolvendo o Reino Unido e os EUA, por exemplo, os primeiros ratificaram a Convenção de Ottawa sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição, de 1997. Os EUA não¹¹². Tal incompatibilidade no plano jurídico-diplomático certamente irá se refletir no campo militar quando do processo de tomada de decisão.

Na quarta Consideração Legal, o JDP estabelece que qualquer suspeita de ação ilegal no curso da operação conjunta deve ser imediatamente comunicada e investigada profundamente. Tal orientação se justifica sob vários aspectos, entre

¹¹² Segundo o Banco de Dados de Tratados da ONU (2011) cento e cinquenta e seis países se submeteram às Convenções de Ottawa, e trinta e sete não. Entre os últimos, além dos EUA, China, Índia, Israel, Egito, Finlândia, Irã, Rússia e Arábia Saudita. Na América Latina destaca-se Cuba.

eles para se assegurar a legitimidade da operação e a manutenção do apoio da população.

Por fim, a última Consideração Legal que o *Joint Doctrine Publication 01 Campaigning* entende como passível de ser feita pelo comandante conjunto é que ele deve sempre ter acesso a aconselhamento legal especializado, normalmente a partir de um assessor jurídico desdobrado junto ao estado-maior no quartel-general do comando conjunto. Acrescenta ainda que a assessoria jurídica deve estar sempre disponível, ainda que à distância, a fim de apoiar em qualquer eventualidade que o comando conjunto – aí incluídos seus comandos subordinados – venham a enfrentar.

Em um aparte, o JDP 01 coloca o respeito às Considerações Legais como verdadeira ferramenta de multiplicação de poder de combate, descrevendo, à guisa de exemplo, como a negligência à ordem jurídica impactou ações frustradas do Reino Unido no Quênia em 1952.

Neste episódio, a fim de sufocar um movimento de libertação e de reforma agrária chamado Mau Mau, os ingleses empreenderam uma campanha com o uso da guarda nacional queniana e da polícia. O Reino Unido fomentara o emprego da força sem um respaldo legal legítimo aceito pela população local, uma vez que setenta mil civis foram expulsos de suas terras de forma juridicamente questionável. O povo se viu aviltado pelas forças nacionais, vindo a se filiar ao Mau Mau. Com a assunção do comando pelo general Erskine em 1953, foram instituídos tribunais e inquéritos, e ordens específicas relativas ao tratamento dos civis e presos. Segundo o JDP 01, o respeito à ordem legal vigente melhorou a longo prazo a eficácia das operações subseqüentes.

Conforme aventado *supra*, quanto ao arcabouço doutrinário, além da publicação anteriormente analisada, receberá atenção neste estudo a Publicação de Doutrina Conjunta 5-00 Planejamento de Campanha (*JDP 5-00, Joint Doctrine Publication 5-00 Campaign Planning, 2008*), o que se iniciará a seguir.

Enquanto o JDP 01 aborda a contribuição militar a partir da perspectiva do comandante da força conjunta, o JDP 5-00, com base em boas práticas desenvolvidas em operações recentes do Reino Unido, descreve fundamentos do planejamento operacional. Ele é colocado pelo MDRU como especialmente importante para os estados-maiores de QG de Forças Conjuntas desdobradas no terreno, além de servir como verdadeira atualização do primeiro.

Esta publicação é dividida em três capítulos. O primeiro trata da “Análise”, como passo primordial para que o comandante conjunto compreenda o contexto em que a crise se encontra, antes do planejamento da campanha propriamente dito.

O segundo capítulo descreve o processo de planejamento da campanha a partir do entendimento do contexto vindo da fase anterior. O chamado processo das 6 fases permite que o comandante conjunto enquadre o problema e, em seguida, através de um processo flexível e adaptável destinado a tratar problemas mal estruturados, estabeleça-se uma linha de ação adequada para se cumprir a missão. Este capítulo descreve o que seria o similar ao processo brasileiro de exame de situação¹¹³.

No primeiro capítulo, fica evidente a importância da “Análise” para o trabalho do comandante conjunto. Segundo o JDP 5-00, compreender a natureza de uma situação de crise ajuda a identificar o problema como parte do processo de planejamento. Para o Reino Unido, ambos – análise da situação e a identificação do problema - estão separados (e devem preceder) a determinação da correspondente solução. O capítulo descreve em detalhes os fundamentos para a compreensão da situação, destacando como as principais questões a se considerar as seguintes:

Segundo o JDP 5-0, a natureza da análise é expansiva e aberta, sendo diferente da resolução de problemas propriamente dita, que necessariamente tende a ser mais focada em questões-chave. A análise leva em conta não só todos os fatores relevantes, para melhor compreender o complexidade e as causas de uma crise, mas também busca descobrir o que era até então desconhecido, a fim de incluir diferentes perspectivas, possivelmente originais.

O manual oferece algumas metodologias de análise. A seleção das que mais se adequam à resolução do problema militar em questão será realizada partir da experiência e das preferências do comandante conjunto. As metodologias mais comumente empregadas, segundo o JDP 5-00 serão abordadas a seguir.

A primeira é a análise SWOT(*strengths, weaknesses, opportunities and threats*)¹¹⁴, freqüentemente utilizada na formulação de estratégias. Ela ajuda a identificar internamente os pontos fortes e fraquezas, e externamente oportunidades

¹¹³ O capítulo três trata de ações multiagências e interaliadas, portanto fora do recorte proposto para esta pesquisa.

e ameaças associadas a um determinado objeto de análise. Este objeto pode ser um país, grupo, organização, tribo, e outros. Uma situação problema pode assim ser entendida como um equilíbrio entre se proteger pontos fortes, minimizar fraquezas, explorar oportunidades e reduzir ameaças.

A segunda metodologia é a chamada análise PEST (*Political, Economic, Social/demographic and Technological*)¹¹⁵. Ela é empregada para se entender o ambiente externo a um objeto, e as mudanças nesse ambiente, em termos de fatores políticos, econômicos, sócio-demográficos e tecnológicos. Estes fatores da análise PEST não são passíveis de controle direto pelo comandante conjunto, mas, sem dúvida, impactam em como uma crise se desenvolve, bem como na potencial eficácia das ações militares e outras correlatas.

O JDP 5-00 ressalta que há uma série de extensões e variações da análise PEST. As de maior relevo para esta pesquisa são a PESTL, a qual insere aspectos jurídicos como fator de análise do ambiente externo ao objeto e a STEEPLE, que observa, além deste, fatores ambientais e éticos.

A análise de fatores legais como intervenientes na consciência situacional é observada a partir de exemplos recorrentes de referências legais em exemplos de documentos de campanha do Reino Unido, conforme visto abaixo:

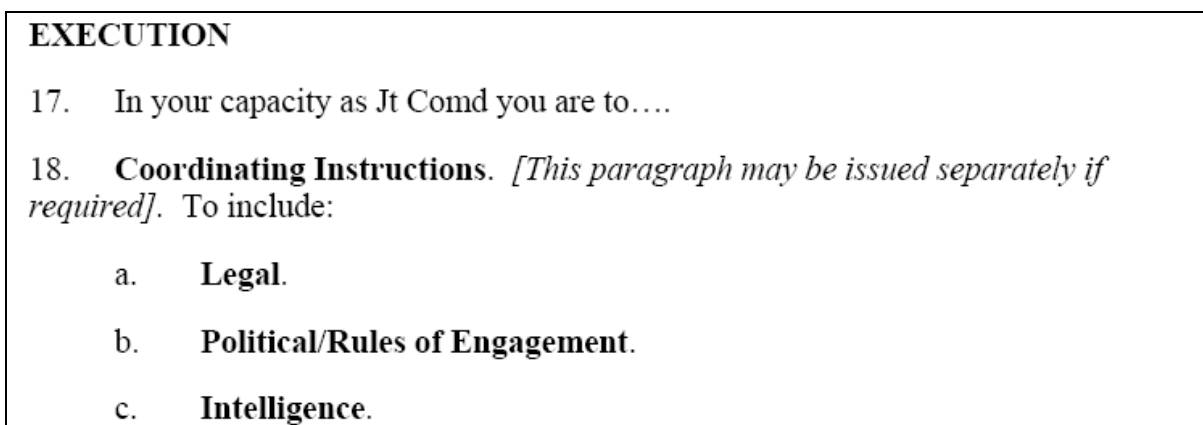


Figura 12 - Exemplo de referência a aspectos legais em documento de campanha do RU.

Fonte: Reino Unido (2008)

¹¹⁴ Pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças (tradução livre do autor).

¹¹⁵ Política, Econômica, Sócio-demográfica e tecnológica (tradução livre do autor).

ANNEX 2D – REPRESENTATIVE JOINT COMMANDER’S MISSION DIRECTIVE

THE JOINT COMMANDER’S MISSION DIRECTIVE

ISSUED BY: [*The Joint Commander (Jt Comd)*]

ISSUED TO: [*The Joint Task Force Commander (JTFC), National Contingent Commander (NCC), or other subordinate commander as appropriate*]

AND, IN CONJUNCTION WITH OTHER DIRECTIVES TO: [*Reference to other extant Directives to subordinate commanders within the same Joint Operations Area*]

References:

SITUATION

1. [Describes the generic circumstances leading to the requirement for the operation including:]
2. **The Legal Basis for Operation **.**
3. **Operational Situation.**

Figura 13 - Exemplo de referência a aspectos legais em documento emanado pelo comandante conjunto.
Fonte: Reino Unido (2008)

Tais referências confirmam o já percebido anteriormente no JDP 01: toda a operação militar britânica se enquadra em um contexto jurídico e evidenciam uma preocupação em se consagrar na doutrina tal paradigma. Isto serve para se fortalecer o estado de direito e lembrar, ainda que de forma sutil, que há limites jurídicos à operação, o que pode indubitavelmente auxiliar no respeito ao DICA.

Discorrendo sobre a “Análise”, o JDP 5-00 reforça alguns aspectos já abordados pelo JDP 010, valendo salientar os pontos descritos a seguir. O primeiro deles diz respeito aos resultados da análise. Eles podem incluir modelos complexos, apenas como um auxílio à compreensão da situação-problema, não como um meio para realizar operações. A fase da solução propriamente dita é posterior. Os resultados da análise para serem amplamente compartilhados devem ser feitos em meios que facilitem sua divulgação, de preferência por meio de ferramentas gráficas disponíveis via web, textos e outros.

O segundo ponto é que a análise olhe para o futuro, sem deixar de analisar o presente, com as suas raízes no passado. A apreciação final da análise em um

comando conjunto britânico envolve a geração de um conjunto de cenários alternativos, com diferentes probabilidades e com conseqüências variáveis (mais ou menos favoráveis). O esquema abaixo representa a entrada da informação no QG da força conjunta e a saída dos cenários após a análise pelo estado-maior.

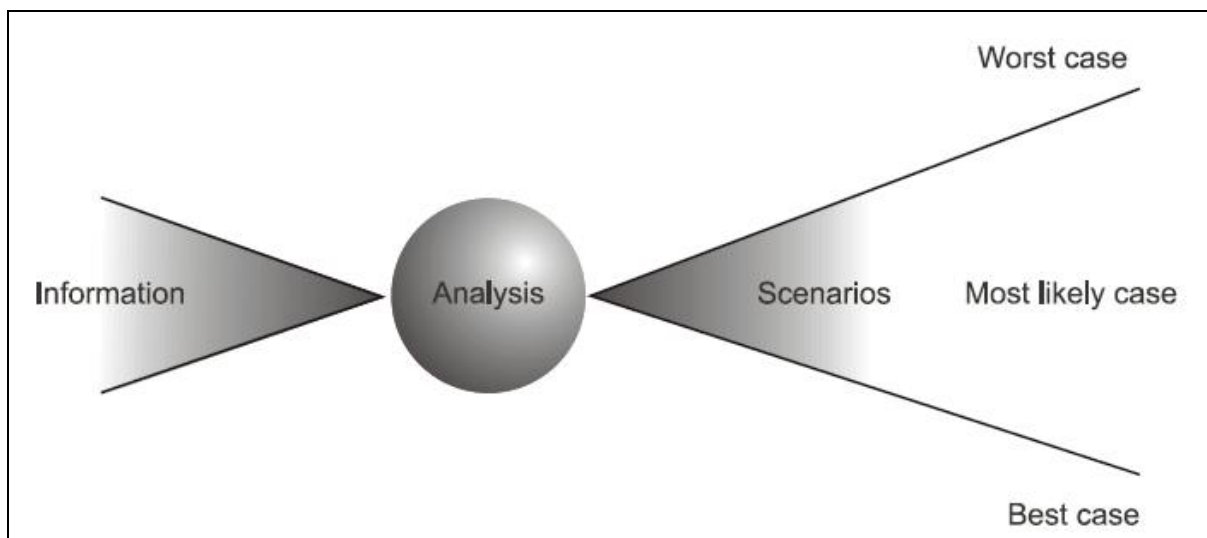


Figura 14 - Diferentes cenários após a análise da situação pelo estado-maior conjunto.

Fonte: Reino Unido (2008)

Na Seção I do Anexo 1^a do JDP, descreve-se o que se deve analisar (o escopo da análise), enumerando-se pontos que fazem parte das circunstâncias da crise e outros aspectos inerentes. A análise deve abordar uma série de pontos agrupados em três maiores: circunstâncias, população/cultura e catalisadores. Nas circunstâncias, deve o comando conjunto se ater ao histórico do conflito, à sua posição geo-estratégica, ao ambiente físico, e à infra-estrutura nacional e regional da área de operações.

Na análise da população e sua cultura, o chamado “calco humano”, deve-se avaliar a população, sua cultura e religião, suas questões políticas, econômicas e sociais, a mídia e os “**Legal Issues**. *Legal issues include the legal system of the country in crisis, and national or international law applicable to any intervention force.*¹¹⁶” conforme a publicação em apreço.

¹¹⁶ **Questões jurídicas.** Questões jurídicas incluem o sistema jurídico do país em crise, e a lei nacional ou internacional aplicável a qualquer força. (tradução livre do autor)

Após alertar que as considerações legais são aplicáveis às forças, o JDP 5-00 separa os dois aspectos legais. O primeiro diz respeito às leis da nação aonde se desenvolve o conflito:

*a. **Crisis/Host Nation Law.** The 3 main systems of law are: common law, a Civil Code and religious/culturally based law. The imposition of religious law may even be a causal factor in a crisis. While Status of Forces Agreements (SOFA), Memoranda of Understanding (MOU), or exchange of letters covering the deployment of forces normally exempt personnel from local law, **deployed forces should nevertheless be conversant with it.** As with local governance and economic practice, **local laws** may not follow conventional Western practice, but **reflect instead local cultural, religious and societal norms.***

Neste ponto da análise, a doutrina britânica explica a existência dos três principais sistemas jurídicos internos aos países existentes atualmente: o consuetudinário, como o do próprio Reino Unido e dos EUA; o que se convencionou chamar de Código Civil, sistema adotado pela França e Brasil e o sistema baseado na cultura e na religião, como o de alguns países árabes, como o Sudão do Norte, por exemplo. Alerta ainda que, neste último caso, a imposição de lei religiosa para parte da população que não segue o mesmo dogma pode até ser causa de uma crise, como ocorreu no Sudão.

Uma vez que o comandante conjunto está consciente da situação que cerca o problema militar, inicia-se a fase do planejamento da campanha. O capítulo 2 do JDP 5-00 é baseado no JDP 01 e assim como na fase da análise vista anteriormente, o JDP 5-00 serve de complemento, uma vez que se vale das últimas experiências de emprego real vividas pelas FARU.

Inicialmente, o JDP 5-00 aborda o processo de gerenciamento de crise no âmbito do ministério da defesa do Reino Unido, ressaltando, neste contexto, a importância do DCMO (*Defence Crisis Management Organisation*¹¹⁷). Ressalta que cabe a ele traduzir intenções políticas em atividade militar, envolvendo a emissão de diretrizes e monitoramento das tropas do teatro de operações. Para tanto, se vale do assessoramento de um órgão conjunto permanente: o PJHQ (*Permanent Joint Headquarters*¹¹⁸).

¹¹⁷ Organização de Gerenciamento de Crises na Área de Defesa (tradução livre do autor).

¹¹⁸ Quartel-General Conjunto Permanente (tradução livre do autor).

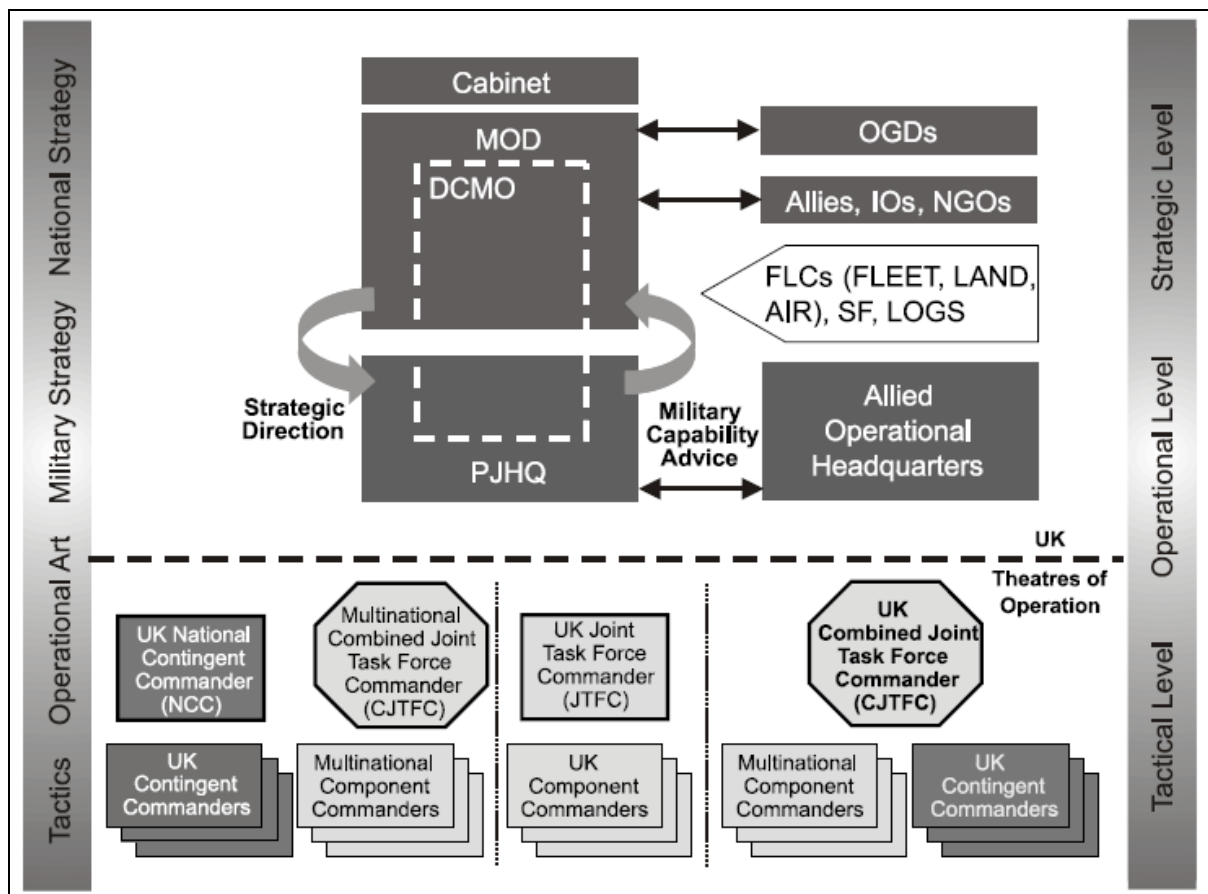


Figura 15 - Planejamento militar no RU: interação entre o DCMO e o PJHQ.
Fonte: Reino Unido (2008)

Após a participação de inúmeros órgãos do Estado Britânico, estabelece-se uma estratégia nacional para a crise em tela. Ali estão descritas aspirações, metas e objetivos que o governo elencou para uma crise específica. Como estes são articulados irão variar dependendo da natureza da crise, a natureza da resposta pretendida (com graus variados de ênfase nos instrumentos diplomáticos, econômicos e militares do poder), e a extensão da colaboração prevista com outras nações, instituições multinacionais e organizações internacionais.

O JDP 5-00 faz uma menção interessante acerca da expectativa que os comandantes militares costumam ter de uma estratégia bem definida e de objetivos claros. Para a doutrina britânica, mudanças freqüentes e imprevisíveis na direção estratégica são mais prováveis de serem a regra do que a exceção, todavia, os comandantes tendem a exigir uma clareza solar na especificação de objetivos. Para o JDP 5-0, isto ocorre por duas razões, a saber.

Inicialmente por razões práticas. Os exercícios de adestramento tendem a se iniciar por uma clara diretriz de planejamento (incluindo um cenário explícito e um

nítido estado inicial). Para o JDP 5-0, isso raramente reflete a realidade, além de poder criar a falsa percepção de que é um pré-requisito necessário para o planejamento militar subsequente na vida real.

A segunda razão diz respeito ao duplo sentido do princípio de guerra do objetivo. Para efeitos de planejamento, deve-se considerar que ele pode sugerir que é essencial ter um objetivo claro (o que é correto), e que precisa ser mantido (o que pode não ocorrer necessariamente). O objetivo deve ser mantido desde que relevante e de acordo com a situação em curso. Conforme a crise se desenrola, os imperativos podem mudar, alterando o objetivo.

Do exposto, infere-se que, se os conflitos contemporâneos levam a uma incerteza inerente ao dinamismo da situação, é válido se ter claro os imperativos que não se alteram por demais durante o desenrolar da crise, como as considerações legais mencionadas *supra*.

Uma vez estabelecidos os objetivos estratégicos nacionais declarados pelo governo em uma situação particular, normalmente expressos em termos de qual o resultado futuro desejado, invariavelmente se requer contribuições de todos os instrumentos do poder, entre eles o componente militar.

A extensão da contribuição militar para o cumprimento do objetivo estratégico nacional é denominado estado final desejado militar estratégico, normalmente expresso como uma série de objetivos estratégicos militares. A partir das condições de execução recebidas, incluindo tempo e espaço, o comandante conjunto elencará uma série de objetivos de campanha, expresso em termos de uma ou mais condições decisivas (CD). O atingimento do estado final fica caracterizado pela superação destas condições decisivas. A figura abaixo ilustra a relação entre o objetivo estabelecido pela estratégia nacional e a necessidade de se elencar objetivos de campanha correlatos.

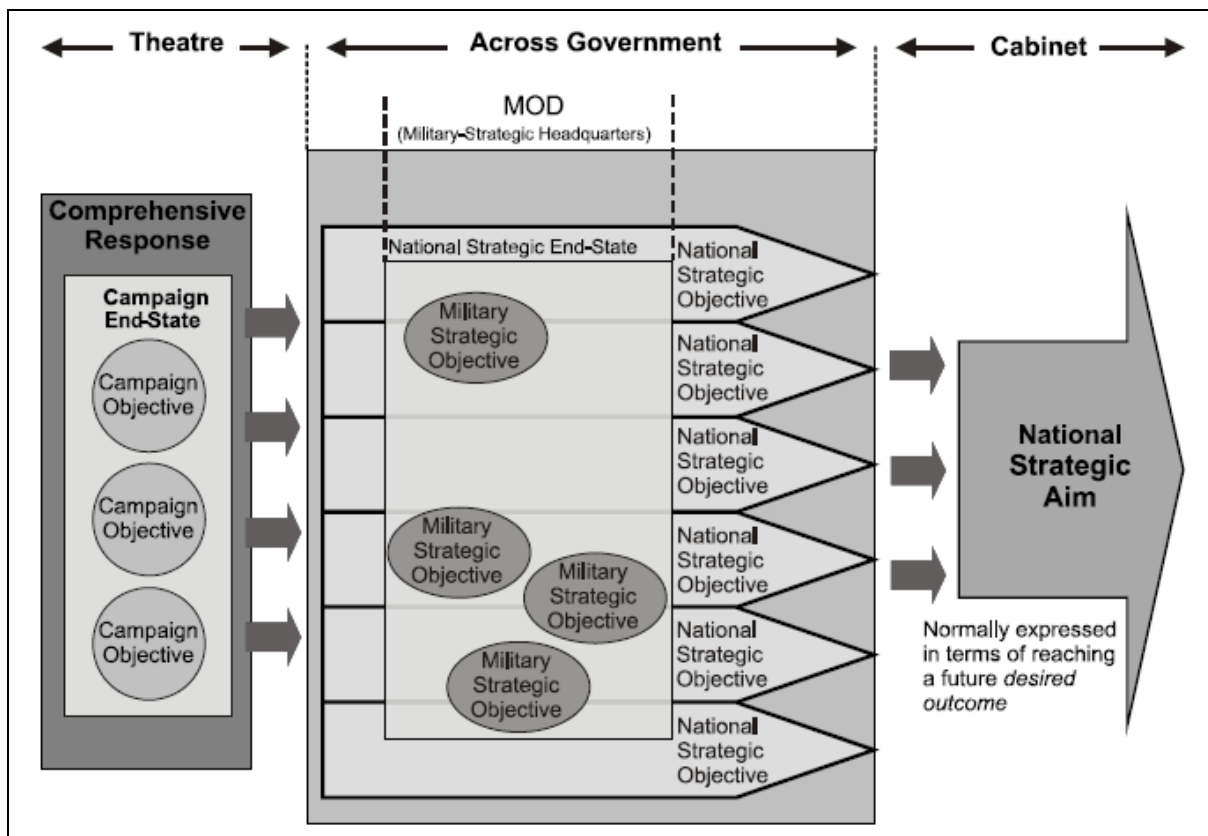


Figura 16 - Correspondência entre objetivos de campanha e objetivo estratégico nacional.

Fonte: Reino Unido (2008)

Há na organização do ministério da defesa do Reino Unido um papel de relevo representado pelo Comandante Conjunto Permanente. Este oficial general irá emitir uma diretriz nomeando um comandante de força conjunta e orientando o desdobramento, apoio durante a operação e, se for o caso, o retorno da força. Além disto, questões vitais, como o plano de desdobramento, as regras de engajamento, seu treinamento e apoio logístico constam desta diretriz.

Este comandante de força conjunta no Reino Unido, normalmente se enquadrará no nível operacional. Para o RU, o nível operacional da guerra é o nível no qual as campanhas e as principais operações são planejadas e conduzidas para atingir objetivos estratégicos dos teatros de operação ativados. Assevera o JDP 5-00 que as campanhas de nível operacional são invariavelmente conjuntas.

A fim de traduzir objetivos estratégicos em atividade tática, o comandante de força conjunta britânico deve se valer da Análise Operacional. Ela é descrita no JDP 5-00 de uma forma complementar ao visto no JDP 01. Vale neste ponto a ressalva feita pelo JDP 5-00 a respeito de que a análise operacional visa a chegar a uma

decisão acerca de uma linha de ação para se cumprir a missão, sendo portanto de emprego válido para todos os comandantes em todos os níveis da defesa do Reino Unido, pois seus princípios são imutáveis.

Ressalta a publicação, ainda, que, enquanto ferramenta de tomada de decisão, é empregada até mesmo por líderes de organizações civis, ainda que sob uma outra designação (como apreciação ou avaliação). Mesmo que conduzida de maneira um pouco diferente, há um amplo consenso entre aqueles que aderem para o planejamento racional da necessidade de uma análise formal como a adotada pelo Reino Unido.

A seguir, o JDP 5-00 passa a descrever a análise propriamente dita. Inicia reforçando que ela deve ser conduzida pelo comandante, uma vez que é a sua decisão que o processo busca apoiar.

Em um segundo momento, lista-se os passos a serem seguidos: compreensão da situação e do problema militar; verificação do que deve-se atingir e até quando; identificação de possíveis linhas de ação; seleção da melhor linha de ação, e uma decisão a respeito de como ela deve ser executada. Uma análise rasa destes passos deixa estampada a relação desta estimativa com o método cartesiano de resolução de problemas.

O formato da análise, conforme a Figura a seguir, foi pensado para servir de norte ao comandante e seu estado-maior durante o processo de planejamento de comando para operações conjuntas. O JDP 5-00 esclarece, entretanto, que o comandante da força deve enxergar as várias etapas como “um mero depósito de suas descobertas”, e não como um processo burocrático e amarrado.

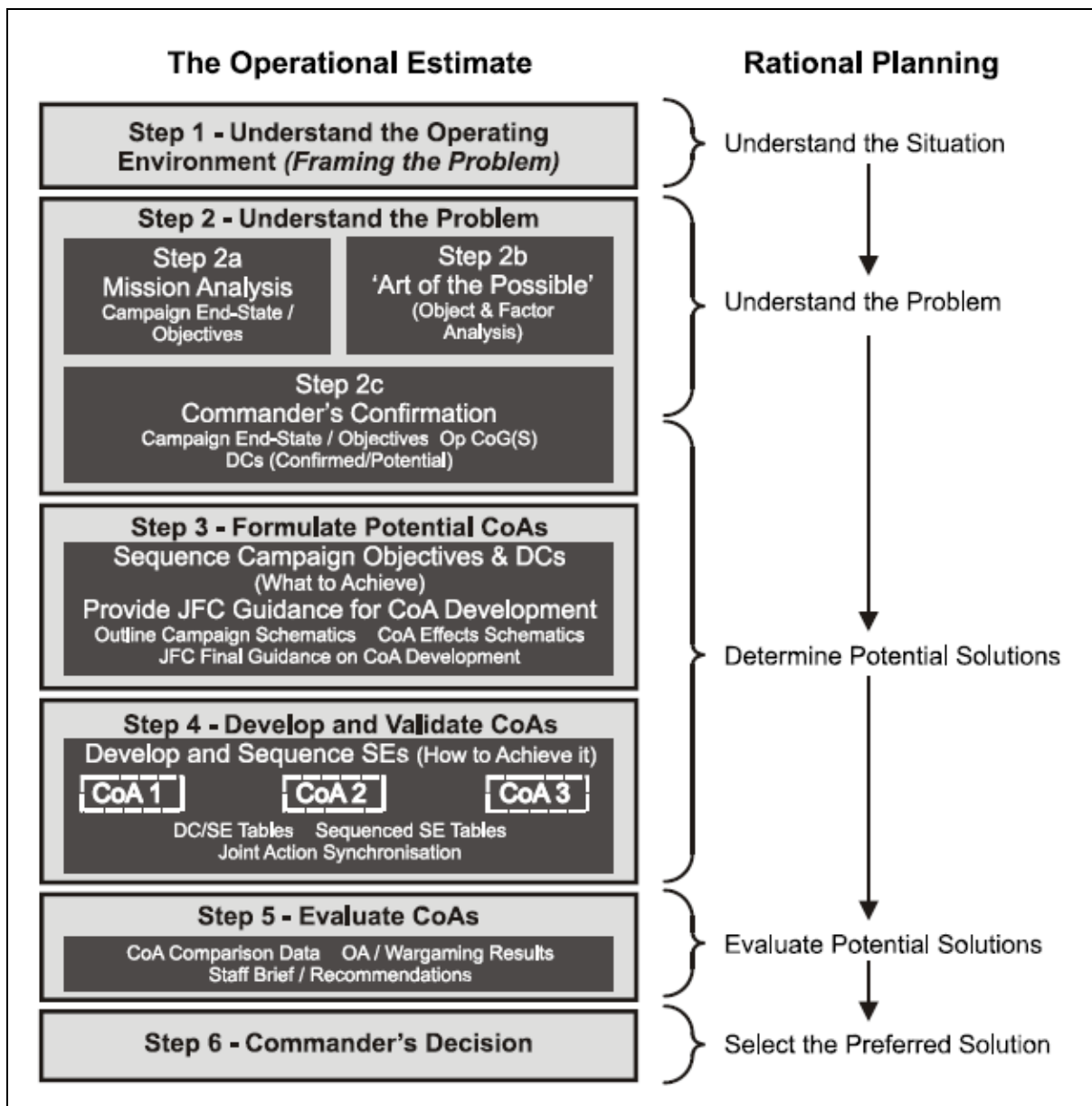


Figura 17 - A Análise Operacional britânica como método racional de planejamento de operações conjuntas.
 Fonte: Reino Unido (2008)

A Análise Operacional é considerada pelo JDP 5-00 como intimamente condicionada à habilidade do comandante da força conjunta em desenvolver conceitos. De qualquer forma, o comandante deve necessariamente manter seu foco sob dois aspectos: os fundamentos básicos do problema militar em análise e a “arte do possível”, conforme já abordado *supra*. Acerca da arte do possível, o comandante não pode se abster de ter em mente os meios à sua disposição, sem olvidar de aspectos como o tempo, espaço, capacidades de suas forças, recursos e a legitimidade da campanha.

Cabe salientar mais uma vez na doutrina britânica de operações conjuntas a menção à legitimidade, enquanto fator importante na criação - e sustentação - da Autoridade da Campanha.

O JDP 5-00 repete a seguir menção feita à teoria da fricção de Clausewitz, já feita no JDP 01, completando com algumas providências que o comandante da força conjunta pode tomar de modo a amenizá-lo. São medidas como uma preparação robusta, delegação de tarefas, e o desencadeamento de atividades simultâneas em todos os níveis (por meio de oportunas ordens de alerta).

Outra ação sugerida para se reduzir o atrito inerente às operações militares trata-se da elaboração do cronograma interno do estado-maior conjunto. Este cronograma deve deixar claro quais as ações da equipe devem ser completas e em que prazo. Ele se restringe ao trabalho do estado-maior conjunto em si e se difere da consideração do tempo como fator de decisão para a análise operacional propriamente dita.

Para o trabalho do estado-maior de força conjunta, a doutrina britânica adota a regra " $\frac{1}{3}$ - $\frac{2}{3}$ " de disponibilização de tempo de planejamento. Assim o " $\frac{1}{3}$ " deve ser assim distribuído:

- 30% para a compreensão da situação e do problema militar;
- 50% para a formulação, desenvolvimento e validação de possíveis linhas de ação; e
- 20% para a produção e emissão de documentos formais.

Este aproveitamento ótimo do tempo deve ser complementado por um *modus operandi* definido de preferência antes do trabalho de estado-maior começar a se debruçar sobre a operação em si. Apoiado em pesquisas sobre recursos humanos¹¹⁹, o JDP 5-00 ensina que três aspectos são decisivos para se determinar a capacidade de planejamento de um estado-maior: sua composição, experiência e grau de colaboração. Reforça o alerta sobre os perigos do *groupthink* já aventados anteriormente e assevera que dispor de um estado-maior bem treinado e eficiente é tão fundamental quanto a qualidade da informação com que esta equipe irá lidar.

A seguir o JDP 5-00, de forma análoga ao JDP 01, lista técnicas para apoiar o comandante da força conjunta na condução da Análise Operacional, ressaltando

¹¹⁹ O manual não é claro na fonte, mas é possível inferir referência implícita à Heresy e Blanchard (1986) e sua Teoria Situacional, estudada também no Exército Brasileiro.

que tal escolha irá refletir o próprio estilo e preferências de cada comandante. Apesar de deixar um rol de opções ao oficial, deixa claro que tal processo deve necessariamente se constituir de um esforço colaborativo, devendo explorar a *expertise* dos integrantes do quartel-general e de outras fontes. Assim, os comandantes de força componente são considerados como peças chave no processo, especialmente no desenvolvimento e validação das linhas de ação.

As técnicas que o JDP 5-00 apresenta ao comandante de força conjunta para que ele atravesse os seis passos da análise operacional são as seguintes:

- 3-Colunas;
- Linha de Ação;
- Análise;
- Análise do Estado Final;
- Análise de Centro de Gravidade;
- De Comparação de Linhas de Ação;
- Esquemas;
- Medidas de Efeito;
- Inimigo Vermelho;
- Jogo da Guerra;e
- Análise de Risco.

Cada uma destas técnicas se aplica melhor a uma ou mais fases da análise operacional (vide Figura a seguir). A despeito de sua eficiência, servem como uma orientação de ordem prática ao manual, trazendo a doutrina para um plano mais factível ao estado-maior conjunto e seu comandante.

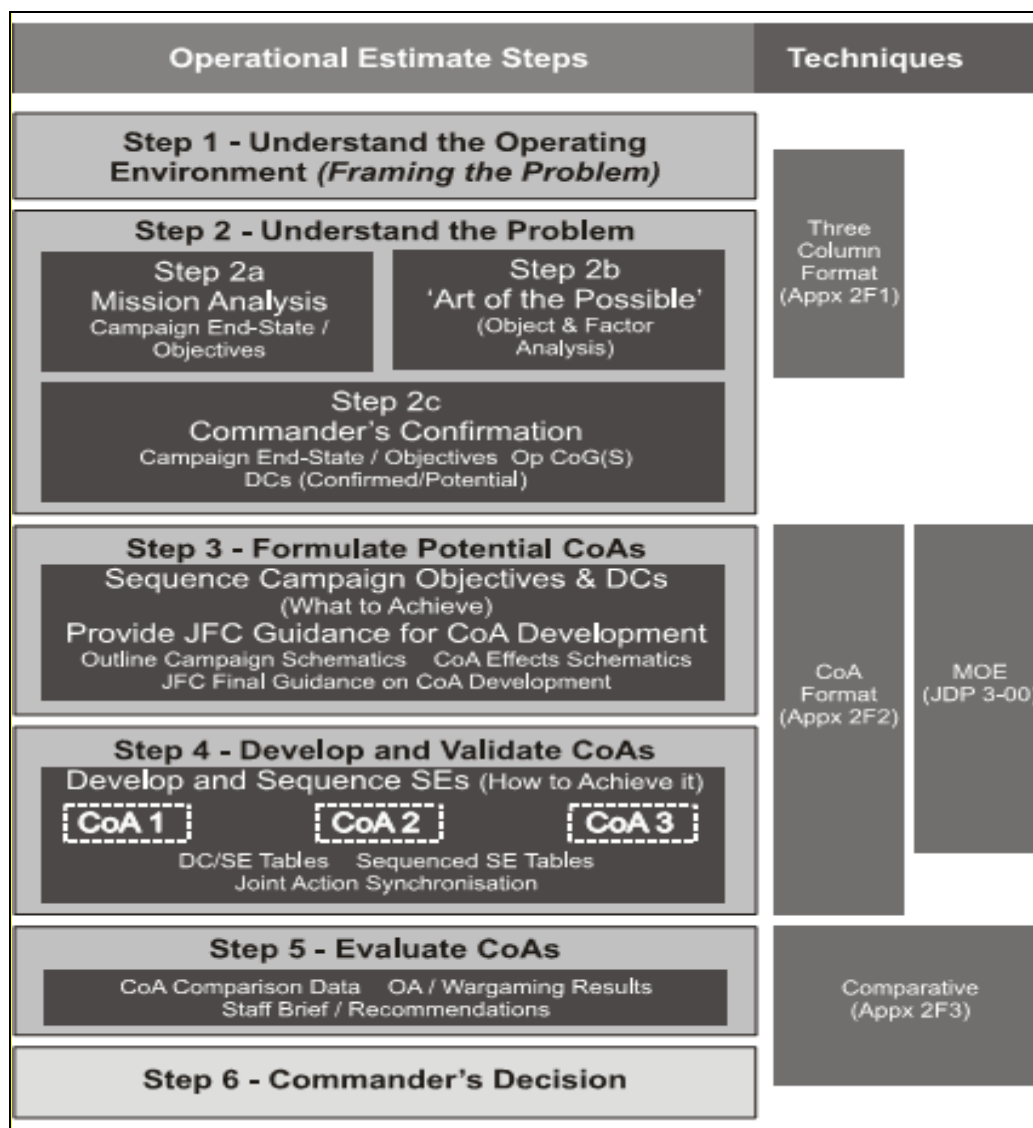


Figura 18 - Os 6 Passos da Análise Operacional e as técnicas a serviço do comandante da força conjunta.
 Fonte: Reino Unido (2008).

A técnica das 3-Colunas é, entre as técnicas enumeradas, aquela em que o JDP 5-00 mais se detém. De acordo com a publicação, ela é freqüentemente usada para registrar o processo de análise realizado. Aponta o JDP 5-00 que uma vantagem desta técnica é o fato de auxiliar o comandante conjunto na manutenção de um histórico da análise e das decisões mais importantes, para utilização futura na campanha. Com notas simples acerca do fator, dedução e da ação tomada pelo estado-maior em cada situação enfrentada (vide Figura abaixo), assegura-se maior continuidade e coerência na seqüência das ações.

Factor	Deduction	Output
Oilfields on Island 'Y' provide main source of economic wealth	<ul style="list-style-type: none"> Must capture/retake the oilfields intact – oilfields must not be 'blown' 	Commander's Critical Information Requirement (CCIR) Enemy presence on/around oilfields? What are the enemy intentions on the oilfields in the event of an attack? How could I mitigate the risk of oil-wells being 'blown'? Planning Guidance (PG) Look at planning options to retake the oilfields intact? Supporting Effect (SE) Oilfields secured Risk (Ri) Toxic hazard from burning oil-well
Known threat from a subversive group (YLP) sympathetic to 'X' Country's intent	<ul style="list-style-type: none"> Potential irregular activity (IA) threat 	CCIR Is there a militant wing to the YLP? If so, what are their intents and capabilities? SE Threat from YLP diminished
Country 'X' has known strategic and operational reserves	<ul style="list-style-type: none"> Democratic / political stability must rapidly follow military intervention 	CCIR What reserve forces? – at what readiness? – where (back in Country 'X')? Clarification (CLR) Extent of the Joint Operations Area (JOA)? Focused Question (FQ) How might I mitigate the potential for Country 'X' to deploy its reserve?
Majority of roads across the island are impassable to vehicles over 1 ton	<ul style="list-style-type: none"> Movement restricted to Support Helicopters (SH) and foot Logistics Supported (distribution) reliant on SH 	Constraint (C) Mobility, and firepower, rely on SH and air Limitation (L) Sustaining combat supplies for the Logistics Component Commander (LCC) likely to be key factor throughout early phases

Figura 19 - Técnica das 3-Colunas: registro de fator, dedução e ações tomadas pelo comandante da força conjunta ao longo da análise operacional.
 Fonte: Reino Unido (2008)

A seguir o JDP 5-00 passa a discorrer sobre as fases da Análise Operacional, começando pelo 1º Passo: a compreensão do ambiente operacional /enquadramento do problema.

Enquanto as conclusões recebidas do escalão superior revelam uma gama de informações, o 1º Passo da análise operacional concentra sua atenção apenas sobre o “enquadramento do problema proposto ao comandante da força conjunta”. O correto enquadramento do problema é um indispensável “gatilho” do processo de planejamento operacional, não devendo nunca ser ultrapassado. Nesta fase, realizando ligações com outros quartéis-generais o Comandante da Força Conjunta poderá compreender as preocupações dos outros comandantes e administrar a probabilidade e o impacto de alterações posteriores na condução da campanha conjunta. Reforçando o já dito no JDP 01, deve o comandante realizar consultas “para cima” (comando enquadrante), lateralmente (principalmente outras agências) e “para baixo” (subordinados).

A compreensão do ambiente operacional pode se beneficiar de uma abordagem integrada que envolva órgãos públicos e não governamentais apropriados. Esses atores não-militares, provavelmente, terão acesso às mesmas conclusões recebidas do escalão superior pelo comando conjunto. Embora haja provavelmente uma série de considerações mutuamente aplicáveis desta análise do escalão superior e este 1º Passo, é importante mantê-lo como uma fase independente.

Compreender o problema é um processo permanente que exige um enfoque sobre a natureza exata da crise, as suas condições, circunstâncias e influências. Ela permite que um comandante de força conjunta visualize a dimensão do problema que ele enfrenta e como ele pode moldar e alterar o ambiente em seu benefício, instruindo o seu processo decisório. Da mesma forma, deve instruir as decisões tomadas por líderes não-militares. Este último ponto reforça a necessidade de uma abordagem integrada para este 1º Passo: a abordagem integrada permitirá, por parte de todos os envolvidos, uma resposta mais abrangente, eficaz e harmônica a uma crise.

Enquadrado o problema, entra-se no 2º Passo, no qual deve o comandante da força conjunta ter em vista melhor compreendê-lo. Deve tentar identificar os objetivos a serem alcançados, porque e quais são os riscos envolvidos. Ele deve também tentar prever como o problema militar pode se alterar ao longo do tempo e dos acontecimentos, e o impacto potencial nos fins da campanha, no *modus operandi* da força e nos meios ao seu dispor.

Por isso, este 2º Passo se desmembra em outras três etapas. A partir de duas atividades paralelas e inter-relacionadas – a análise da missão (Passo 2-A) e a avaliação de objeto / fator (Passo 2-B) – chega-se a um resultado. Este resultado é, então, expressado pelo comandante da força como a compreensão mais completa possível que ele pode chegar do problema (Passo 2-C) antes do desenvolvimento de possíveis soluções.

O JDP 5-00 aborda cada uma das três etapas do 2º Passo, começando pela análise da missão (Passo 2-A). Neste “subpasso” deve o comandante da força conjunta realizar sua própria análise da missão para estabelecer, precisamente, através de quatro perguntas, o que envolve a sua missão e onde ela se encaixa em um quadro mais amplo. Apesar de não ser um produto final, nesta fase, condições decisivas para o cumprimento da missão podem ser reveladas. Segue a seguir a

descrição das quatro perguntas que fazem parte da análise da missão do comandante britânico:

- a. Pergunta 1. Qual é o objetivo estratégico (nacional, multinacional, militar, outros)? Quais resultados são almejados, e quais os objetivos que são considerados indispensáveis para alcançá-los?
- b. Pergunta 2. Qual é o meu papel? Que papel o estado final desejado e os objetivos da minha campanha desempenham na realização dos resultados estratégicos colimados?
- c. Pergunta 3. Eu tenho a liberdade de ação, capacidade e autoridade para atingir o estado final desejado da minha campanha?
- d. Pergunta 4. A situação mudou? Sendo assim, isso tem afetado os resultados gerais pretendidos? Posso fazer alguma estimativa neste momento de como a situação poderá se alterar futuramente?"

A pergunta 4, ao revelar uma mudança de situação, será o ponto em que a estimativa deverá ser reiniciada. A resposta à questão 4 deve ser fundada na compreensão da mudança da situação, que deverá apresentar novos aspectos e fatores de risco que contribuirão para a revisão da Passo 2b.

O Passo 2-A considera diretrizes do comando superior (incluindo estratégias e planos), contudo igualmente pode recorrer aos objetivos declarados por parceiros militares, bem como as intenções de agências civis alinhadas com a força conjunta. Na conclusão da análise da missão, o comandante deve não só compreender a sua missão, mas também deve estar consciente de seu papel e de sua força conjunta dentro de um contexto mais amplo.

Sobre o estado final desejado da campanha, o comandante da força conjunta pode recebê-lo do escalão superior, ou pode tentar negociá-lo detalhadamente com o comandante da estratégia militar britânica. Uma vez que o estado final desejado ditará o foco para todo o seu planejamento, ele não pode ser uma escolha independente. O comandante da força conjunta deve investigar as relações entre os seus objetivos e os dos outros atores, para identificar as interdependências.

Ele deve considerar de que maneira instrumentos de poder diplomático e econômico podem contribuir para sua campanha militar, e a possibilidade de coordenação ou apoio mútuo. Quando não existirem mecanismos formais de controle que assegurem uma ação coordenada de todos os atores no teatro de operações, o comandante da força conjunta britânico deve aproveitar a

oportunidade, nesta fase inicial em seu planejamento, para esclarecer através da cadeia de comando como, por exemplo, relações de apoio devem ser geridas.

Por fim, o JDP 5-00 ressalta que, neste subpasso 2-A, a partir do momento em que o comandante da força conjunta começa a enxergar mais claramente a missão, é provável que ele identifique potenciais centros de gravidade para posterior análise, a partir dos quais possíveis condições decisivas de sucesso podem ser estabelecidas.

No subpasso 2 – B, em paralelo com a análise da missão, o estado-maior do comando conjunto examina o(s) ponto¹²⁰(s) em que a missão se apóia, e outros fatores¹²¹ relevantes. Inicialmente, a equipe deve abordar os fatores mais nítidos, até que o comandante da força conjunta tenha concluído sua análise da missão e seja capaz de conduzir um estudo mais focado na compreensão que o comandante adquiriu da missão. A interação frequente entre aquele que conduz o subpasso 2-A (o comandante) e o subpasso 2-B (seu estado-maior) contribuirá para que ambos tenham uma boa cadência e foco no trabalho realizado.

Na doutrina britânica, sempre que o objetivo da campanha for a derrota de um inimigo, a avaliação do ponto em que a missão se apoia deve incidir sobre as capacidades do inimigo e sua linha de ação mais provável ou mais perigosa. Assim como na análise da missão, esta avaliação pode ajudar a identificar potenciais centros de gravidade.

A fim de assegurar que o esforço do estado-maior esteja focado apenas no “essencial”, cabe ao chefe do estado-maior da força conjunta incutir disciplina e unidade de esforço na equipe constituída. O trabalho deve estar orientado sob o enfoque da “a arte do possível”¹²². Para tanto, o estado-maior deve examinar as circunstâncias, os participantes, o ambiente e as influências no ambiente operacional, a fim de determinar os impactos sobre o sucesso da missão.

No subpasso 2-C, o comandante da força conjunta irá consolidar os resultados da análise da missão que ele conduziu no subpasso 2-A com os

¹²⁰ Um objeto é uma pessoa, grupo de pessoas ou coisas para as quais uma ação do comandante da força conjunta é dirigida. Isso pode ser um oponente, uma abstração da situação (como a autoridade de campanha), ou algo físico (em uma operação de socorro, poderia ser o ambiente).

¹²¹ Questões criteriosamente selecionadas a partir das quais deduções valiosas podem ser extraídas e daí derivar uma campanha militar (REINO UNIDO, 2008).

¹²² Confirme visto anteriormente, no estudo do JDP 01.

resultados do trabalho do seu estado-maior (análise dos pontos em que se apoiam a missão e os fatores, subpasso 2-B). É natural que algumas deduções importantes tenham surgido destes subpassos, em especial em relação a centros de gravidade e informações que irão nortear todo planejamento da campanha.

Assim, no subpasso 2-C, o comandante deve buscar a confirmação dos seguintes pontos fundamentais para se continuar a análise operacional:

- os seus objetivos de campanha,
- seu estado final desejado (e sua relação com o objetivo estratégico),
- o(s) centro(s) de gravidade,
- as condições decisivas para se alcançar cada objetivo,
- os objetos-chave da campanha,
- fatores que irão proporcionar liberdade de ação ou restrições à força conjunta (e outros organismos) possam influenciar no ponto onde se apoia a missão,
- fatores que impactam na conclusão do restante do processo de planejamento (tempo, eventos e assim por diante).

Para desenvolver este subpasso 2-C, o comandante pode se valer de um processo simples materializado em uma reunião entre o comando e o estado-maior. Nesta reunião, ambas as partes fazem uma breve apresentação dos pontos relevantes, culminando em algo que o comandante da força conjunta possa sintetizar em um resumo útil e ao mesmo tempo um registro oficial do 2º Passo.

O fim do subpasso 2-C marca o ponto em que um comandante de força conjunta já dispõe de conhecimentos suficientes para desenvolver uma ou mais “grandes idéias da campanha” - a sua concepção da campanha. Afinal, nesta fase, seus fins são confirmados; seus meios podem ainda ser objeto de negociação, mas ele já terá uma idéia razoável das restrições em vigor. Nesse ponto, ele pode considerar adequada a emissão de uma ordem de alerta para transmitir suas principais deduções e atualizar os comandos subordinados.

Prosseguindo na Análise Operacional, após a emissão de uma ordem de alerta aos comandos subordinados, o comandante da força conjunta deve articular melhor suas “grandes idéias”, seu desenho operacional, desenvolvendo assim o 3º Passo.

O JDP sugere que, para isso, o oficial se valha de esquemas mostrando o estado final desejado, os objetivos estratégicos, objetivos da campanha, centros de gravidade operacionais e várias opções de condições decisivas. O resultado deve

contemplar uma ou mais alternativas, articuladas como diferentes conceitos operacionais mostrando o “que¹²³” deve ser conquistado, a fim de se alcançar o estado final desejado. A figura a seguir traz à guisa ilustração um dos esquemas sugeridos pela doutrina britânica. Uma análise rasa permite se inferir que se trata de operação recente das FARU, provavelmente no Iraque ou Afeganistão.

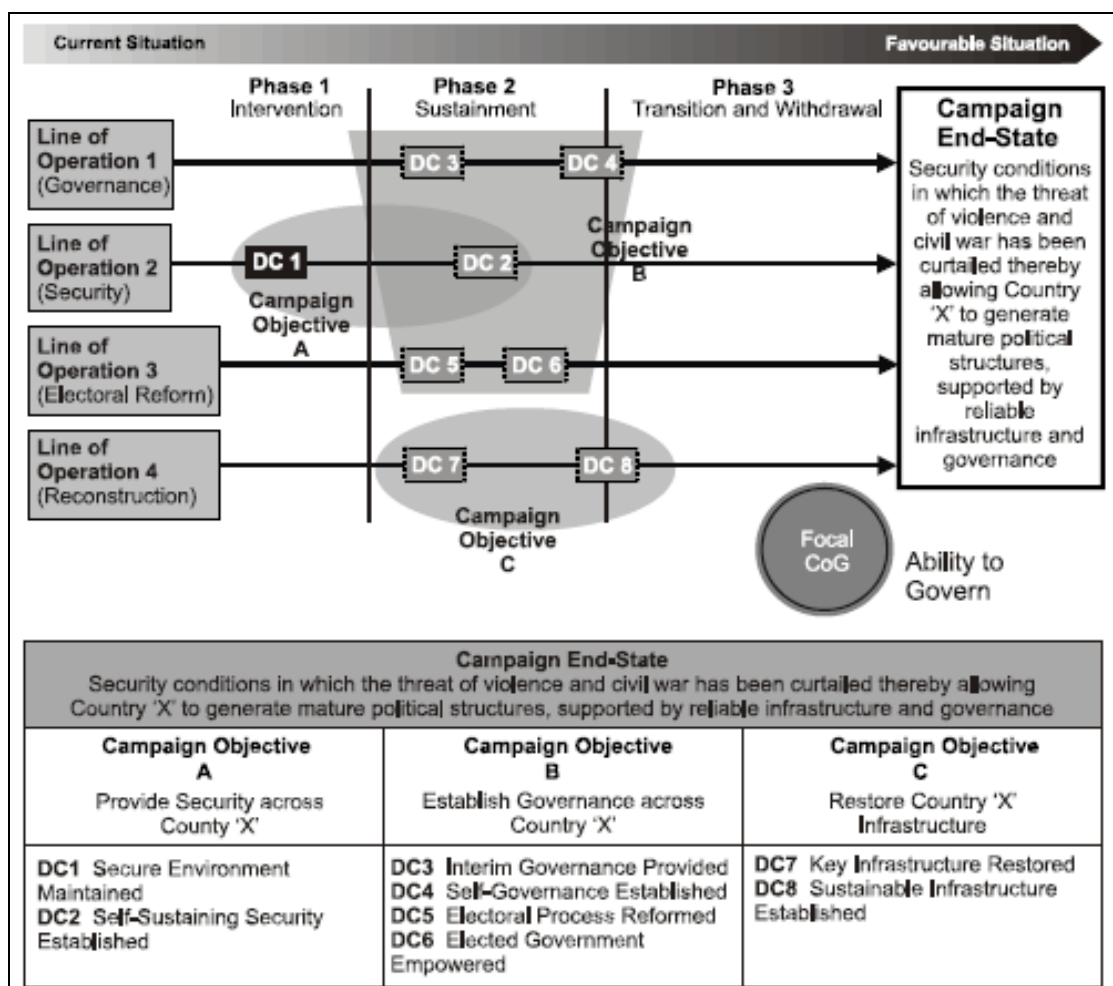


Figura 20 - Ferramenta de processo de planejamento de comando conjunto britânica.

Fonte: Reino Unido (2008)

A menos que o comandante da força conjunta entenda que só há uma solução para cumprir sua missão, ele deve continuar desenvolvendo outros esquemas de linhas de ação baseando-se para isso em diferentes condições determinantes (DC, na figura acima). As condições determinantes devem, por

¹²³ Apenas no 4º Passo - no desenvolvimento e a validação de linhas de ação alternativas, será abordado detalhadamente o “como” cada conceito operacional pode ser posto em prática.

definição, atingir os objetivos propostos, e conseqüentemente, o estado final desejado da campanha. Além disto, os esquemas devem, por fim, levar em conta diferentes liberdades de ação e restrições identificadas nos passos anteriores.

Uma vez que cada linha de ação pode descrever maneiras completamente diferentes de se conduzir a campanha, pode o comandante de força conjunta britânica consultar seu escalão superior a fim de garantir a coerência com o objetivo estratégico maior.

O passo seguinte, o 4º é transformar as possíveis linhas de ação descritas no 3º Passo em minuciosas linhas de ação alternativas. Como já aventado, o desenvolvimento de cada linha de ação na doutrina do Reino Unido deve ser um processo interativo. Para que isso ocorra, o JDP 5-00 informa que necessariamente duas condicionantes devem ser respeitadas: os comandantes subordinados devem estar envolvidos e a LA deve estar eixada com as ações de outras agências envolvidas na campanha, tudo para permitir uma resposta única e abrangente ao problema. Nesta fase da Análise Operacional, as relações entre as condições determinantes, de meios, de tempo disponível e de espaço são analisadas levando em conta as prováveis ações do inimigo e outros atores.

O JDP 5-00 reitera as observações feitas pelo JDP 01 a respeito do emprego de técnicas de suporte à elaboração de linhas de ação, como o “inimigo vermelho” e o jogo da guerra. No detalhamento das LA, devem também constar os riscos estimados, nomeadamente os resultantes da limitação de recursos e de capacidades das forças adjudicadas, sendo assim incorporados na descrição de cada linha de ação levantada. A fim de não se deixar ao julgamento de cada comandante o que deve ser uma LA detalhadamente desenvolvida, permitindo o bom andamento dos passos subseqüentes, a doutrina britânica deixa muito bem claro quais os aspectos que devem constar de uma LA, a saber:

- a. Um resumo do contexto estratégico, contendo objetivos estratégicos nacionais e a intenção do comando militar no nível estratégico;
- b. O estado final desejado da campanha descrito como missão à força conjunta e objetivos da campanha;
- c. Os centros de gravidade identificados;
- d. As intenções de outros órgãos envolvidos no problema militar;
- e. As principais hipóteses admitidas (inclusive aquelas ainda sujeitas à resposta a elementos essenciais de informação);
- f. As principais restrições, limitações e liberdades;

- g. O conceito da operação concebida pelo comandante da força conjunta contendo: intenção, esquema de manobra, e esforço principal; e
- h. Os riscos.

A fim de se filtrar as LA elaboradas, cada uma delas é minuciosamente descrita e sujeita a um teste, chamado de "teste de viabilidade, aceitabilidade, exaustividade, exclusividade e idoneidade¹²⁴". Este teste visa a checar se cada linha de ação delineada atende à "arte do possível" da melhor maneira, sendo factível, aceitável, se cumpre integralmente a missão, se é única (não uma variante de outra) e adequada.

Aprovadas no teste *FACES*, as linhas de ação serão avaliadas quanto à sua viabilidade e probabilidade de sucesso¹²⁵ (permitindo inclusive seu aperfeiçoamento) e, em seguida, comparadas pelas suas vantagens, desvantagens e riscos associados. Este é o 5º Passo da análise operacional do comando de força conjunta britânico.

Neste passo, a par dos critérios elencados acima e de acordo com o perfil do comandante da força conjunta, o JDP 5-00 autoriza-o a elaborar suas próprias perguntas, baseadas em seu conhecimento da situação e experiência. É importante, sobretudo, identificar e avaliar riscos, nesta fase, pois eles podem indicar importantes pontos fortes e fracos de uma linha de ação em particular. Se for o caso, ainda, cada linha de ação pode ser avaliada e comparada com a mais LA mais provável e mais perigosa do inimigo, por exemplo.

¹²⁴ Conhecido por *FACES test* na doutrina britânica: sigla para *feasibility, acceptability, fullness, exclusivity and suitability test* (tradução livre do autor).

¹²⁵ As linhas de ação podem também ser comparadas por critérios específicos, tais como os princípios da guerra ou o contexto operacional vigente.

COMPARATIVE FORMAT

Step 5 - Evaluate Courses of Actions			
Comparative Criteria	Course of Action (No/Name)	Course of Action (No/Name)	Course of Action (No/Name)
Comparative Criteria 1			
Comparative Criteria 2			
Comparative Criteria 3			
Comparative Criteria 4			
Comparative Criteria 5			

Figura 21 – 5º Passo da análise operacional britânica: comparação de linhas de ação.

Fonte: Reino Unido (2008)

O 5º Passo se encerra com uma apresentação contendo a comparação das vantagens e desvantagens de cada linha de ação validada ao comandante da força conjunta. A fim de fazer uma seleção apropriada, é importante que o comandante da força conjunta compreenda as condições de execução e os riscos associados a cada linha de ação. Deve o comandante ter ainda bem claras as formas e os meios de se cumprir a missão e quais serão as condicionantes para se declarar a missão cumprida com sucesso.

O fim do processo de planejamento de comando das forças armadas do Reino Unido é caracterizado pela decisão do comandante, no 6º e último passo. Ele escolhe uma LA, ou uma combinação de LA viáveis, confirmando sua opção com seu comandante militar superior. A linha de ação selecionada é então traduzida em uma declaração concisa do comandante em que deve constar “o que” a força conjunta deve fazer e “por que”. Além disto, a decisão deve, de acordo com o caso, explicar de forma adequada “quando”, “onde”, “quem” e “como”.

Sem aprofundar na emissão da ordem em si, cabe salientar a ressalva feita pelo JDP 5-00 que ela só pode ser implementada com sucesso se for comunicada

de forma clara e inequívoca aos subordinados. Para isto ocorrer, sugere-se que as diretrizes escritas sejam complementadas por ensaios da missão, apresentações presenciais do comando conjunto e dos comandos subordinados.

6 O MÉTODO DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

“mesmo no quadro tormentoso da guerra, que é o recurso extremo violento a que lançam mão os homens para solução dos conflitos internacionais, não se travariam combates e batalhas, e sim choques e encontros desordenados entre as facções ou hostes desenfreadas, se os exércitos em luta não se movessem dentro dos limites demarcados pelas regras e princípios regulamentares e os soldados individualmente não se submetessem à autoridade da Lei.”

Marechal Mascarenhas de Moraes (1945)

Nesta fase do trabalho, busca-se realizar o enquadramento técnico-doutrinário com vistas à resposta da questão de estudo e. Para isto, será estudado a seguir o processo de planejamento de comando para operações conjuntas do Brasil, tema de vital contemporaneidade, haja vista a edição da novíssima doutrina de comando conjunto, em dezembro de 2011.

6.1 O BRASIL E SUA DOCTRINA BASICA DE DEFESA

É interessante mencionar, inicialmente, o processo de amadurecimento pelo qual passa o Ministério da Defesa, depositário maior da atual doutrina de defesa nacional. Segundo Raposo (2010), a concepção do antigo Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) era mais logística que operacional. Tal assertiva é reforçada pela seguinte afirmação na atual Doutrina Militar de Defesa:

Os esforços iniciados em 1946 para formular um documento doutrinário básico comum às FA enfrentaram **uma extraordinária dificuldade para convergir as percepções políticas e estratégicas das FA nos campos da segurança e da defesa.**(BRASIL, 2007) (grifo nosso)

Com a criação do MD, em 1999, o viés operacional cresceu, mas há de se considerar o tempo de maturação deste processo. Percebeu-se que o emprego era por demais singular, exigindo-se uma integração maior das forças para se efetivar o

emprego conjunto e até mesmo tornar efetiva a existência do Ministério da Defesa. Foram levantadas algumas necessidades de aprimoramento fundamentais, neste processo, a saber:

da Doutrina Militar;

do funcionamento do Estado-Maior Combinado;
do estreitamento dos contatos das Escolas de Formação de Oficiais de Estado-Maior;
da formação de Oficiais de Estado-Maior de Defesa, por intermédio de curso específico, na Escola Superior de Guerra, a partir do segundo semestre de 2002;
da realização de exercícios envolvendo mais de uma Força Armada;
e
da cooperação, do mútuo conhecimento e da ampliação do apoio logístico entre as Forças Singulares. (ESG, 2004) (grifo nosso)

Sob a égide do MD, pelo menos 12 (doze) exercícios conjuntos já foram levados a efeito, como as Operações Pampa, Pantanal e Laçador, por exemplo. Atualmente, este é o maior exercício conjunto da América Latina, em função do efetivo total de mais de oito mil participantes.

Segundo Raposo, ainda, a primeira edição da END, em 2008, preencheu uma lacuna lógico-documental que existia na área da defesa nacional. Assim também entende o Comandante do Exército, General de Exército Enzo (2008), o qual afirmou que, com a edição da END, estaria completo o nível mais elevado dos documentos da defesa nacional.

Esta primeira¹²⁶ edição da END reforçava a necessidade de se promover o aperfeiçoamento da doutrina de operações conjuntas. No âmbito do ministério da defesa, o termo doutrina é definido pelo:

Conjunto de princípios, conceitos, normas e procedimentos, fundamentadas principalmente na experiência, destinado a estabelecer linhas de pensamentos e a orientar ações, expostos de forma integrada e harmônica. (BRASIL, 2007)

Neste contexto, toca a este trabalho a questão doutrinária, encabeçada no Brasil pela Doutrina Militar de Defesa, MD51-M-04, de 2007. Esta publicação será o ápice da pirâmide da doutrina de defesa que se trabalhará nesta pesquisa. Antes de

¹²⁶ À época de redação deste trabalho, a segunda edição da END (BRASIL, 2012), elaborada pelo Ministério da Defesa, ainda estava em fase de apreciação no Congresso Nacional, mas pouco alterava a edição anterior ao item acima. Ao contrário, dedicava trecho especial à promoção do aperfeiçoamento da doutrina de operações conjuntas.

fazer considerações sobre a doutrina militar de defesa propriamente dita, o documento deixa claro o entendimento nacional sobre doutrina:

A **Doutrina Militar de Defesa (DMD)** brasileira aborda os fundamentos doutrinários, que visam ao emprego de forças militares na defesa da Pátria e em outras **missões previstas na Constituição Federal**, nas leis complementares e em outros diplomas legais. As concepções para a organização e o preparo das FA não constituem objeto desta publicação, tendo em vista que esses fundamentos são estabelecidos pelos respectivos Comandos de Força. Dessa forma, esta publicação deve ser complementada por documentos operacionais que contenham conceitos, normas e procedimentos.

A DMD tem o propósito adicional de **prover entendimentos comuns às FA**, propiciando condições para um **eficaz emprego combinado**. (grifo nosso)

É interessante, portanto, transcrever um extrato do farol maior a que a Doutrina Militar de Defesa se refere: a Constituição Federal. Uma série de documentos fornece atualmente a orientação e a base legal para a elaboração da doutrina de defesa do Brasil. Basicamente, seriam as estampadas abaixo.



Figura 22 - Base legal para a Doutrina Militar de Defesa.
Fonte: Escola Superior de Guerra (2010).

A fim de se realizar uma contextualização que permita se compreender o ambiente em que a Doutrina de Operações Conjuntas de 2011 foi elaborada, nosso foco de estudo neste trabalho, serão feitas considerações sobre a Carta Magna, a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa.

A Constituição Federal traduz, numa análise meramente técnica, o que o povo brasileiro – por meio de seus representantes – espera de sua política de relações internacionais e de defesa:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - **independência nacional**;

II - prevalência dos **direitos humanos**;

III - **autodeterminação dos povos**;

IV - **não-intervenção**;

V - **igualdade entre os Estados**;

VI - **defesa da paz**;

VII - **solução pacífica dos conflitos**;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - **cooperação entre os povos** para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político. (grifo nosso)

A mera leitura dos incisos em negrito acima deixa claro quais são os paradigmas iniciais para a elaboração da política de defesa nacional. Segundo a ESG (2010), estes são os valores essenciais que norteiam a elaboração da Doutrina Militar de Defesa. Além destes, são colocados algumas condicionantes à DMD, a saber:

Indissolubilidade da Federação;

Preservação da soberania nacional;

Cidadania;

Dignidade da pessoa humana;

Independência e harmonia entre os poderes constitucionais;

Sociedade livre, justa e solidária;

Desenvolvimento nacional;

Independência nacional;(BRASIL, 2007)(grifo nosso)

De relevo para esta pesquisa, identifica-se a menção da dignidade da pessoa humana como condicionante de parte da doutrina militar do País, como vetor que orienta o emprego autorizado da violência por suas Forças Armadas. Neste contexto, o respeito ao DICA exerce papel primordial.

No plano político de planejamento, a Política de Defesa Nacional, consubstanciada no Decreto Nº 5.484/2005, é o documento de mais alto nível¹²⁷. Tem como finalidade maior colocar objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todas as esferas do Poder Nacional¹²⁸; interessando para este trabalho mormente sua expressão militar. Abordaremos os conceitos básicos que a PDN emprega, a leitura feita sobre o ambiente internacional, o ambiente regional, o Brasil propriamente dito e, por fim, os objetivos e diretrizes que mais se referem à expressão militar do Poder Nacional.

O Decreto reafirma que a Política tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal encontrando-se ainda em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País, a qual “se fundamenta na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais” (BRASIL, 2005b).

Além disto, coloca o tema Defesa Nacional como de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, afirmação de qualquer coisa que poderia soar inequívoco, todavia que de fato desvenda um País de modo eminente pacífico. Expõe-se ainda de forma clara que, em face de outras pautas com maior apelo - como a social por exemplo - a sociedade brasileira não vem destinando alta prioridade à questão da Defesa.

Prova disto é a passagem em que se aborda a questão da percepção das ameaças. É ressaltado que no Brasil, após uma extensa temporada sem tomar parte de conflitos em seu território, a percepção das ameaças ficou desvanecida. Ressalta

¹²⁷ À época da redação deste trecho da pesquisa, havia uma nova PDN, sob a denominação de Política Nacional de Defesa em apreciação no Congresso Nacional. Ainda que fora do recorte temporal estabelecido na metodologia, vale ressaltar que nesta última há a inserção, como Objetivo Nacional de Defesa “manter Forças Armadas [...] integradas, operando de forma conjunta [...] (BRASIL, 2012b)”.

o documento que “é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses”, concluindo que uma das intenções da Política de Defesa Nacional é dar consciência a todos os segmentos da sociedade de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros. Tal aspecto é desafiador e, considerando a interrelação entre direitos humanos e direito internacional humanitário, serve como uma oportunidade de se “entrar no assunto” de uma forma mais branda, mais amigável para o cidadão que tenha alguma ressalva sobre o tema.

A seguir a Política busca distinguir segurança e defesa, termos comumente confundidos. Em suma, coloca-se que a segurança como algo bem maior que apenas a defesa frente a ameaças externas, envolvendo também os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros. Por fim, deixa claro que, a par da participação dos outros campos, a defesa externa continua como papel primordial das Forças Armadas. Após fazer menção à definição propostas por especialistas da ONU em 1990, conceitua segurança como:

A condição que permite ao País a **preservação da soberania e da integridade territorial**, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

Neste contexto, o decreto define Defesa Nacional como um conjunto de “medidas e ações do Estado, **com ênfase na expressão militar**, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais **contra ameaças preponderantemente externas**, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005b) (grifo nosso).

Sobre o ambiente internacional, a PDN descreve um mundo que vive desafios mais difíceis do que os encarados durante a Guerra Fria, alertando que o seu fim diminuiu o nível de previsibilidade das relações internacionais no grau que se verificava desde a 2ª Guerra Mundial. Acrescenta que atualmente não é crível se conjeturar um conflito generalizado entre Estados, entretanto reconhece um

¹²⁸ Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando **em conformidade com a vontade nacional**, de alcançar e manter os objetivos nacionais. Alguns desses objetivos estão expressos na Constituição Federal, no Artigo 3o do Título I, como objetivos fundamentais. **Manifesta-se em cinco**

aumento global do número de conflitos de fundo étnico e religioso, exacerbação de nacionalismos e fragmentação de Estados, com uma força capaz de trazer ameaça à ordem mundial. Exemplos claros destes tipos de conflito são os presenciados na África Setentrional, que recentemente levaram ao surgimento de um novo país: o Sudão do Sul (BBC BRASIL, 2011).

O decreto afirma que no século XXI poderão ser avivadas contendas por espaços marítimos, pelo domínio aeroespacial e por mananciais de água e de energia, nunca suficientes em um planeta que consome cada vez mais. Tais litígios poderiam levar a intromissões em temas internos ao Brasil, configurando possíveis quadros de conflito. Coloca-se que com a “ocupação dos últimos espaços terrestres, as fronteiras continuarão a ser motivo de litígios internacionais”. Em que pese a guerra por territórios ter sido condenada pela sociedade internacional, há de fato inúmeras contendas desta natureza, como, por exemplo, a mal-resolvida questão das Ilhas Malvinas/Falklands entre Argentina e Reino Unido.

Quanto ao ambiente regional, o documento afirma que se deve dar atenção à América do Sul, por ser o ambiente regional de natural inserção do País, sem, todavia, olvidar do entorno estratégico além-subcontinente, aí se incluindo o Atlântico Sul e a África. Acrescenta que a nossa segurança tem estreita ligação com o ambiente regional, sendo assim desejável que haja “consenso; a harmonia política; e convergência de ações entre os países vizinhos”, além de aprofundamento no desenvolvimento harmônico da América do Sul em todas as áreas, em especial a defesa e segurança.

Em relação ao Brasil em si, o Decreto ressalta o grande valor do Direito Internacional para o desenvolvimento da doutrina de defesa nacional do País ao propugnar uma “ordem internacional baseada na democracia, no multilateralismo, na cooperação, na proscricção das armas químicas, biológicas e nucleares e na busca da paz entre as nações”. Tais pressupostos seriam a base para que o Brasil defenda a reformulação e a democratização das instâncias decisórias de órgãos internacionais – em especial a ONU - **“como forma de reforçar a solução pacífica de controvérsias e sua confiança nos princípios e normas do Direito Internacional”** (grifo nosso). Assim, fica clara a ligação entre o DI e os pressupostos

para a elaboração da doutrina de defesa nacional. Concluindo, afirma que, apesar da crença nos princípios do DI, é prudente conceber um país com “capacidade de defesa compatível com sua estatura e aspirações políticas”. Um país que se vê como candidato a titular de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU deve respeitar o DI e ter entronizado seus ditames entre os que detêm o uso autorizado da violência; a doutrina é ferramenta deste processo.

Ainda em relação ao País, o Decreto faz menção expressa a dois instrumentos do DICA que o Brasil ratificou: o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, de 1968¹²⁹ e a Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo, de 1993¹³⁰. O primeiro é lembrado no tópico acima, em que se discutiu o entendimento de ordem mundial pelo Brasil e quanto ao segundo se aventa a necessidade de eliminação total das armas nucleares por parte das potências nucleares, ressaltando o uso da tecnologia nuclear como bem econômico para fins pacíficos. Por dizerem respeito a armas de uso em conflitos armados, afetarão diretamente a elaboração da Doutrina de Defesa para operações conjuntas.

Com base na avaliação feita *supra*, o decreto coloca quais seriam efetivamente os objetivos da defesa nacional:

I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;

II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;

III - a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;

IV - a promoção da estabilidade regional;

V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e

VI - **a projeção do Brasil no concerto das nações** e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.(grifo nosso)

¹²⁹ Promulgado pelo Decreto nº 2.864, de 7 de dezembro de 1998.

¹³⁰ Promulgada pelo Decreto nº 2.977, de 1º de março de 1999.

O último inciso tem relevo particular para a presente pesquisa vez que, como já aventado anteriormente, é aconselhável que um País que busque ter maior projeção na sociedade internacional tenha sua doutrina de acordo com o que se considera a última palavra em termos de respeito à dignidade humana. O DICA neste contexto exerceria papel fundamental, pois nossa ascensão será a princípio mais bem aceita se houver o entendimento que emerge uma nova potência comprometida com esta agenda do que uma que não dá muita atenção a isto.

Estes objetivos nacionais seriam atingidos por meio do cumprimento de orientações estratégicas, próximo ponto que a PDN aborda. Elas são divididas entre as vertentes preventiva e reativa. A preventiva se reveste de ação diplomática inicial e numa atitude estratégica calcada na dissuasão proporcionada por efetiva capacidade militar.

Quanto às orientações estratégicas da vertente preventiva observa-se o pressuposto básico que é colocado: “estrito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional baseado na **confiança e no respeito mútuos**” (grifo nosso).

No que se refere às orientações estratégicas da vertente reativa da defesa, isto é, no caso de agressão, o Decreto propugna que será empregado todo o poder nacional, com ênfase na expressão militar, exercendo assim o direito de legítima defesa previsto na Carta da ONU, de 1945. Sobre este aspecto, cabe salientar que a PDN foi editada antes da definição do crime de agressão na revisão feita do Estatuto do TPI em 2010, mas que não parece, à primeira vista, alterar o sentido da colocação feita na PDN. Ainda sobre a vertente reativa, reza que em conflitos de maior extensão, o País poderá tomar parte de arranjo de defesa coletiva autorizado pelo Conselho de Segurança da ONU. Exsurge assim a necessidade das Forças Armadas brasileiras estarem aptas a operarem em ambientes interaliados¹³¹ com todas as suas peculiaridades.

A partir dos objetivos da Defesa Nacional abordados anteriormente, a PDN conclama os variados setores da política nacional a definir políticas e ações correspondentes, baseando-se em algumas diretrizes estratégicas. Entre estas,

¹³¹ A este respeito, segundo BRASIL (2007), operação interaliada é a que “envolve **forças** da Marinha, Exército ou Força Aérea de **países aliados**, sem que haja um comando único” (grifo nosso).

destacam-se duas, como as que teriam ligação mais estreita com a Doutrina Militar de Defesa.

Inicialmente, a diretriz do inciso XXIII, que menciona a necessidade de se ter capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Por fim, a do inciso IV, que estabelece que o País deve incrementar o adestramento em operações conjuntas e aprimorar as doutrinas e os planejamentos militares pertinentes. O emprego fora do País (projeção) e aprimoramento da doutrina e dos planejamentos militares pertinentes terá reflexo direto na reformulação da Doutrina de Operações Conjuntas, recentemente editada, assim como nos aspectos do DICA atinentes.

Naturalmente, o referido documento investe ainda o Ministro da Defesa na função de coordenador das ações necessárias à Defesa Nacional. Titular desta função, considerando as diretrizes da PDN, e a fim de estabelecer os fundamentos doutrinários para o emprego das Forças Armadas em atendimento às demandas da Defesa Nacional, o MD editou em 2007 a Portaria Normativa Nº 113/SPEAI em que se trata a questão da Doutrina Militar de Defesa.

Tal documento – consubstanciado no manual MD 51-M-04 (BRASIL, 2007) - tem ainda o propósito adicional de prover entendimentos comuns às FA, propiciando condições para um eficaz emprego conjunto. Para isto, aborda os seguintes aspectos: Poder Nacional, Segurança e Defesa, Conflitos, Crises Internacionais Político-Estratégicas, Fundamentos do Emprego do Poder Militar e Emprego das Forças Armadas.

Uma vez que os aspectos iniciais são meramente introdutórios e alguma repetição de outros documentos condicionantes, será dada maior ênfase aos três últimos capítulos, os quais terão impacto mais palpável no Processo de Planejamento de Comando para Operações Conjuntas.

Inicialmente a publicação define a Expressão Militar do Poder Nacional como a

“manifestação, de natureza preponderantemente militar, do conjunto dos homens e dos meios de que a Nação dispõe que, **atuando em conformidade com a vontade nacional** e sob a direção do Estado, contribui para alcançar e manter os objetivos nacionais” (grifo nosso).

Atuar em conformidade com a vontade nacional não é mero floreio poético do redator; desvenda e exige que o emprego da expressão militar dirija olhares para fora de si mesma, o que lhe conferirá parcela respeitável da legitimidade no uso consentido da violência pelo Estado.

É interessante no Cap 3 o debate que se faz sobre o emprego do termo guerra ou conflito armado. Distingue-se um e outro através da enumeração de seus conceitos¹³², para, em seguida se realizar uma breve crítica de cada um. Conclui-se, por fim, que ambos os termos serão usados indistintamente na Doutrina Militar de Defesa, apesar de a guerra ser considerada ilegal pelo direito internacional e o termo conflito armado poder reduzir o interesse dos outros vetores do Poder Nacional sobre o fenômeno.

Interessante também é a enumeração das formas de guerra. Neste ponto, o manual parece uma nota de aula, em que se listam vários critérios para tipificação das guerras. Alguns destes conceitos, posteriormente, não parecem ser empregados no Manual. Destaca-se a distinção entre guerra limitada e guerra total. Na conceituação de guerra total, alude-se ao fato de que na segunda não há **“restrições quanto aos métodos e engenhos e mesmo quanto às leis convencionais de guerra”** (grifo nosso). Como já dito, a conceituação parece meramente acadêmica, não se devendo concluir que o Brasil estaria colocando em sua doutrina a possibilidade de deliberadamente desconsiderar as leis convencionais da guerra, e mais claramente o princípio da distinção do DICA.

Sobre a condução das hostilidades, padronizam-se quatro níveis: o político, consubstanciado pelo Presidente da República assessorado pelo Conselho de Defesa Nacional; o estratégico, encabeçado pelo Ministério da Defesa, Conselho Militar de Defesa (CMiD) e pelos Comandos das Forças Armadas; o nível operacional, caracterizado pelos comandos operacionais ativados e o nível tático, onde se efetivam os enfrentamentos pelas forças oponentes.

Cabe salientar, dentro desta estrutura verticalizada que se coloca dentre as atribuições do nível mais alto, o político, **“a definição das limitações ao emprego**

¹³² Conceitos empregado pela DMD: A **guerra** é o conflito no seu grau máximo de violência. Em função da magnitude do conflito, pode implicar a mobilização de todo o Poder Nacional, com predominância da expressão militar, para impor a vontade de um ator ao outro. O **conflito armado** é amplamente entendido como um recurso utilizado por grupos

dos meios militares, ao direito internacional e aos acordos a serem respeitados” (grifo nosso). Assim, deixa-se claro que, desde o nível mais elevado, há de se emanar diretivas no sentido do Direito Internacional e, por conseguinte, do DICA.

A seguir, abordam-se as condições que devem existir para se conseguir a solução da guerra.

a) a estrutura de apoio ao esforço de guerra do inimigo tiver sido afetada a tal ponto que ele não consiga mais manter poder militar suficiente para o prosseguimento das operações;

b) **quebra da vontade de lutar do inimigo;**

c) perda de condições do governo inimigo **em congregar o povo para o esforço de guerra;** e

d) redução da capacidade das FA inimigas a um ponto tal que impeça uma oposição efetiva.

Obs: A **situação pós-conflito deve merecer especial atenção dos responsáveis pela guerra**, a fim de que sejam propiciadas ao vencido condições para a sua recuperação, **fator essencial para o restabelecimento da paz.** (grifo nosso)

Os aspectos ressaltados acima encontram ligação com o respeito ao DICA, vez que, caso sejam violados ditames do direito humanitário em uma escala que venha a potencializar a coesão do povo ou das forças armadas oponentes, o restabelecimento da paz será prejudicado.

No tocante à manobra de crise, o poder militar é colocado como o que dá continuidade aos esforços políticos entre os Estados, com o propósito inicial de dissuadir o oponente e indicar-lhe a firme disposição do País de defender seus interesses até as últimas conseqüências. O foco é o objetivo político final, sendo que há limitações às ações militares estabelecidas pelo nível político.

Este enquadramento das ações militares é geralmente determinado por fatores de natureza política e jurídica, devendo ser precisamente identificado no nível político e repassado ao nível inferior de planejamento - o estratégico, para que este gere as suas normas de comportamento. Tais normas terão efeito nas regras de engajamento influenciando diretamente no respeito ao DICA.

politicamente organizados que empregam a violência armada para solucionar controvérsias ou impor sua vontade a outrem.

Quanto aos Fundamentos do Emprego do Poder Militar, o referido documento estabelece que, para cumprir sua destinação constitucional, as Forças Armadas se valem de estratégias militares e princípios de guerra. As Estratégias de Emprego das FA previstas na Doutrina Militar de Defesa são as seguintes: Ação Independente, Aliança, Defensiva, Dissuasão, Ofensiva, Presença, Projeção de Poder e Resistência. É válido afirmar que, em qualquer uma delas, é possível se identificar aspectos do DICA passíveis de influenciar de alguma forma as ações subseqüentes.

Os Princípios de Guerra constantes da DMD irão nortear profundamente a Doutrina de Operações Conjuntas, visto que esta se refere freqüentemente àquela, como seu documento norteador. O entendimento do conceito de Princípios de Guerra para a doutrina brasileira é estampado em Brasil (2007):

Preceitos filosóficos decorrentes de estudos de campanhas militares ao longo da história e apresentam variações no espaço e no tempo. **São pontos de referência que orientam e subsidiam os chefes militares no planejamento e na condução da guerra** sem, no entanto, condicionar suas decisões. (grifo nosso)

À DMD coube ressaltar que os princípios podem variar entre países e até mesmo entre as Forças Armadas do País, e que a situação ditará o grau de importância de um em proporção a outro, enumerando-os a seguir: do Objetivo, da Ofensiva, da Simplicidade, da Surpresa, da Segurança, da Economia de Forças ou de Meios, da Massa, da Manobra, do Moral, da Exploração, da Prontidão e da Unidade de Comando.

Sobre o princípio de guerra do Objetivo, a DMD estabelece a seleção dos objetivos e a clara definição dos efeitos que se desejam como indispensáveis. Somente assim será possível se assegurar que todas as ações se dirigem a um único fim, evitando assim esforços em direções distintas da que se quer chegar, como por exemplo, empenhar muito esforço para se controlar uma cidade, mas perder a liberdade de ação em razão de violações do DICA.

Quanto ao princípio da Economia de Forças ou de Meios, reza a DMD que se deve primar pela distribuição e emprego judiciosos dos meios disponíveis, exemplificando aspectos que podem caracterizar o respeito a este princípio: “**emprego de dosagens adequadas dos meios**, visando a obter o máximo rendimento com o mínimo de esforços” (grifo nosso). Tal menção ao emprego de

dosagens adequadas encontra algum amparo no princípio do DICA da proporcionalidade, vez que os meios devem ser proporcionais à vantagem militar.

A respeito do princípio de guerra da Massa, a DMD ressalta que o atendimento a este princípio não significa obrigatoriamente mera aplicação maciça de forças, porém o bom emprego de golpes contundentes, em superioridade, nos locais e momentos oportunos.

No que se refere ao Moral, a DMD afirma que seu contínuo aprimoramento e manutenção são essenciais ao sucesso na guerra, pois nenhuma superioridade de recursos poderá reverter a falta de moral e a ceticismo nos objetivos da guerra. Tal princípio tem íntima ligação com o respeito ao DICA. Uma tropa de moral baixa é mais tentada a quebrar a disciplina e as regras com as quais foi formada e adestrada. Por outro lado, a falta de crença nos objetivos de guerra, por mais disciplinados que os soldados sejam, não gera comprometimento. Os subordinados cumprirão as tarefas, mas não da melhor forma possível. Não por acaso, a história militar é rica em casos de tropas que, com sua moral deficiente, vieram a violar o DICA¹³³.

O último capítulo da DMD diz respeito ao emprego das Forças Armadas, ressaltando a autoridade suprema do Presidente da República, e seu papel de determinar ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de comandos operacionais diretamente subordinados ao primeiro no caso de comandos conjuntos.

A DMD separa e enumera o emprego das Forças Armadas em situações de guerra e de não-guerra. Na primeira está encerrada unicamente a hipótese de Defesa da Pátria, foco maior deste trabalho.

Assim, a DMD espera atender seu propósito de fornecer juízos comuns às FA, criando desta maneira as melhores condições para um eficaz emprego conjunto, foco da doutrina que será abordada a seguir.

6.2 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE COMANDO CONJUNTO BRASILEIRO

Cabe antes de tudo ressaltar que em 2001, isto é, poucos anos após a criação do Ministério da Defesa, foi editado um manual especificamente para o

¹³³ A este respeito, vide extensa literatura sobre o Massacre de My Lay, durante a Guerra do Vietnã e o caso da Prisão de Abu Ghraib, no Iraque em 2006.

processo de planejamento de comando para operações conjuntas: o Manual MD 33-M-05 Processo de Planejamento de Comando para Operações Combinadas. Sobre o tema operações conjuntas, outros foram editados como o Manual MD33-M-03 Doutrina Básica de Comando Combinado, de 2001, além de publicações versando sobre assuntos diversos como por exemplo logística ou comando e controle neste tipo de operação.

Após esforços para se incrementar as operações conjuntas, algumas operações e dez anos depois, foi aprovada em dezembro de 2011 a Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01 / Volumes 1,2, e 3 (1ª Edição/2011). Trata-se de uma coletânea de três volumes¹³⁴ que estabelece os fundamentos doutrinários que orientaram as Forças no processo de planejamento, preparo e emprego neste tipo de operação.

Em que pese o recorte abranger o exame de situação do processo de planejamento de comando conjunto e tal processo ter validade para os níveis operacional e tático, será feita uma breve explanação de como ocorre o planejamento no nível estratégico a fim de se dar coerência, lógica e certa contextualização técnica ao trabalho conseqüente.

O planejamento neste nível, segundo o MD33-M-03 (2011), terá início em caso de conflito armado com a emissão de uma Diretriz Presidencial de Emprego de Defesa (DPED), determinando-se a ativação dos Comandos Operacionais julgados pertinentes e designando seus Comandantes. Estes ficarão subordinados ao Comandante Supremo, por intermédio do Ministro da Defesa.

Com fulcro na DPED, o Ministro da Defesa enunciará uma Diretriz Ministerial de Emprego de Defesa (DMED), levando em conta o Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA). Tal PEECFA, a princípio, foi previamente elaborado, antes da deflagração da crise, para fazer face à situação ora em curso.

Como a situação não será idêntica à planejada no PEECFA, será necessária uma atualização deste plano. Tal trabalho será coordenado pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA).

Havendo uma situação nova, que não tenha sido contemplada durante o estado de normalidade com um PEECFA específico, o planejamento no nível

¹³⁴ Neste contexto, afirma o General Sérgio (2011), comandante da ECEME, por ocasião de um exercício que a “nossa doutrina de operações conjuntas ainda não está consolidada”.

estratégico poderá se fundamentar no PEECFA que mais se assemelhe ao caso, ou se for algo totalmente novo, será elaborado um PEECFA específico pelo EMCFA.

Estabelece ainda o manual que, baseado no PEECFA e nas demais diretrizes recebidas, o Comandante Operacional elabora o planejamento militar da campanha. Nesse nível, os principais conceitos do nível estratégico, os objetivos e o estado final desejado devem ser o farol para o estabelecimento dos objetivos operacionais e das missões a serem atribuídas às Forças Componentes. Somente assim será possível se garantir a indispensável coerência com o nível estratégico.

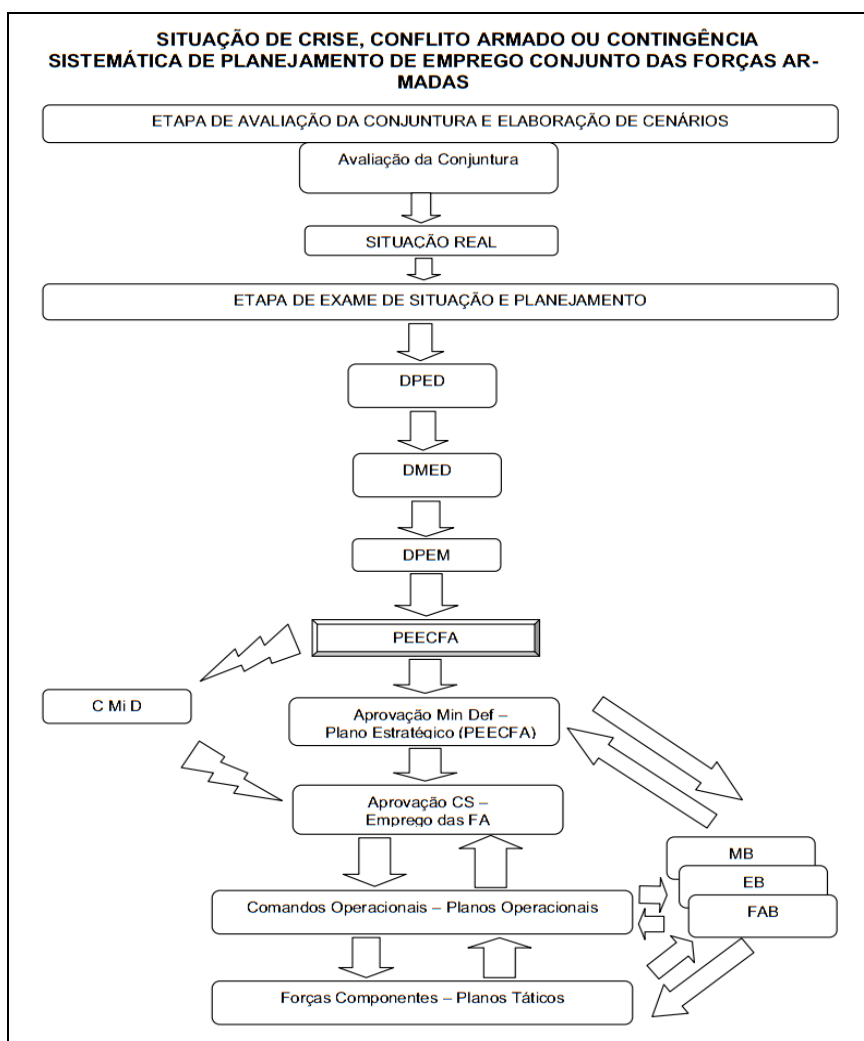


Figura 23 - Visualização Esquemática do Planejamento de Emprego Conjunto.

Fonte: BRASIL (2011).

O nível operacional é onde se desenvolvem na plenitude, segundo o manual, os preceitos da Arte Operacional. Definida como “um acervo de requisitos necessários para a elaboração dos planejamentos operacionais e táticos orientados

à obtenção dos efeitos desejados durante as análises estratégicas”, ela se coloca entre a estratégia e a tática, constituindo-se numa interface entre essas duas áreas, sem, contudo, substituir o PPC.

No mesmo contexto, o manual alude à necessidade de se empregar ferramentas como o desenho operacional e indicadores durante a campanha. O desenho operacional seria uma representação gráfica da síntese das Linhas de Ação (LA) que o comandante no nível operacional desenvolveu junto ao seu Estado-Maior Conjunto. Num desenho operacional, o comandante conjunto poderá visualizar o estado final desejado do nível operacional, os objetivos operacionais, o centro de gravidade, pontos decisivos, pontos culminantes da campanha e as linhas de operação. Podendo colaborar para uma fotografia mais clara da operação, pode ser ferramenta útil para se evitar violações do DICA por excesso de força e desacordo com o que se planejou no nível superior.

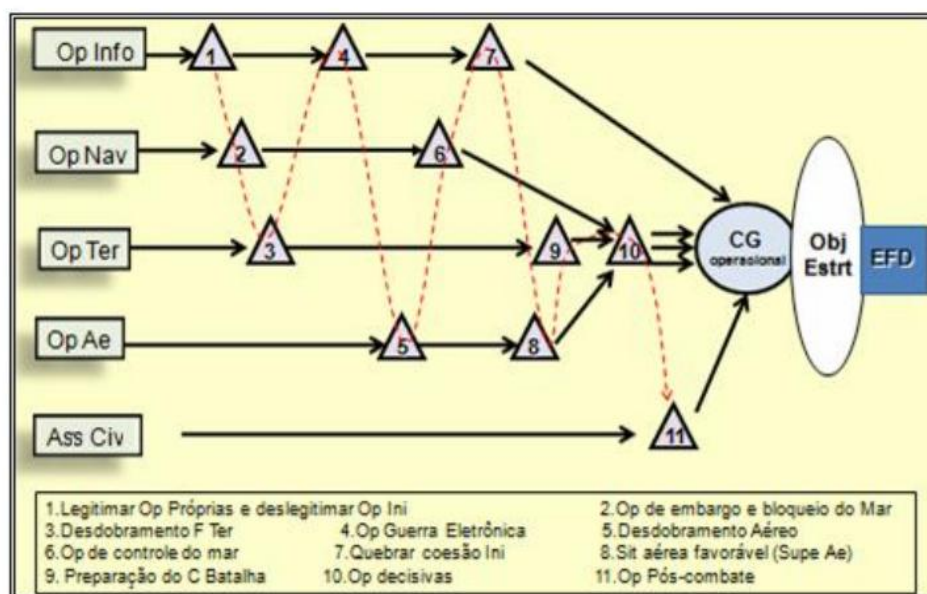


Figura 24 - Desenho Operacional: exemplo.
Fonte: Brasil (2011).

Quanto aos indicadores, podem ser de desempenho e de eficácia, tendo maior relevância para o controle da operação planejada, fase ausente do recorte deste trabalho. A eles se atribui a possibilidade de se efetivar o uso judicioso dos recursos disponíveis e otimizar o esforço bélico.

Antes de tecermos comentários acerca do Exame de situação em si, vale ressaltar o que a Doutrina de Operações Conjuntas estabelece em seu Cap V, sobre a composição do comando conjunto.

Quanto a estrutura brasileira, ela é composta de um Comandante, um Estado-Maior Conjunto e Forças Componentes. Sobre o primeiro, alude o manual que ele será assessorado pelo Estado-Maior Conjunto e pelos Comandantes das Forças Componentes. Poderá, também, valer-se de “assessores especiais, tais como: jurídico, diplomatas, etc.”.

As atribuições deste comandante incluem:

- a) organizar as forças subordinadas, atribuindo-lhes meios e definindo as relações de comando;
- b) estabelecer diretrizes quanto à administração, instrução e disciplina às F Cte;
- c) estabelecer, claramente, a missão dos comandantes subordinados e suas respectivas responsabilidades;
- d) estabelecer, e disseminar, **as regras de engajamento no nível operacional**;
- e) estabelecer e priorizar as Necessidades de Inteligência, visando ao processo decisório, tanto para o planejamento quanto para a condução das operações militares;
- f) coordenar o apoio logístico de todas as forças subordinadas; e
- g) servir de interlocutor com os escalões superiores, zelando pela manutenção da Consciência Situacional naquilo que seja relevante aos níveis de decisão estratégico e político. (grifo nosso)

Destaca-se, entre suas atribuições originárias, a elaboração e a disseminação das regras de engajamento. Neste ponto, vale transcrever a definição de regras de engajamento segundo o Ministério da Defesa:

REGRAS DE ENGAJAMENTO – Caracteriza-se por uma série de instruções pré-definidas que **orientam o emprego das unidades** que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular o uso da força, a fim de **permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis**. Dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta (BRASIL, 2007) (grifo nosso)

É interessante notar nesta definição que as orientações para o emprego das unidades devem permitir atingir os objetivos políticos estabelecidos pelas autoridades. Assim, é válido considerar que violações do DICA, em especial quando expostas e exploradas na mídia, podem gerar tamanha restrição de liberdade de ação, que dificilmente estarão eixadas com os objetivos definidos pelo plano político. Como visto na DMD, deve-se prestar especial atenção à situação pós-conflito, visto

que a recuperação do oponente vencido é posta como fator essencial para o restabelecimento da paz.

É compreensível que um oponente humilhado, ferido em sua dignidade, possa recuperar economicamente, mas no íntimo do povo dificilmente restabece-se-á uma paz sustentável.

Cabe ao comandante, também, estabelecer a constituição do Estado-Maior Conjunto para gerenciar os aspectos indispensáveis ao cumprimento da missão. Segundo o manual, ele será constituído, em princípio, das seguintes seções: D1 – 1ª Seção – Pessoal; D2 – 2ª Seção – Inteligência; D3 – 3ª Seção – Operações; D4 – 4ª Seção – Logística; D5 – 5ª Seção – Planejamento; D6 – 6ª Seção – Comando e Controle; D7 – 7ª Seção – Comunicação Social; D8 – 8ª Seção – Operações Psicológicas; D9 – 9ª Seção – Assuntos Cíveis; e D10 – 10ª Seção – Administração Financeira. Ressalva-se que outras seções podem ser ativadas, em razão da necessidade.

A seguir, o manual discrimina as principais atribuições de cada seção, cabendo destaque que algumas exigem algum conhecimento do DICA, como as elencadas no quadro abaixo:

Pessoal (D1)	<p>b) estabelecer normas e procedimentos para os assuntos relativos à gestão e ao trato de civis ou militares, sejam amigos ou inimigos, particularmente prisioneiros de guerra (PG), refugiados e deslocados, em coordenação com o D2 e D9;</p> <p>h) tratar dos assuntos relativos à disciplina e à justiça militar, dentro da esfera do EMCj;</p> <p>j) elaborar normas, planejar e controlar a utilização de mão-de-obra civil, em coordenação com as seções de Inteligência, de Logística e de Assuntos Civis;</p> <p>o) planejar, coordenar e estabelecer normas para o sepultamento;</p>
Inteligência (D2)	<p>i) levantar as vulnerabilidades e as ameaças prováveis para a operação;</p> <p>j) levantar os pontos sensíveis e os sistemas de alvos de interesse do C Op, apoiando e participando dos respectivos processos de seleção de alvos;</p> <p>q) coordenar com o D1 e com o D4 a seleção e controle da mão-de-obra civil;</p> <p>r) coordenar com D9, D1 e D4 as atividades relacionadas a PG, internados, deslocados e refugiados;</p>
Operações (D3)	<p>f) levantar as Linhas de Ação (LA) para o cumprimento da missão do C Op, em coordenação com as demais seções do EMCj;</p> <p>g) elaborar os registros e relatórios operacionais, com especial atenção na avaliação dos danos infringidos aos alvos constantes na LIA;</p> <p>h) propor, em coordenação com o D5, a elaboração da Lista Integrada e Priorizada de Alvos (LIPA), assim como a sua atualização ao longo da operação;</p> <p>i) propor ao Comandante as Regras de Engajamento a serem promulgadas no nível operacional;</p>
Logística (D4)	<p>g) planejar, em coordenação com os setores de logística envolvidos, a localização dos órgãos e das instalações de apoio logístico das F Cte, selecionando as regiões onde devam desdobrar-se;</p> <p>h) estabelecer normas para utilização dos recursos locais, em coordenação com o D9;</p> <p>i) estabelecer prioridades para a evacuação aeromédica;</p>
Planejamento (D5)	<p>i) realizar o planejamento das operações futuras em tempo hábil (em princípio após 72 horas), baseado em suas análises prospectivas e nas diretrizes do comandante.</p>
Comunicação Social (D7)	<p>g) orientar, coordenar e controlar a atuação da mídia nos aspectos que possam vir a interferir com as operações;</p>
Assuntos Civis (D9)	<p>b) avaliar as implicações, na esfera dos Ass Civ, inerentes às linhas de ação elaboradas pela seção de Operações;</p> <p>d) estabelecer os procedimentos para as atividades de sua responsabilidade, verificando as instalações a serem utilizadas e os meios de apoio necessários, bem como as possibilidades de emprego de instalações e pessoal civis, presentes nas áreas de responsabilidade, em apoio à campanha/operação;</p> <p>e) verificar os serviços públicos e infraestruturas críticas a serem preservados no TO ou nas áreas de responsabilidade, adotando as medidas necessárias para que isto ocorra e prevendo as ações necessárias para o posterior restabelecimento da situação de normalidade naquelas áreas, no prazo mais curto possível, sem prejuízo da obtenção e manutenção do EFD definido pelo escalão superior;</p>

Quadro 04 – Atribuições dos Chefes de Seção de Estado-Maior Conjunto brasileiro que possuem nítido relacionamento com o DICA.

Fonte: o autor, baseado em Brasil (2011).

Estabelecidas as atribuições, cabe ao 2º volume da Doutrina de Operações Conjuntas tratar do processo de planejamento. Sobre o processo, aventa-se que ele é uma ferramenta essencial para o êxito do emprego do poder militar. Coloca-se, ainda, que no âmbito do Ministério da Defesa brasileiro, sendo um planejamento a ser elaborado “por um Estado-Maior Conjunto (EMCj), no nível operacional ou no tático, esse processo é denominado Processo de Planejamento Conjunto – PPC”.

Com o fim de alcançar o Estado Final Desejado¹³⁵ (EFD) militar estabelecido pelo nível superior, o produto-fim do processo de planejamento conjunto é um Plano Operacional, em que se estabelecem objetivos, organização dos meios, tarefas e diretrizes, tanto de planejamento, como de execução das operações.

Afirma o manual que a fim de que este processo, como qualquer outro, tenha bases corretas, deve-se fundar em orientações gerais, chamadas de fundamentos do PPC. Somente assim, o processo poderá responder o que, para que, quando, onde, com que meios e como fazer. Cada um é descrito basicamente em uma frase no manual. Alguns se confundem com princípios de guerra da própria DMD, com uma roupagem um pouco distinta, como do Objetivo, da Simplicidade, da Segurança, da Economia de Forças ou de Meios, e da Unidade de Comando. Fora estes, enumeram-se os seguintes fundamentos do PPC:

Universalidade: a abordagem de **todos os aspectos** que envolvem o problema, **prevendo, tanto quanto possível, todas as conseqüências.**

Disciplina: **obediência às prescrições contidas nas diretrizes superiores**, assegurando fidelidade ao propósito estabelecido.

Flexibilidade: a característica de que deve dispor uma força militar, de modo a organizar-se para o cumprimento de uma missão específica, para atender tanto às diferentes fases de um plano ou ordem de operações, quanto de se adaptar às variações de situação que se possam apresentar, no desenrolar do combate ou missão recebida.

Versatilidade: a característica que permite a uma força militar regular seu poder de destruição e alterar sua postura militar, mantendo a aptidão para executar uma ampla gama de tarefas.

Coordenação: o ato ou efeito de conciliar interesse e conjugar esforços para a consecução de um objetivo, tarefa, propósito ou missão comum. É obtida por meio da conjugação harmônica de esforços de elementos distintos, visando a alcançar um mesmo fim e evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções.

Interoperabilidade: a capacidade dos sistemas, unidades ou forças de intercambiarem serviços ou informações ou aceitá-los de outros

¹³⁵ Por EFD compreende-se as condições genéricas a serem alcançadas numa “certa área ou ambiente (ou sobre determinados grupos), cuja obtenção indicará que a missão recebida foi efetivamente cumprida, podendo-se passar, a partir daí, para a desmobilização total ou parcial dos meios empregados” (BRASIL, 2011). No caso do EFD não ser claramente estabelecido nas diretrizes do escalão superior, deve o Comandante defini-lo, com base em proposta do D5 – Chefe da Seção de Planejamento.

sistemas, unidades ou forças e, também, de empregar esses serviços ou informações, sem o comprometimento de suas funcionalidades. (grifo nosso)

Estabelecidos os fundamentos, estudar-se-á o processo em si. O Processo de Planejamento Conjunto brasileiro é desenvolvido em três etapas, a saber: o Exame de Situação, a Elaboração de Planos e Ordens e o Controle da Operação Planejada.

A primeira delas é que permite chegar à escolha da linha de ação (LA¹³⁶) mais favorável ao cumprimento da missão, que será consignada na segunda etapa, de elaboração de planos e ordens. Ressaltando que foco maior deste trabalho é o Exame de Situação, passaremos a sua análise.

A etapa do Exame de Situação é subdividida em seis fases pela Doutrina de Operações Conjuntas (BRASIL, 2011), a saber:

- a) Fase 1 – Análise da missão e considerações preliminares;
- b) Fase 2 – A situação e sua compreensão;
- c) Fase 3 – Possibilidades do inimigo, linhas de ação e confronto;
- d) Fase 4 – Comparação das linhas de ação;
- e) Fase 5 – Decisão; e
- f) Fase 6 – Conceito Preliminar da Operação.

Antes de descrevê-los, é válido trazer à baila que a Doutrina de Operações Conjuntas estabelece que, não obstante as fases devam ser seguidas na sua ordem numérica crescente, é válido recuar a uma fase prévia, se for necessário estudar mais uma vez aspectos que isto exija. Na mesma linha, permite-se que os atores envolvidos podem eliminar, “ao longo do processo, fatos que se mostrarem irrelevantes”.

Além disto, assevera-se o papel extremamente relevante do Chefe do EMCj, em especial na coordenação entre as seções do Estado-Maior. A importância deste oficial é capital, à medida que deve orientá-las “quanto à profundidade e objetividade do trabalho”. Neste ponto cabe ressaltar que, caso o Chefe do EMCj seja um oficial

¹³⁶ Linha de ação: solução possível que pode ser adotada para o cumprimento de uma missão ou execução de um trabalho. (BRASIL, 2007).

com pouca “infância” de DICA, pode vir a determinar que aspectos relevantes do direito internacional não sejam aprofundados.

A Doutrina de Operações Conjuntas (2011) estabelece que a etapa do Exame de Situação deve gerar ao seu final um documento formal de mesmo nome e que necessita ser arquivado. A determinação de arquivo é relevante para o direito internacional, pois, em caso de violações, pode servir de meio legítimo de prova.

Feitas estas considerações iniciais, tratemos das fases do Exame, conforme mencionado *supra*. Na fase 1 do Exame de Situação - Análise da missão e considerações preliminares, o Comandante deve ter o foco em reconhecer a existência do problema militar e obter uma abrangente noção do que ele se trata. Para se chegar a esta idéia do problema, deve o Comandante estudar os seguintes aspectos: políticos, econômicos, psicossociais, científico-tecnológicos, da área de responsabilidade, os meios adjudicados, o inimigo, premissas básicas, limitações ao planejamento, uma apreciação sumária do poder relativo das forças em presença e a(s) intenção (ões) do comandante.

Chama a atenção nesta fase que tanto as regras de engajamento, como os fatores jurídicos são incluídos como limitações ao planejamento, que, logo no início do exame de situação, podem ser identificadas e que se apresentariam como “limitações com influência significativa nas possíveis soluções para o problema”.

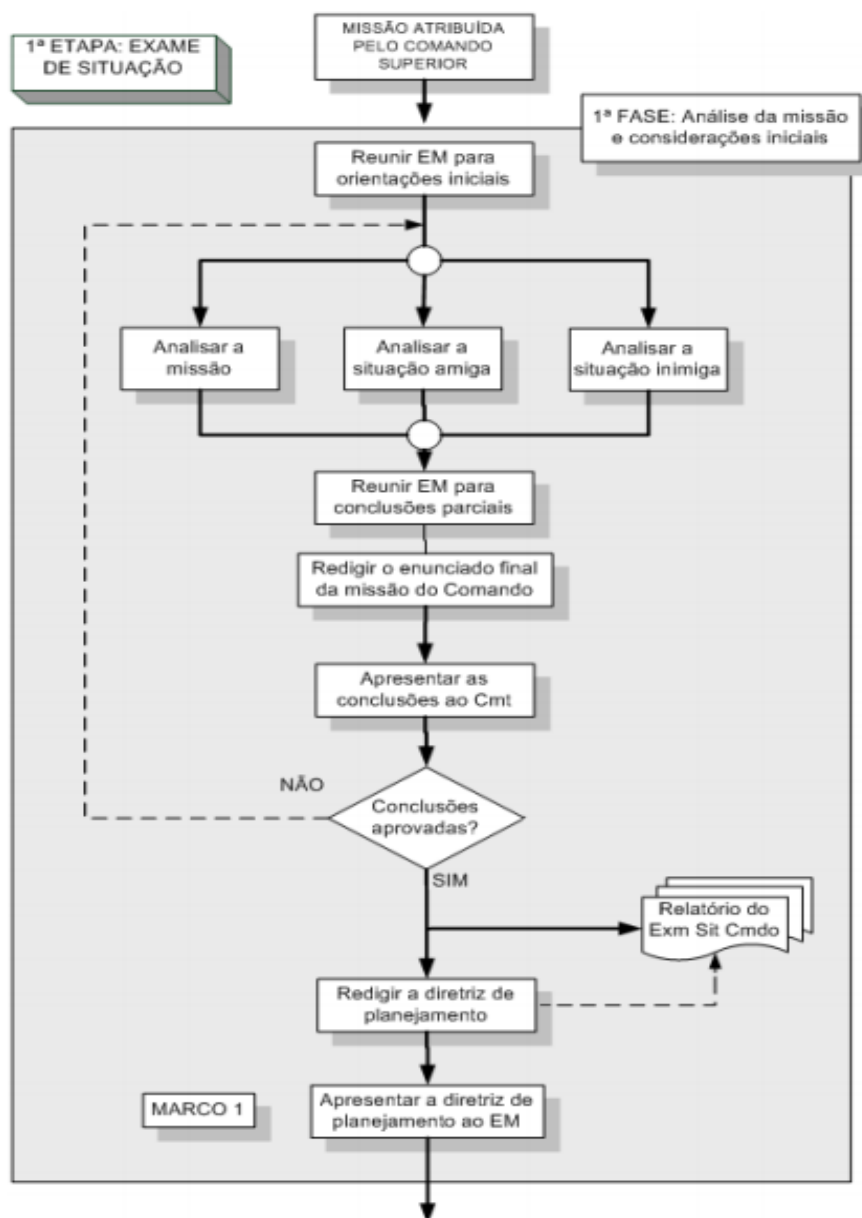


Figura 25 - Esquema seqüencial do PPC: fase 1 do Exame de Situação.
Fonte: Brasil (2011).

A seguir, na Fase 2 do Exame de Situação – A situação e sua compreensão - devem ser analisados detalhadamente todos os dados relativos ao problema militar. Segundo o manual, deve-se - de forma profunda - estudar os principais aspectos da fase anterior. Inicia-se pelas características da área de responsabilidade, passando-se em seguida pela análise das forças inimigas, das próprias forças, das forças amigas, uma comparação dos poderes combatentes para se encerrar com uma conclusão parcial. Lista-se abaixo o que deve ser analisado e suas subdivisões, segundo a Doutrina (Brasil, 2011):

- 2.1 Características da Área de responsabilidade
 - a. Fatores Gerais
 - b. Fatores Fixos
- 2.2 Forças Inimigas
- 2.3 Nossas Forças
- 2.4 Forças Amigas
- 2.5 Centros de gravidade e Vulnerabilidades Críticas
- 2.6 Comparação de Poderes Combatentes (CPC)
 - a. Forças Combatentes
 - b. Comando e Controle (C²)
 - c. Logística
 - d. Fatores de Tempo e Distância
- 2.7 Conclusão Parcial

A subfase da análise da A Op é dividida pelo Manual MD 33-M-05 em fatores gerais e fatores fixos. Nos fatores gerais, são previstos de se abordar fatores políticos, econômicos, psicossociais e científico-tecnológicas.

Ainda no escopo dos fatores gerais da A Op, nos fatores políticos, há a menção a “aspectos do direito internacional”, sem maiores detalhes. O manual prevê ainda que as conclusões da fase 1 podem determinar a exclusão de alguns fatores na fase 2.

Neste mesmo tópico referente aos aspectos políticos, há um parágrafo em que se destaca a relevância do tema assuntos civis¹³⁷ na atualidade e a necessidade de se levantar as organizações governamentais e não-governamentais da área.

Coloca-se também, neste tópico sobre política, que devem ser apreciadas eventuais “implicações em termos ambientais e aquelas afetas ao Direito

¹³⁷ Conjunto de atividades referentes ao relacionamento do comandante e dos demais componentes de uma organização ou força militar com as autoridades civis e a população da área ou território, sob a responsabilidade ou jurisdição do comandante desta organização ou força. Compreendem comunicação social, ação comunitária e assuntos de governo (Brasil, 2007).

Internacional Humanitário”. Acrescentando-se que “Isso servirá para avaliar que tipo de estrutura será estabelecida para lidar com tais demandas”.

Nos fatores fixos, o manual aduz que estes aspectos devem ser estudados mais amiúde no nível tático, mas não devem ser escusados de nível algum. Estuda-se neste ponto a hidrografia, terreno e topografia, clima e meteorologia, períodos diurnos e noturnos, pontos de importância operacional, linhas de transporte e suprimento, condições sanitárias, instalações operacionais e defesas fixas, e as comunicações na área. No item condições sanitárias há a ressalva que “seus possíveis efeitos na população nativa são importantes”. No item pontos de importância operacional, elencam-se linhas de geração de energia, represas e outros. No item linhas de transporte e suprimento, prevê-se o estudo das rotas marítimas, terrestres e aéreas existentes. No item comunicações na área, estudam-se os disponíveis na área, que poderão ser apropriados e utilizados em complementação ao sistema de comunicações do Comando Operacional, sem mencionar efeitos, todavia, na população civil.

À luz do DICA, chama a atenção o fato de que alguns aspectos recebem ressalva clara quanto aos efeitos sobre os civis, como o item condições sanitárias, e outros (todos os outros) não.

Ainda na Fase 2 do Exame de Situação – A situação e sua compreensão, há previsto o estudo detalhado do inimigo. Aproveitando-se do levantamento sumário feito na Fase 1, aduz o manual que o Estado-Maior deve estudar detalhadamente nesta fase:

- a. suas manobras tradicionais em exercícios ultimamente executados;
- b. a atualização de sua ordem de batalha,
- c. alterações substanciais em sua mobilidade estratégica; e
- d. atualização e modernização de seu sistema de mobilização e suas reais possibilidades de apresentar novos meios no tempo estimado para as operações.
- e. consolidação da avaliação inicial quanto aos CG, bem como suas capacidades e vulnerabilidades críticas associadas; e
- f. capacidade de o inimigo atuar sobre os nossos CG, dentro do nível de planejamento considerado, explorando eventuais vulnerabilidades.

Tal estudo deve resultar em um mapeamento do inimigo contendo seu dispositivo, composição, valor, atividades importantes, recentes e atuais e peculiaridades e deficiências. Cabe ressaltar que não há efetiva menção a um estudo referente a aspectos do DICA, como a peculiar percepção do inimigo a respeito das nossas forças, por exemplo.

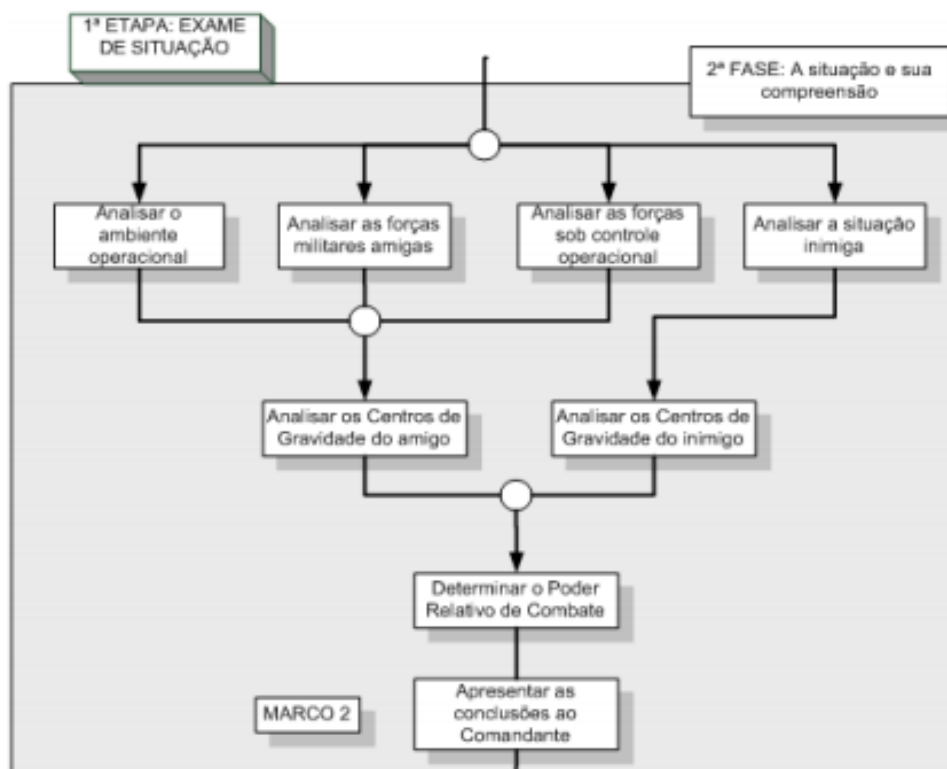


Figura 26 - Esquema seqüencial do PPC: fase 2 do Exame de Situação.
Fonte: Brasil (2011).

Após coligir dados e obter conclusões parciais na Fase 2, deve o Estado-Maior iniciar a chamada Fase 3 – Possibilidades do inimigo, linhas de ação e análise. Nesta fase do Exame de Situação, precisa-se identificar e considerar as possibilidades do Inimigo e elaborar LA. Estas LA são submetidas às chamadas provas preliminares de adequabilidade, praticabilidade e aceitabilidade (ou “prova de APA”). Segundo o Manual MD 33-M-05, uma LA é aceitável se os prováveis resultados compensam os custos estimados. Acrescenta ainda que as perdas prováveis servem de base e que “tais perdas referem-se a pessoal, material, tempo e posição” por parte das forças amigas.

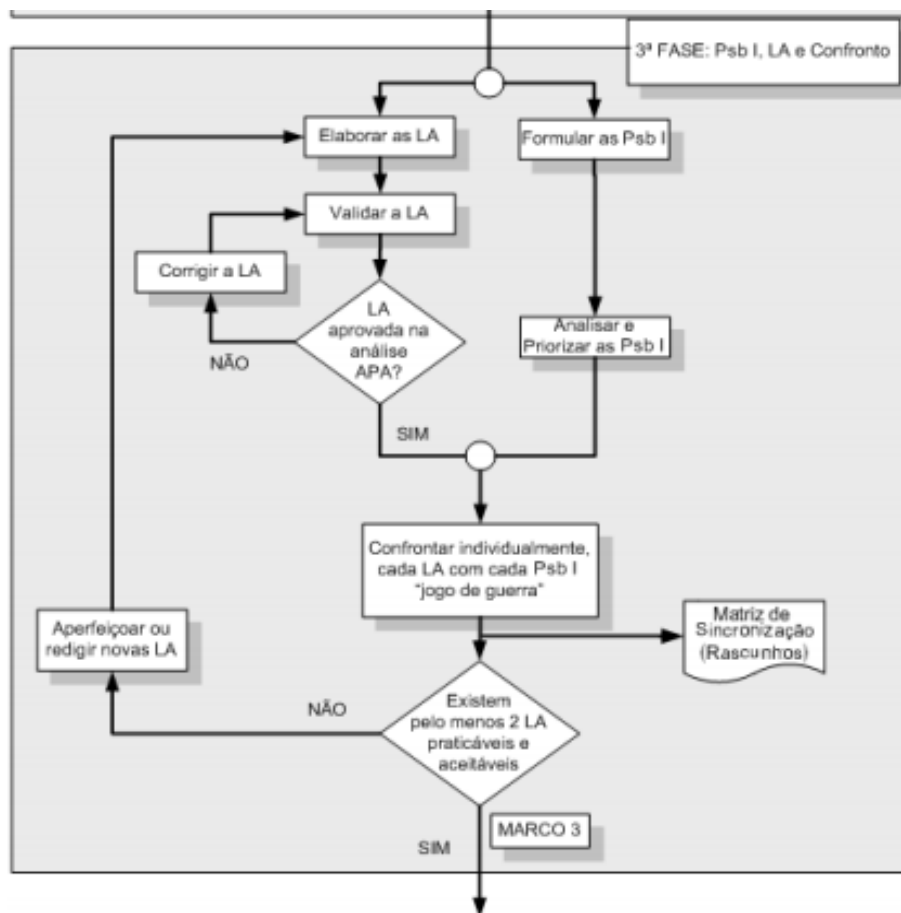


Figura 27 - Esquema sequencial do PPC: fase 3 do Exame de Situação.
Fonte: Brasil (2011).

Na Fase 4 do Exame de Situação - Comparação das linhas de ação, carece o comandante de selecionar a melhor LA para o cumprimento da missão, após tabular as vantagens e desvantagens de cada uma. Estabelece o Manual MD 33-M-05 ainda que o comandante deve responder às seguintes perguntas neste trabalho:

- a. Qual a LA mais ofensiva ou defensiva, de acordo com a natureza da(s) operação (ões)?
- b. Qual a LA que permite maior liberdade de ação?
- c. Qual LA permite maior concentração de nossas forças, de maneira a obter superioridade no momento e no local decisivos?
- d. Qual LA permite obter a melhor unidade de comando?
- e. Qual a LA que permite obter o maior grau de surpresa?
- f. Qual a LA que implica em maior simplicidade de execução?
- g. Qual a LA que menos depende de informações acerca do inimigo?

- h. Qual a LA que menos depende das características da área de operações?
- i. Qual a LA que mais favorece as futuras operações?
- j. Qual a LA que proporciona a melhor economia de meios?
- l. Qual é a mais facilmente sustentável, do ponto de vista logístico?
- m. Qual oferece melhores condições para o atingimento do estado final desejado em menor tempo?
- n. Qual oferece menos riscos para a população civil na área das operações? e
- o. Qual a que oferece menores riscos, em termos de perdas materiais e humanas?

Cabe salientar que as últimas quatro perguntas foram um acréscimo feito à redação do manual de 2001. A última questão não se refere expressamente a perdas materiais de bens civis ou militares, assim como não deixa claro se as perdas humanas são de combatentes, ou não combatentes.

A apresentação das LA é feita em uma reunião formal coordenada pelo Ch EMCj, com a participação de todos os seus integrantes, seguindo *script* sugerido pelo manual. Nesta reunião, depois de selecionada a LA vencedora, deve o comandante responder uma pergunta: "É realmente isto o que de melhor posso fazer para cumprir a minha Missão?". Logo após fazer esta consideração, o manual faz a ressalva que os planejamentos serão tão completos quanto for o tempo disponível. Nesta reunião formal, é facultada a presença dos comandantes de forças componentes, seus Ch EMCj, Chefes de Seção de Operações e de Planejamento.

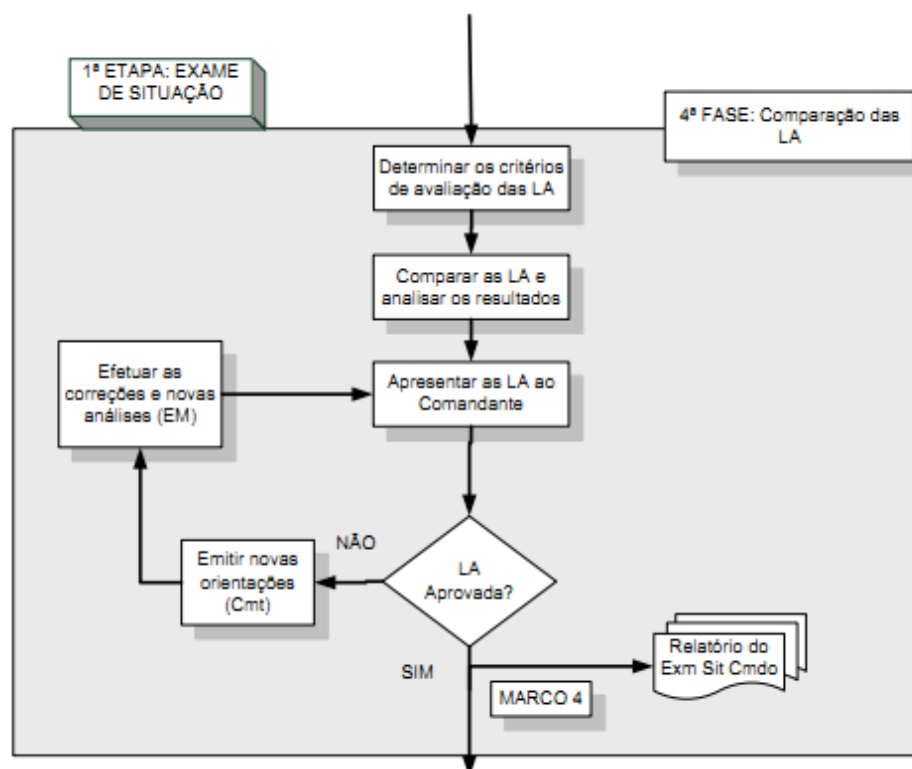


Figura 28 - Esquema sequencial do PPC: fase 4 do Exame de Situação.
Fonte: Brasil (2011).

Após extensamente debatidos os méritos e deméritos de cada LA para o cumprimento da missão, entra-se na Fase 5 – Decisão. Esta fase do Exame de Situação é descrita como estritamente individual do comandante conjunto, pois ele deverá – sob sua integral responsabilidade – escolher a LA que acredita melhor cumpra a missão. A decisão não tem formato pré-definido, e “deve ser uma afirmação breve, que exponha, clara, simples e concisamente, a LA selecionada”.

Escolhida a LA e enunciada a decisão, inicia-se a última fase do Exame de Situação: a Fase 6 – Conceito Preliminar da Operação. Nesta fase, cabe ao comandante anunciar uma ideia genérica de manobra quanto a como serão desenvolvidas as operações concernentes à LA eleita. Segundo o manual, o CPO é o “aprimoramento do Conceito Sumário da LA selecionada como Decisão, enriquecido pelas conclusões obtidas no Confronto e pela análise de outros aspectos do Exame de Situação”.

No final da discussão do CPO, o manual alude que o conceito deve ser claro e conciso e, para tanto, carece de conter alguns itens no mínimo, a saber:

- a) apreciação da situação de forma resumida;

- b) estado final desejado, no nível de planejamento considerado, com a devida conexão com a situação definida pelo nível superior;
- c) a missão e a Concepção da Manobra do Comandante;
- d) como a missão será cumprida pelo Comandante, em termos genéricos, enfatizando o emprego das Forças Componentes (F Cte), no tempo e espaço;
- e) visão macro para as necessidades de forças extras ou suporte logístico;
- f) diretrizes para comunicação social, operações psicológicas, assuntos civis, operações especiais e **conduta com refugiados/evacuados**;
- g) riscos políticos, diplomáticos, econômicos e militares; e
- h) diretrizes sobre a confecção da Lista de Alvos. (grifo nosso)

Chama a atenção a expressa referência a conduta com refugiados/evacuados, como algo do mesmo nível que a comunicação social, assuntos civis, operações psicológicas, assuntos civis e operações especiais.

De acordo com a doutrina, pode o CPO ser encaminhado tanto para o escalão superior como para as forças componentes. O primeiro, a partir de uma análise de riscos, poderá interagir e intervir nas etapas seguintes do Processo de Planejamento. Os segundos terão acesso a uma espécie de ordem preparatória, facilitando seu próprio planejamento corrente. Encerra-se assim a primeira etapa do Processo de Planejamento Conjunto, o Exame de Situação, foco principal desta parte da pesquisa.

A próxima etapa do PPC diz respeito à “Elaboração dos Planos e Ordens”. Ela tratará da redação dos documentos que irão consubstanciar as ordens e como será feito o controle da execução destas ordens. O 2º volume da Doutrina de Operações Conjuntas traz no apêndice XIV um modelo de Plano Operacional.

Por fim, o PPC se encerra na etapa¹³⁸ conhecida como “Controle da Operação Planejada”. Nela, cabe ao Comandante conferir se o andamento da

¹³⁸ Conforme recorte estabelecido para este trabalho e com foco na resposta às questões de estudo aventadas, estas duas últimas etapas não sofrerão abordagem profunda, vez que são posteriores à elaboração das LA.

operação está de acordo com o planejado na etapa anterior e, ainda, se tanto os efeitos desejados como os objetivos estão sendo devidamente alcançados.

Conclui-se assim a segunda etapa desta pesquisa, onde se buscou construir um referencial teórico que servisse de contexto para a resposta das questões de estudo de b. a f., o que será feito a seguir.

7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo está organizado em três partes, em estreita relação com as questões de estudo alinhavadas *supra*, em especial na exposição da metodologia empregada.

7.1 ELEMENTOS COMUNS AOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO DE COMANDO

A resposta à questão de estudo b. teve papel importante para definir passos futuros da pesquisa. A questão proposta, apresentada abaixo, era parte de um questionário semiestruturado:

Questão: Quais são os elementos ou aspectos do DICA que o comandante conjunto, no seu planejamento, deve necessariamente considerar no Exame de Situação ao eleger uma determinada linha de ação?

IDÉIA CENTRAL A – o comandante deve levar em consideração os princípios do DICA, além de ter conhecimento prévio do DICA.

O Discurso do Sujeito Coletivo estabelecido foi o seguinte:

Existem aspectos que todos têm que conhecer: princípios, os estatutos, a seleção de objetivos, o que são crimes de guerra. É imprescindível que as forças armadas conheçam adequadamente quais são as sanções para suas violações. Se o DICA estiver devidamente integrado às forças armadas, conseqüentemente o comandante deverá aprender adequadamente os princípios e normas do DICA durante sua preparação ao longo da carreira militar. Uma vez que o DICA esteja devidamente integrado às forças armadas, a equação entre a necessidade militar e as conseqüências humanitárias que possam resultar para se atingir o objetivo militar provavelmente será feita dentro do marco previsto pelo DICA. Eu sempre me ateno muito aos princípios, porque eu acho que quando você insere os princípios, converte-se aos princípios do DICA, na prática você vai estar sensibilizado a eles na hora de fazer um exame. O nível de formação tem que estar um pouco uniforme entre as três forças. No planejamento, os primeiros elementos ou aspectos que devem ser necessariamente são os princípios. Então, tudo tem que ser colocado numa balança: o meu objetivo militar é esse; vamos ver os danos que isso vai causar. Então, a proporcionalidade entre a humanidade e a necessidade militar é a chave de todo o DICA. Portanto, os princípios gerais do DICA destacam-se no planejamento. Em que pese a sua subjetividade, ao serem considerados, terão impacto direto na escolha da linha de ação adequada.

IDÉIA CENTRAL B – O comandante deve conhecer as limitações que o DICA impõe, distinguir civis e combatentes e estabelecer regras de engajamento.

O Discurso do Sujeito Coletivo estabelecido foi o seguinte:

Um comandante conjunto deve necessariamente considerar, ao planejar uma operação, que há bens e pessoas protegidos pelo direito internacional dos conflitos armados e que há exceções.

O comandante deve ainda conhecer meios e métodos proibidos e buscar evitá-los.

Em terceiro lugar, o comandante de uma operação conjunta deve ser razoável na escolha de seus objetivos, tudo em nome do menor custo às pessoas e aos bens protegidos.

O comandante deve também saber destacar qual o efetivo âmbito de utilização do DICA, delimitando as situações em que esse conjunto normativo é aplicável, qual seja, o âmbito material; em que momento isso deve ocorrer, isto é, o âmbito temporal; qual parcela territorial ele abrange, isto é, o âmbito espacial; e, finalmente, as pessoas que são objeto da proteção do DICA, isto é, o âmbito pessoal.

Para isso, deve o comandante estabelecer regras de engajamento.

7.1.1 Discussão

O discurso obtido a partir da idéia central A revela dois aspectos: a relevância dos princípios no planejamento e a necessidade de o comandante ter conhecimento prévio do DICA.

Sobre os princípios, ensina Accioly (2000), que, se há um direito para conflitos armados, isto implica em afirmar que o conflito armado produz implicações legais entre os contendores. O DICA como ramo do direito internacional público, regula a postura Estatal em momentos de grave crise e uso de violência. Nesta idéia central, portanto, verifica-se que os entrevistados valorizam, no planejamento de operações conjuntas, uma verdadeira fonte do direito internacional geral, conforme a própria Corte Internacional de Justiça reconhece: “os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas”. Verifica-se neste trecho do DSC obtido valorização de fonte legítima do direito internacional para imensa parcela dos autores, entre eles os adotados para esta pesquisa, Accioly e Celso Mello,

O segundo aspecto, acerca do imperativo de o comandante ter noções anteriores sobre o direito humanitário, explicita que este grupo de especialistas reconhece a necessidade de que o DICA seja algo naturalmente incorporado às forças armadas e seus integrantes, fazendo que, conseqüentemente, o comandante conjunto tenha a devida “infância” no assunto. O DICA naturalmente entronizado nas

forças sugere um processo contínuo de conhecimento desde o início da formação do oficial, crescente ao longo de sua carreira.

Em determinado trecho, fica clara uma preocupação com um nivelamento do conhecimento entre Marinha, Exército e Aeronáutica: “*O nível de formação tem que estar um pouco uniforme entre as três forças*”. Como visto anteriormente, atento a uma tendência mundial, o governo brasileiro dedica atualmente atenção especial ao emprego conjunto. Prova disto são as vultosas operações que o MD coordena anualmente há aproximadamente dez anos, como Laçador e Tapuru, por exemplo. Ocorre, porém, que neste início do processo de integração das forças, diferenças sejam expostas, como essa estampada neste trecho do DSC. Afinal, o preparo é feito individualmente, e o emprego é conjunto.

Iniciativas no sentido de se nivelar o conhecimento do direito humanitário entre as forças singulares existem, como o Curso de DICA conduzido anualmente pela ESG, com a participação de oficiais da Marinha, Exército e Aeronáutica.

A afirmação de que parece haver um desnível no conhecimento de direito internacional entre as forças ecoa a preocupação de Mello (2004) que alertara que o País ainda não entendeu o verdadeiro papel do Direito Internacional Público. Para o autor, o DI deveria preocupar não somente o perito, porém todos, pois toda nossa existência política, econômica, social e cultural está se internacionalizando, sendo o Direito Internacional uma ferramenta vital nesta transformação. Em suma, segundo Mello, vivemos num País em que o DI encontra pouco espaço para florescer entre os que com ele não trabalham, apresentando reflexos naturalmente na sua estrutura estatal e em sua doutrina de defesa.

Este segundo aspecto da idéia central A, embora sirva de dado relevante para conhecimento geral do tema, não serve de base direta para a resposta à questão de estudo, uma vez que não revela ligação com o processo de planejamento conjunto, mas com aspecto da implementação do direito humanitário nas forças, conforme orientação da Portaria Normativa 916/MD de 13 de junho de 2008, que estabelece a Diretriz para a Difusão e Implementação do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas. Assim, o conhecimento prévio do DICA pelo comandante conjunto se dá antes da sua designação, ficando, portanto, fora do recorte proposto para esta pesquisa.

Sobre o discurso obtido a partir da idéia central B, à primeira vista parece ter foco distinto do obtido a partir da idéia central A. Todavia, uma leitura mais atenta a este discurso revelará que princípios também estão descritos no DSC obtido.

Quanto ao trecho *“Um comandante deve necessariamente considerar, ao planejar uma operação, que há bens e pessoas protegidos e que há exceções”* verifica-se menção ao princípio da distinção, como previsto no Art. 48 do Protocolo Adicional I, de 1977:

A fim de garantir respeito e proteção à população civil e aos bens de caráter civil, **as Partes em conflito deverão sempre fazer distinção entre a população civil e os combatentes, entre os bens de caráter civil e os objetivos militares** e, em conseqüência, dirigirão suas operações unicamente contra os objetivos militares. (grifo nosso)

No trecho *“O comandante deve ainda conhecer meios e métodos proibidos e evitá-los”* percebe-se clara referência ao princípio da limitação, conforme consta do Art. 22 da Convenção de Haia Concernente às Leis e Usos da Guerra Terrestre, de 1907 e do Art. 35 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra Relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados de Caráter Internacional, de 1977: *“Em todo conflito armado, o direito das Partes em conflito a escolha dos métodos ou meios de combate não é ilimitado”*.

No fragmento *“Em terceiro lugar, deve ser razoável na escolha de seus objetivos, tudo em nome do menor custo às pessoas e bens protegidos.”*, por sua vez, caracteriza-se claramente o princípio da proporcionalidade, como visto em Mello e no Art. 57 do Protocolo Adicional I, de 1977.

Assim, respeitar limitações e distinguir civis de combatentes não é nada mais do que se respeitar princípios do DICA: o da limitação e o da distinção. Verifica-se aqui correspondência clara com os dois grandes eixos do DICA segundo Swinarski: proteção e limitação. Ao desenhar sua definição do direito internacional humanitário, o autor se refere à proteção *“das pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito”*. Conforme Palma (2008), estas proteções podem ser enumeradas em um princípio único de distinção,

A respeito do trecho da idéia central B, que se refere à necessidade do comandante compreender o âmbito de aplicação do DICA, tal conhecimento é sem dúvida relevante e precioso ao comandante conjunto. Ocorre, todavia, que - conforme esclarecido anteriormente -, o recorte proposto para esta pesquisa se

limita a situações em que o DICA tem aplicabilidade indiscutível, o que faz com que esse trecho perca a relevância para a pesquisa em tela.

Por fim, apresenta-se no DSC a necessidade de materialização do respeito ao DICA por meio da elaboração de regras de engajamento: "*Para isso, deve o comandante estabelecer regras de engajamento*".

Como visto, a adoção de regras de engajamento é uma ferramenta presente tanto na doutrina britânica como na doutrina brasileira, mas com pequenas nuances de sentido na sua definição.

Na doutrina britânica, elas são

Diretrizes emitidas pela autoridade militar competente que especificam as circunstâncias e os limites dentro dos quais forças irão iniciar e / ou prosseguir o engajamento em combate com forças oponentes (REINO UNIDO, 2006)¹³⁹.

Na doutrina conjunta brasileira, as regras de engajamento são

uma série de instruções pré-definidas que orientam o emprego das unidades que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular o uso da força, a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis. Dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta (BRASIL, 2007).

Percebe-se que, apesar do conceito ser similar, no caso do Reino Unido, as regras de engajamento são consideradas como diretrizes que especificam ocasiões e limites para o uso da força. No caso do Brasil, são instruções e percebe-se uma preocupação em se atingir os objetivos políticos, em seguida se referindo à condução do combate em um nível tático, o que sugere que devam ser elaboradas no nível operacional. Da análise da Doutrina Conjunta brasileira, verifica-se ainda que as regras de engajamento são colocadas na Fase 1 do Exame de Situação como uma "limitação" ao planejamento com considerável significado para a resolução do problema militar.

Feitas estas considerações, pode-se inferir da análise desta idéia central que os especialistas entenderam as regras de engajamento como umas das pedras angulares no respeito ao DICA quando do planejamento de uma operação conjunta,

¹³⁹ Tradução livre do autor.

visto que elas teriam o condão de traduzir de uma maneira pragmática o respeito aos princípios do DICA.

Em síntese, do exame destes discursos auferiu-se que os elementos do DICA que o comandante conjunto, no seu planejamento, deve necessariamente considerar no Exame de Situação ao eleger uma determinada linha de ação são os princípios do DICA. De uma forma paralela, deve estar em condições e estar atento a elaboração das respectivas regras de engajamento.

A resposta a esta questão de estudo (b.) era fundamental para a resposta a outras questões de estudo posteriormente desenvolvidas na pesquisa.

7.2 O DICA NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE COMANDO CONJUNTO BRITÂNICO

Com base nos elementos levantados no item anterior, buscou-se levantar como se encontra o Direito Internacional dos Conflitos Armados constante do processo de planejamento de comando para operações conjuntas do Reino Unido.

Para a resposta a esta questão de estudo, foi selecionada a técnica da análise de conteúdo dos documentos RU1 e RU2. Ela permitiu, por um lado, fazer uma descrição sistemática destes documentos e, por outro, inferências válidas no contexto do DICA e do processo de planejamento de operações conjuntas.

Na etapa do recorte dos conteúdos, foram levantados trechos da doutrina britânica relacionados com o processo de planejamento conjunto que poderiam de alguma forma ter relação ao respeito aos aspectos levantados na resposta a questão de estudo b., via DSC. Foram determinadas duas categorias, as quais abrangeram cada uma aspectos congêneres, cuja análise e discussão apresentam-se a seguir.

Categorias Analíticas	Subcategorias
CA1 – Aspectos coincidentes com o aventado no DSC	RU2 - Princípios do DICA
	RU4 - Regras de engajamento como assunto-chave no planejamento
CA2 – Aspectos não coincidentes com o aventado no DSC	RU1 - Legitimidade da campanha
	RU3 - Assessoramento e enquadramento jurídico como fator decisivo
	RU 5 - Orientações Gerais ao Comandante Conjunto

Quadro 05 -- O DICA No Processo de Planejamento de Comando Conjunto Britânico: Categorias e subcategorias levantadas na Análise de Conteúdo.

Fonte: o autor

7.2.1 Categoria Analítica CA1 - Aspectos coincidentes com o aventado pelos especialistas no DSC

Para a Categoria Analítica CA1 – aspectos coincidentes com o aventado pelos especialistas no DSC, foram levantadas duas categorias inferiores, a saber: Subcategoria Analítica RU2 - Princípios do DICA no corpo da publicação e a Subcategoria RU4 - Regras de engajamento como assunto-chave no planejamento.

7.2.1.1 Subcategoria Analítica RU2 - Princípios do DICA no corpo da publicação

Trecho de recorte 6

Assegurar que todas as atividades estão bem orientadas, sobretudo para garantir que **as forças se apóiam mutuamente e atuam de acordo com o Direito Internacional dos Conflitos Armados. Os princípios do DICA são** distinção, proporcionalidade, necessidade militar e humanidade.

Trecho de recorte 11

A lei aplicável pode ser uma combinação de normas internacionais e domésticas, também incluindo os direitos humanos.

7.2.1.2 Subcategoria Analítica RU4 - Regras de engajamento como assunto-chave no planejamento

Trecho de recorte 5

Emitir uma ordem não representa mais de dez por cento da sua responsabilidade. Os restantes **noventa por cento consistem em garantir por meio de supervisão pessoal** [...] a sua execução adequada e vigorosa, pragmática.

Trecho de recorte 14

A primeira diz respeito a assegurar que tanto o comandante como aqueles sob seu comando compreendem suas responsabilidades e obrigações legais e são treinados de acordo com as regras de engajamento definidas para a operação. Elas são “assunto-chave”.

Trecho de recorte 10

[...] as regras de engajamento, variam consoante a natureza da operação.

Trecho de recorte 16

... dever maior que os comandantes têm de [...] observância a todo custo das regras de engajamento, exercendo a devida ação de comando sobre seus subordinados.

Trecho de recorte 17

A terceira Consideração se refere aos contextos multinacionais, em que o comandante de força conjunta deve considerar as diferentes posições políticas nacionais e as obrigações legais dos respectivos contingentes nacionais (incluindo o seu). Deve-se compreender que a participação nacional na operação pode se basear em certas condições e as regras de engajamento nacionais podem se contrapor a estas condições.

Trecho de recorte 23

Isto significa afirmar que a maneira pela qual a campanha é conduzida [...] pode ser consideravelmente significativa.

Trecho de recorte 5

Além da busca por decisões oportunas e corretas, o comandante conjunto britânico também deve ter seu foco na eficácia e, sempre que possível, buscar a comunicação pessoal de suas decisões aos seus subordinados.

7.2.2 Categoria Analítica CA2 - aspectos não coincidentes com o aventado pelos especialistas no DSC

Nesta categoria foram identificadas três subcamadas de análise, a saber: Subcategoria analítica RU1 - Legitimidade da campanha, Subcategoria analítica RU3 - Assessoramento e enquadramento jurídico como fator decisivo e Subcategoria analítica RU 5 - Orientações Gerais ao Comandante Conjunto.

7.2.2.1 Subcategoria Analítica RU1 - Legitimidade da campanha

Trecho de recorte 1

Legitimidade é um fator adicional significativo, influenciando a aplicação de força, em particular. **A legitimidade é mais ampla do que a legalidade e engloba a correção política, moral e ética.** É um fator importante na criação e sustentação da Autoridade da Campanha. Autoridade da Campanha é "a autoridade estabelecida por forças internacionais, de agências e organizações dentro de uma dada situação de apoio (ou, no lugar de) a um governo aceito (ou ineficaz, ou mesmo ausente)".

Trecho de recorte 2

Não obstante a justificativa ou a legitimidade do emprego de qualquer uso da força, os **membros individuais** das forças armadas devem agir de acordo com Direito Internacional dos Conflitos Armados. Se eles não o fizerem, estarão agindo ilegalmente.

Trecho de recorte 3

Em situações de extrema violência, a responsabilidade derradeira deve ser do comandante militar

Trecho de recorte 4

[as considerações civis] Esta interação pode ser o flanco crucial.

Trecho de recorte 8

Um EM conjunto deve dispor, no mínimo, um Chefe de Operações de Mídia, e, preferencialmente, um assessor de mídia e um intérprete treinado.

Trecho de recorte 11

O não cumprimento da lei, **ou mesmo uma falha de percepção, pode prejudicar significativamente a Autoridade da Campanha.**

Trecho de recorte 15

A segunda Consideração Legal diz respeito ao dever maior que os comandantes têm de assegurar o cumprimento da lei,

Trecho de recorte 1815

Na quarta Consideração Legal, o JDP estabelece que qualquer suspeita de ação ilegal no curso da operação conjunta deve ser imediatamente comunicada e investigada profundamente. Tal orientação se justifica sob vários aspectos, entre eles para se assegurar a legitimidade da operação e a manutenção do apoio da população.

Trecho de recorte 22

Uma vez que cada linha de ação pode descrever maneiras completamente diferentes de se conduzir a campanha, pode o comandante de força conjunta britânica consultar seu escalão superior a fim de garantir a coerência com o objetivo estratégico maior. Embora o resultado desejado seja sempre importante, as formas e os meios pelos quais ele é atingido (ou a contribuição militar para alcançá-lo) também podem influenciar os acontecimentos em longo prazo. Quando o resultado é duvidoso, por exemplo, o impacto nas relações geopolíticas pode sofrer reflexos. Isto significa afiançar que o modo como é percebida a campanha pela sociedade internacional pode ser consideravelmente significativa.

7.2.2.2 Subcategoria Analítica RU3 - Assessoramento e enquadramento jurídico como fator decisivo

Trecho de recorte 7

Um comandante de força conjunta deve prestar especial atenção à autoridade delegada e responsabilidade dentro de sua **equipe principal** (COS, DCO, POLAD, Conselheiro Cultural, **assessor jurídico** (LEGAD) e subcomandante, se houver).

Trecho de recorte 9

Todas as operações militares devem ser conduzidas sob um enquadramento jurídico. As leis que se aplicam [...] variam consoante a natureza da operação

Trecho de recorte 11

O não cumprimento da lei, **ou mesmo uma falha de percepção, pode prejudicar significativamente a Autoridade da Campanha.**

Trecho de recorte 13

As Considerações Legais que provavelmente deverão ser levadas em conta pelo Comandante Conjunto serão as seguintes.

Trecho de recorte 20

Descreve-se, à guisa de exemplo, como a negligência à ordem jurídica impactou ações frustradas do Reino Unido no Quênia em 1952.

Trecho de recorte 19

Por fim, a última Consideração Legal que o *Joint Doctrine Publication 01 Campaigning* entende como passível de ser feita pelo comandante conjunto é que ele deve sempre ter acesso a aconselhamento legal especializado, normalmente a partir de um assessor jurídico desdobrado junto ao estado-maior no quartel-general do comando conjunto. Acrescenta ainda que a assessoria jurídica deve estar sempre disponível, ainda que à distância, a fim de apoiar em qualquer eventualidade que o comando conjunto – aí incluídos seus comandos subordinados – venham a enfrentar.

Trecho de recorte 21

A análise de fatores legais como intervenientes na consciência situacional é observada a partir de exemplos reincidentes de referências legais em exemplos de documentos de campanha do Reino Unido

Trecho de recorte 22 13

Na análise da população e sua cultura, o chamado “calco humano”, deve-se avaliar a população, sua cultura e religião, suas questões políticas, econômicas e sociais, a mídia e as **Questões jurídicas**. Questões jurídicas incluem o sistema jurídico do país em crise, e a lei nacional ou internacional aplicável a qualquer força.

7.2.2.3 Subcategoria Analítica RU5 - Orientações Gerais ao Comandante Conjunto

Trecho de recorte 24

Planejar é uma atividade mental auxiliada, mas não dirigida por um processo.

Trecho de recorte 25

Os parágrafos abaixo podem sugerir – especialmente na calma do ambiente acadêmico – que o comandante da força conjunta poderia adotar uma abordagem mecânica para seu planejamento. Planejar campanhas, principalmente nas operações contemporâneas, é uma atividade muito dinâmica, em que abordagens pseudo-científicas não se aplicam.

Trecho de recorte 26

Fig 2.8. Este diagrama não sugere uma abordagem mecânica ao planejamento.

Trecho de recorte 27

As fases ajudam o comandante da força conjunta a planejar a campanha logicamente, além de proverem um quadro de trabalho para o planejamento e a execução, mas não devem ser vistas como prescrições, ou algo simplista e imutável.

Trecho de recorte 28

Na prática, planejar não é um processo rigorosamente linear ou seqüencial.

Trecho de recorte 29

São medidas como uma preparação robusta, delegação de tarefas, e o desencadeamento de atividades simultâneas em todos os níveis (por meio de oportunas ordens de alerta).

7.2.3 Discussão

A resposta a questão de estudo b. levou a dois elementos primordialmente: uma inclusão dos princípios do DICA como relevante para a adoção de uma LA e a capacidade e atenção na elaboração de regras de engajamento.

Da análise da Subcategoria Analítica RU2, inferiu-se que os princípios do DICA são sopesados como algo que o comandante deve considerar na elaboração de uma linha de ação no processo de planejamento de comando para operações conjuntas. O estudo desta Subcategoria revela que a doutrina do Reino Unido os menciona expressamente no manual do PPC.

Verifica-se aqui uma preocupação nítida do Ministério da Defesa do Reino Unido em deixar claro, em sua doutrina de processo de planejamento de comando conjunto, que o emprego da gama de meios diversos ao dispor do comandante conjunto enseja alguns cuidados próprios deste tipo de operação e de força. Apesar de a publicação tratar de planejamento de campanhas e processo decisório, o MDRU fez questão de estampar claramente a necessidade de se atuar em acordo com o Direito Internacional dos Conflitos Armados.

Não satisfeito, o JDP 01 complementou ainda mais a informação, mencionando quais seriam estes princípios no entendimento do Reino Unido: distinção, proporcionalidade, necessidade e humanidade. Acredita-se que qualquer oficial britânico tenha estes princípios claros em sua cabeça, o que nos leva a

concluir que repeti-los na doutrina de processo de planejamento de comando conjunto se trata de uma forma de reforçar a sua importância e – parece-nos óbvio – deixar claro ao comandante conjunto que ações fora do âmbito do DICA não terão o respaldo do Ministério da Defesa do Reino Unido, e, por conseguinte, do Estado Britânico.

Na Subcategoria RU1 foram incluídas menções à legitimidade da campanha, fundamento das operações conjuntas que é o elo para o que a doutrina britânica elenca como a autoridade da campanha. Esta última, por sua vez, inclui tanto a preocupação com a opinião pública, quanto com o apoio da população da área de operações e da sociedade internacional.

A menção à sociedade internacional em um texto de doutrina militar revela indícios de maturidade no tocante à percepção da importância do Direito Internacional Público, aspecto discutido no Cap 3 deste trabalho. Como alertara Mello (2004), o DI interessa a todos, vez que a vida contemporânea está se internacionalizando e o DI é um dos instrumentos deste processo.

Se por um lado o DI se revela fator de compreensão da legitimidade da campanha, percebe-se também que a maneira como a sociedade internacional percebe a missão é considerada no PPC do Reino Unido, sem se olvidar quão complexo é ler esta percepção. Lê-se nas entrelinhas a descentralização inerente ao DIP e, ainda, a dificuldade em se enfrentar estas questões de forma objetiva (Rezek, 2000), característica importante de um líder militar.

Da análise desta Subcategoria infere-se que até mesmo a descrição da LA deve ter olhos para Legitimidade. Enquanto a descrição da LA faz um breve resumo do contexto estratégico contendo qual a contribuição militar que povo britânico - por meio de seus representantes - deseja para aquela campanha, a prova de aceitabilidade e adequabilidade remete implicitamente a uma fiel conformidade aos atos internacionais dos quais o Estado faz parte. Assim, tais aspectos sugerem ao comandante da força conjunta que uma LA somente será aprovada no testes *FACES* se estiver em acordo com o direito internacional. Afinal, diferentes linhas de ação podem descrever maneiras completamente diferentes de se obter os mesmos resultados. Deve o comandante de força conjunta britânica, porém, ao descrever o contexto, verificar se sua LA tem coerência com o objetivo estratégico maior.

Do mesmo modo, vale destacar que buscar a legitimidade não indica negação da toda e qualquer violação ao DIP. Como visto em Mello (2000), há hipóteses de

violação do DIP que o próprio estado violador entende justas, como por exemplo, quando se compreende que certa norma jurídica está por demais ultrapassada.

Ao colocar que a legitimidade é algo abrangente, que abraça a legalidade, a correção política, moral e ética, fica nítida a preocupação com algo além da pura legalidade¹⁴⁰ do uso da força. Coloca-se a legitimidade como um fator de criação da Autoridade da Campanha, o que pode nos levar a *contrariu sensu* a questionar se – com este enfoque - caso uma força tenha autoridade legal para operar, mas não tenha legitimidade, não seria portanto a devida autoridade competente no campo de batalha. Tal situação, portanto, autorizaria, em um espectro de Conflito de 4ª Geração, a população a se opor a esta força.

Buscar algo mais do que a legalidade, no saber de Santos (2001), mera conformidade com o ordenamento jurídico no tocante ao uso autorizado da força pelo Direito Internacional, colabora na formação de um ambiente de respeito a outras normas, aí incluídas as do Direito Internacional dos Conflitos Armados.

Vem também à baila a questão da inserção da moral e da ética em processos decisórios militares. Conforme assevera Walzer *apud* Verweij (2005), “*Becoming a soldier does not preclude one from **moral** responsibility, no matter how difficult the **decision** and action might be.*”¹⁴¹ As relações entre a Moral e o Direito são alvo de inúmeros estudos em diversos ramos do saber, como Direito, Sociologia e Filosofia. Aqui, valemo-nos dos ensinamentos de Reale (2004). Este autor apresenta a teoria do "mínimo ético", afirmando que o Direito representa apenas o mínimo de Moral declarado obrigatório para que a sociedade possa sobreviver. Acrescenta ainda que

a Moral deve ser cumprida de maneira espontânea, mas como as violações são inevitáveis, é indispensável que se impeça, com mais vigor e rigor, a transgressão dos dispositivos que a comunidade considerar indispensável à paz social. Assim sendo, o Direito não é algo de diverso da Moral, mas é uma parte desta, armada de garantias específicas. (grifo do autor)

¹⁴⁰ Conforme Santos (2001), o termo legalidade (do latim *legalitate*) se refere ao que está em conformidade com a ordem jurídica. No caso deste estudo, se refere ao uso autorizado da força pelo Direito Internacional, de acordo com as hipóteses autorizadoras constantes na Carta da ONU, já mencionadas no item 2.2 *supra*.

¹⁴¹ Tornar-se um soldado não exclui alguém de responsabilidade moral, não importa quão difícil a decisão e a ação possam ser (tradução livre pelo autor).

Quanto à inserção da ética¹⁴² no processo decisório de solução de problemas militares, cabe salientar que esta tem encontrado considerável espaço em forças armadas ocidentais, ensejando iniciativas como o *Defence Ethics Program*¹⁴³ do Canadá e recentemente, no campo doméstico, pesquisas científicas no meio acadêmico militar¹⁴⁴, além de sua formal inclusão no sistema de ensino das forças com iniciativas como o Programa de Ética Profissional Militar com ênfase em Direitos Humanos,

No saber do JDP 01, a legitimidade, como fator transversal aos princípios de guerra que devem nortear todas as ações das FARU, deve englobar todos estes aspectos acima aventados: a correção política, moral e ética, sobrepujando a mera legalidade. Todavia, vale ressaltar que até mesmo a mais pura legitimidade não é fator autorizador para posturas incompatíveis com o DICA, como se apreende do seguinte trecho de análise:

Regardless of the justification for or the legitimacy of any resort to force, individual members of the armed forces must act in accordance with the law of armed conflict. If they fail to do so, they will be acting illegally.

Não obstante a justificativa ou a legitimidade do emprego de qualquer uso da força, os **membros individuais** das forças armadas devem agir de acordo com Direito Internacional dos Conflitos Armados. Se eles não o fizerem, estarão agindo ilegalmente¹⁴⁵. (grifo do autor)

Chama à atenção a referência ao membro individual das Forças Armadas. Tal menção está em consonância do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, que prevê julgamento individual de responsáveis por crimes de guerra. Além disto, ao citar membros, a doutrina britânica amplia a orientação aos civis envolvidos no

¹⁴² Para Reale (2004), a ética pode ser compreendida como a ciência normativa dos comportamentos humanos não só valiosos, mas obrigatórios.

¹⁴³ O Programa Ético de Defesa do Canadá está em vigor desde 1997 e tem como objetivo melhorar a internalização de valores éticos nas Forças Armadas Canadenses e no Departamento de Defesa Nacional. O programa parte da premissa que as Forças Armadas do Canadá e o Departamento de Defesa Nacional tem uma relação especial com o Canadá e sua população. Esta relação é baseada em uma relação de confiança da sociedade que atribui a estes entes a responsabilidade pela defesa da nação colocando como pressuposto fundamental do Programa que qualquer decisão ou ação que possa afetar as pessoas deve ter uma dimensão ética. Ela implica no dever de considerar e proteger os direitos e interesses das pessoas na tomada de decisões fazendo com que estas reflitam fielmente os valores da sociedade canadense.

¹⁴⁴ Neste sentido vide Cinelli (2008).

¹⁴⁵ Tradução livre pelo autor.

planejamento e execução da Campanha membros das FARU, não se restringindo apenas aos militares, como se poderia equivocadamente presumir.

A relevância e a atualidade da inserção de outros integrantes na execução da campanha são inquestionáveis. Observa-se atualmente uma crescente participação de civis nas operações. Por um lado como *special advisers*, por outro lado através do fenômeno da “terceirização” do campo de batalha.

O enquadramento legal dos civis que atuam como *special advisers* é relativamente pacífico. A grande dificuldade é no tocante aos civis contratados. As Convenções de Genebra caracterizam empreiteiros que acompanham forças como combatentes, mas atualmente as tarefas que estes contratados tem desenvolvido os coloca em situações que os forçam a agir, no mínimo, em legítima defesa. Seu enquadramento no âmbito do DICA é difícil, uma vez que não são puramente mercenários, como estabelece o art. 47 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra¹⁴⁶ e nem combatentes, como estabelece o art.43.

Conforme Cinelli (2008), as Companhias Militares Privadas vão desde firmas de consultoria compostas por generais da reserva até empresas transnacionais que podem fazer de tudo, de ações de comandos até apoio logístico a uma operação militar inteira. A fim de resolver esta pendência técnico-jurídica, Gutman (2007) assevera que especialistas em direito internacional têm sugerido que, concedendo aos mercenários o status e, portanto, os direitos dos combatentes, eles seriam mais propensos a cumprir suas obrigações como combatentes. Neste contexto a inclusão de membros das forças armadas na doutrina britânica parece bastante razoável.

Da análise da Subcategoria Analítica RU3, restou claro que o assessoramento jurídico é seriamente considerado por ocasião do Exame de Situação, seja por sua alocação como *core team* do comando conjunto, seja como apoiador na análise das questões legais.

Tal dinâmica permite um enquadramento jurídico adequado à campanha. Em termos de DICA, isto é de muita relevância, vez que os conflitos apresentam situações inéditas, em especial no contexto dos conflitos de 4ª geração, em que lançar mão de um assessor pode colaborar sobremaneira no convencimento e na tomada de uma decisão eficaz pelo comandante conjunto.

O emprego dos assessores jurídicos no DICA é vastíssimo e transcorre desde a escalada de uma crise até a desmobilização pós-conflito, de maneira que tal preceito constante da doutrina britânica parece perfeitamente adequado às tarefas militares previstas para as FARU. Assim, a previsão de “sempre” haver aconselhamento legal especializado é deveras relevante e vem complementar e dar efetividade às quatro outras Considerações Legais pregadas na doutrina britânica. Afinal, se cada operação tem um contexto legal enquadrante, é nitidamente difícil para o estado-maior puramente formado por oficiais com formação combatente operacional elaborar uma regra de engajamento juridicamente perfeita. Se assim se exigisse, seria por um lado imprudente, por outro correr-se-ia o risco de se esvaziar o trabalho de estado-maior com um estudo de leis e normas que afastaria os oficiais combatentes do estado-maior de sua real vocação, qual seja o planejamento e execução das campanhas militares.

Além disto, as eventuais violações – ou mesmo acusações de violação - do DICA podem trazer ao comando conjunto questionamentos de ordem técnico-jurídica de natureza complexa. Tais questionamento podem ter diversas fontes, destacando-se aí a mídia, a população local e as autoridades. Se não for dado prontamente um entendimento correto do fato em questão sob a ótica dos que detem a autorização do emprego da violência, corre-se o risco de que as versões difundidas se baseiem em entendimento jurídico errado ou – ainda que legalmente aceitável – sob enfoque que comprometa o êxito da campanha militar.

¹⁴⁶ Reza o referido artigo que é mercenário toda pessoa: a) que tenha sido especialmente recrutada, no local ou no estrangeiro, a fim de combater em um conflito armado; b) que, de fato, tome parte direta nas hostilidades; c) que tome parte nas hostilidades motivada essencialmente pelo desejo de obter um ganho pessoal, e de fato lhe tenha sido efetivamente feita a promessa, por uma Parte em conflito ou em nome dela, de uma retribuição material consideravelmente superior à prometida ou paga aos combatentes do mesmo ponto e funções semelhantes nas Forças Armadas dessa Parte; d) que não seja nacional de uma Parte em conflito nem residente em um território controlado por uma Parte em conflito; e) que não seja membro das Forças Armadas de uma Parte em conflito; e f) que

Assim, a definição da necessidade de “sempre” se dispor de aconselhamento jurídico, ainda que à distância, nos parece prudente, realista e coerente com as outras Considerações Legais estabelecidas anteriormente. O *leading case* do caso Mau Mau, apresentado no Cap 5, reforça tal assertiva, ao deixar implícito que no episódio explorado o assessoramento jurídico, se havia, foi mal feito – ou desconsiderado pelo decisor - levando a consequências indesejáveis.

Nesta mesma Subcategoria, e com estreita ligação com os assessores jurídicos, extrai-se que as questões legais encontram assento no processo de planejamento conjunto das FARU.

Destaca-se aqui o fato de o Reino Unido incluir as considerações legais na fase da análise da situação, no momento inicial de obtenção da consciência situacional, e em especial na elaboração do “calco humano”. Fica evidente aqui a opção que o Reino Unido fez por entender os aspectos jurídicos como algo que se caracteriza uma determinada população, ombreando-se com suas questões políticas e culturais, por exemplo.

Ainda da análise desta Subcategoria de Análise, pode-se extrair da doutrina britânica que, ainda que os militares individualmente possam ser isentos de responder perante a legislação local, as forças, no planejamento e execução das operações, devem estar familiarizadas com elas. Assim como acontece com outros aspectos da vida local, como forma de governo e práticas econômicas, as leis locais podem não corresponder à prática ocidental que os britânicos estão acostumados, pois refletem a cultura, religião e normas sociais locais.

Tal previsão encontra amparo no fundamento do DI à luz de Rezek (1991): o consentimento. Os povos se organizaram na sociedade internacional de tal forma que apenas se subordinam a um direito que tenham originariamente criado, seja internamente, seja como direito fruto da relação com outros estados. Assim, é natural que ao se empreender o emprego de violência, esforce-se, por questão de coerência, em submeter seu planejamento a estes ditames, que por livre consentimento reconheceria.

Ainda nesta subcategoria, destaca-se a afirmação taxativa de que toda operação tem um enquadramento legal. Para qualquer militar isto é relevante, uma

não tenha sido enviada em missão oficial como membro de suas Forças Armadas por um Estado que não é Parte em conflito.

vez que o comandante é talhado nas escolas militares a se portar como um líder, alguém que faz as coisas acontecerem. Como homem da ação (TEIXEIRA, 2010), seu ímpeto em regra é o de fazer, e não de elocubrar à busca de aspectos que restrinjam ou mesmo evitem que se cumpra a missão.

O Direito, como ciência que aponta limitações, pode não ser algo que tenha pura afinidade com o desejável empreendedorismo bélico-operacional. Assim, não é de se esperar que naturalmente o comandante conjunto e seu estado-maior fiquem procurando empecilhos ao cumprimento da missão. Por isto, a inserção em um manual doutrinário de tal assertiva: “toda a operação tem um enquadramento legal” é de cristal relevância, vez que deixa claro ao comandante que este é mais um aspecto a considerar na plêiade de dados com que deve trabalhar no bojo do estudo de situação.

Salienta-se ainda nesta subcategoria de análise a expressa menção aos direitos humanos. A partir da concepção integracionista¹⁴⁷ de relação entre Direito Internacional dos Direitos Humanos e DICA, pode-se afirmar que a doutrina britânica de estudo de situação para operações conjuntas coloca o DICA como aspecto de relevo para o comandante.

Os resultados obtidos evidenciam ainda, em especial do constante na Subcategoria Analítica RU4, que o processo de planejamento conjunto das forças armadas britânicas valoriza consideravelmente a exteriorização do respeito a esses três itens acima elencados (princípios, legitimidade e questões legais) por meio do estabelecimento de adequadas regras de engajamento.

É sabido que as Convenções de Genebra impõem compromissos aos países no tocante à devida instrução dos contingentes das forças armadas antes do seu emprego. Considerando-se que as regras de engajamento devam ter sido elaboradas com o apoio de assessores jurídicos, o treinamento das regras de engajamento reveste-se, desta feita, de instrução complementar de DICA de suma importância para o efetivo respeito de suas normas durante a operação concebida.

Restou claro ainda, que é aconselhável ao comandante conjunto britânico que expresse suas decisões de forma clara e sucinta, de preferência pessoalmente. O JDP 01 considera isto a verdadeira pedra angular de um comando eficaz. Após a apresentação pessoal da decisão, são bem-vindas apresentações complementares

dos seus subordinados, o que proporciona uma oportunidade de esclarecimento e de reforço na plena compreensão da decisão. Por fim, feito isso, o comandante conjunto deve se assegurar que a decisão tomada está sendo disseminada da maneira que ele a emanou e executada corretamente.

Tal é o cuidado com a questão da supervisão, que o manual se vale de ensinamentos do General Patton¹⁴⁸ para caracterizá-la: "*Promulgation of an order represents not over ten percent of your responsibility. **The remaining ninety per cent consists in assuring through personal supervision ... proper and vigorous execution***¹⁴⁹" [grifo nosso].

A preocupação com uma supervisão firme tem um duplo viés: se por um lado assegura que a decisão está realmente difundida fielmente, evitando uma má execução das ordens por risco da falta de comunicação, por outro colabora com o respeito ao DICA em dois pontos vitais.

Inicialmente, partindo-se da premissa que os escalões decisores seguirem fielmente o método de tomada de decisão e se valerem das consultas, terão acesso a mais fontes de assessoramento, entre estas, fontes que irão prover uma consciência situacional ampla e fiel, e outras mais técnicas, como os *legal advisers*, por exemplo. Assim, estando os comandantes conjuntos mais bem assessorados do que seus subordinados, diminui-se o risco de os escalões mais baixos violarem o DICA por terem que tomar uma decisão ruim por falta de diretriz superior.

Num segundo aspecto, ao se assegurar uma plena compreensão e difusão da decisão tomada, reduz-se a probabilidade de se desrespeitar o direito humanitário por falha de comunicação, o que significaria que certa decisão foi tomada por alguém que detém apenas consciência parcial do contexto operacional.

Do estudo da Subcategoria Analítica RU5, pode-se apreender a considerável valorização da flexibilidade e criatividade que a doutrina britânica empresta ao processo de planejamento. São feitas ressalvas no sentido de que o comandante

¹⁴⁷ Conforme abordado anteriormente, de acordo com MELLO (2001) e PIOVESAN (2006)

¹⁴⁸ George S. Patton: general norteamericano que liderou a introdução da guerra blindada no Exército dos EUA e um dos mais excepcionais comandantes de linha de frente da 2ª GM. Convertido, excêntrico, arrogante e vaidoso, não sofreu derrota significativa neste conflito, conquistando o respeito de seus homens e popularidade no meio civil (LANNING, 1999).

conjunto deve liderar ativamente o processo e buscar sempre o assessoramento do seu estado-maior, sem, contudo, se prender a um processo burocrático.

Restou claro, ainda, do estudo da Análise Operacional, que seu emprego, enquanto método de resolução de problemas mal definidos, é adequado aos ambientes operacionais em que o RU está operando, como o Afeganistão, por exemplo. Um teatro de operações em que é quase impossível se distinguir o inimigo do civil, em que as técnicas e táticas do oponente são quase imprevisíveis e que a incerteza é tal que fica difícil até mesmo ter claramente a noção quando a missão será efetivamente cumprida, se isto for factível.

O JDP 01 coloca o processo de resolução de problemas da Análise Operacional como um misto de análise objetiva e racional com o poder da intuição (uma combinação de experiência e inteligência, mas também de criatividade e inovação). Seria assim um processo decisório cartesiano, mas recheado pela experiência e criatividade dos envolvidos.

Este processo é racional, na medida em que, a partir de um determinado fator, progride de forma lógica até se chegar a uma dedução. Todavia, um comandante de força conjunta não está limitado a simplesmente esta análise objetiva e pragmática. Uma vez que este oficial é - em regra - um militar experimentado, seu intelecto e habilidade prática irão também informar sua decisão, o que pode fazer com que sua criatividade e visão possam ser mais decisivos para a campanha do que a análise fria e metódica.

Vislumbra-se aqui uma estreita relação entre o método de resolução de problemas da Análise Operacional do comandante de força conjunta britânico e ensinamentos de Descartes e Simon. Inicialmente, tal processo privilegia o método para se atingir o conhecimento, como defendia o pensador francês, por outro lado, reconhece o aspecto pessoal da decisão e uma aceitação do método intuitivo, quando o decisor é experiente, conforme ensinamentos de Simon.

Neste contexto de inovação e criatividade, verifica-se nesta Subcategoria de análise reflexos do leque de metodologias de suporte à tomada de decisão estampados *supra*. Técnicas como a Designação de Mentores, Facilitação e

¹⁴⁹ Emitir uma ordem não representa mais de dez por cento da sua responsabilidade. Os restantes **noventa por cento consistem em garantir por meio de supervisão pessoal** ... a sua execução adequada e vigorosa, pragmática. (tradução livre do autor)

Dissidência Institucionalizada têm como possibilidades, ora emprestar maior objetividade e rigor técnico ao planejamento e à tomada de decisão, por meio do emprego de especialistas, ora levar a um maior comprometimento e corresponsabilização por decisões tomadas em um ambiente interagências. Num ambiente flexível, permite-se ainda disponibilizar ao comandante conjunto os benefícios da experiência de um terceiro de maneira direta e reservada, permitindo um incremento na qualidade da decisão.

Esta liberdade do comandante da força conjunta não sugere uma negligência ao método. Indica, sim, um trecho do caminho, em que a doutrina britânica deixa em aberto o como se operacionalizar de fato. Não significa que a análise deixará de levar em conta este ou aquele aspecto, mas apenas que poderá fazê-lo segundo mais de um *modus operandi*. Assim como visto em Moltke, requer uma equipe especialmente preparada e treinada para este tipo de atividade, qual seja, trabalho eminentemente em grupo e em assessoramento a um líder com demandas próprias de situações limite.

Sob o ponto de vista do DICA, a adoção, por exemplo, da técnica das 3-Colunas, estudada no Cap 5, pode servir de meio de prova contra alegações de violação, ou mesmo defesa no caso de necessidade de responder a um inquérito ou mesmo processo. Um comandante que mantiver registros de que respeitou as leis da guerra - ou ao menos se preocupou em fazê-lo - desde o planejamento inicial da campanha pode ter melhor sorte num julgamento do que aquele que nada tenha para mostrar a respeito.

Da mesma forma que é um meio de prova, serve também como potencializador da legitimidade da campanha e sua autoridade. Indo além, trabalha como instrumento de operações psicológicas, visto que é uma evidência para aquele que reluta em se render de que, se aquela tropa respeita as normas do DICA no planejamento de suas operações, provavelmente deve tratar seus prisioneiros de guerra dignamente.

Ainda no âmbito da Subcategoria Analítica RU5 percebe-se sugestões de procedimentos que visam a suavizar os efeitos da fricção durante o planejamento de operações militares, em que há em regra de se decidir sob pressão, a respeito de um problema mal definido. A preparação robusta é de fato algo inerente à atividade militar, em especial em um ambiente global de alteração das demandas estatais a respeito do emprego das forças armadas. Militares estão sendo empregados em

missões mais diversas, desde executar um único homem no TO – vide a morte de Osama Bin Laden -, combater o terrorismo em outro país, treinar opositores do regime Líbio – vide a OTAN em 2011, até “libertar” durante quase dez anos um País inteiro da produção de armas de destruição em massa.

Assim, é de se inferir que a preparação robusta exigida pela doutrina britânica com o escopo de se diminuir o atrito presente reflexos no respeito ao DICA. Tal inferência advem de vários fatores como a declaração de que “toda a operação militar está sob um enquadramento legal” e pelo bom reconhecimento que as forças armadas do Reino Unido detem na sociedade internacional no tocante ao seu emprego *versus* violações do DICA. Forças robustamente preparadas oferecerão menos espaço para improvisações e decisões tomadas intempestivamente, ambiente propício para transgressões.

Assim, pode-se verificar que o Direito Internacional dos Conflitos Armados constante do processo de planejamento de comando para operações conjuntas do Reino Unido encontra respaldo no extraído do DSC, tanto quanto aos princípios (Ideia Central A), quanto no tocante às regras de engajamento (idéia central B). Responde-se assim a questão de estudo c. desta pesquisa.

7.3 ELEMENTOS POSSIVELMENTE NÃO LEVANTADOS NA INVESTIGAÇÃO ANTERIOR

Esta questão de estudo foi proposta com o escopo de se investigar se algum aspecto do DICA levantado no processo de planejamento de comando para operações conjuntas do Reino Unido estaria ausente do levantamento feito anteriormente com os especialistas na área.

Deste modo, foi possível inferir o exposto a seguir:

Aspectos levantados junto aos especialistas	Aspectos levantados no PPC do Reino Unido	Elementos não levantados pelos especialistas
Relevância dos princípios	Princípios do DICA - como algo elementar que o comandante deve considerar na escolha de uma linha de ação	-
Estabelecimento de regras de engajamento	Estabelecimento de regras de engajamento apropriadas	-
	Considerável atenção à legitimidade da campanha	Considerável atenção à legitimidade da campanha
	Assessoramento jurídico alocado como <i>core team</i> do comando conjunto e foco no enquadramento jurídico adequado	Assessoramento jurídico alocado como <i>core team</i> do comando conjunto e foco no enquadramento jurídico adequado

Quadro 06 - Elementos não levantados pelos especialistas
Fonte: o autor.

Verifica-se assim, que os elementos do DICA levantados¹⁵⁰ pelos especialistas na questão de estudo b. encontram ressonância no PPC das FARU.

Além disto, foi possível extrair dois outros elementos intrínsecos ao PPC das FARU que se referem ao DICA: a considerável atenção à legitimidade da campanha (Subcategoria Analítica RU1) e o Assessoramento jurídico alocado como *core team* do comando conjunto e o foco no enquadramento jurídico adequado (Subcategoria Analítica RU3). Responde-se assim a questão de estudo d. desta pesquisa.

7.4 O DICA NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE COMANDO CONJUNTO BRASILEIRO

Esta parte da pesquisa procura, a partir dos elementos levantados na questão de estudo b., caracterizar como se encontra o DICA no Processo de Planejamento Conjunto para Operações Conjuntas do Brasil.

Na resposta à questão de estudo b, constatou-se que, em termos de DICA, o comandante conjunto, no seu planejamento, deve necessariamente considerar no Exame de Situação ao eleger uma determinada linha de ação os princípios do DICA e o estabelecimento de regras de engajamento.

Com base nestes elementos, levantou-se como se encontra o Direito Internacional dos Conflitos Armados que integra o processo de planejamento de comando para operações conjuntas das forças armadas do Brasil.

Foi feito primeiramente um estudo sobre aspectos do DICA no PPC brasileiro e, a seguir, uma apreciação se os princípios e as regras de engajamento se realçam no curso deste processo.

Na fase do recorte dos conteúdos, foram levantados trechos na doutrina nacional que poderiam de certa forma ter afinidade com o acatamento ao DICA como um todo. Foram assentadas, a seguir, duas categorias analíticas englobando um total de seis subcategorias, as quais abrangeram aspectos congêneres, sendo apresentados a seguir.

¹⁵⁰ Exceção feita à questão de o comandante conjunto possuir conhecimento prévio do DICA. Como já analisado no âmbito da discussão dos resultados do DSC, este aspecto da

Categorias Analíticas	Subcategorias
CA1 – Aspectos coincidentes com o aventado no DSC	BR2 - Regras de engajamento como assunto-chave no planejamento
	BR5 - Atenção a efeitos colaterais
	BR6 - Respeito ao Princípio da Humanidade
CA2 – Aspectos Não coincidentes com o aventado no DSC	BR1 - Possibilidade de acesso a assessor jurídico
	BR3 - Atenção com as conseqüências
	BR4 - Aspectos do Direito Internacional
	BR 5 - Orientações Gerais ao Comandante Conjunto

Quadro 07 - O DICA no Processo de Planejamento de Comando Conjunto Brasileiro: Categorias e subcategorias levantadas na Análise de Conteúdo

Fonte: o autor.

7.4.1 Categoria Analítica CA1 - aspectos coincidentes com o aventado pelos especialistas no DSC

Na categoria de análise CA1 – aspectos coincidentes com o aventado pelos especialistas no DSC - foram levantadas três subdivisões, a saber: Subcategoria Analítica BR2 - Regras de engajamento como assunto-chave no planejamento, BR5

formação do oficial antecede sua designação como comandante de força conjunta, ficando

- Atenção a efeitos colaterais e BR6 - Respeito ao Princípio da Humanidade.

7.4.1.1 Subcategoria Analítica BR2 - Regras de engajamento como assunto-chave no planejamento

Trecho de recorte 3

As atribuições deste comandante incluem

d) estabelecer, e disseminar, **as regras de engajamento no nível operacional**;

Trecho de recorte 4

Daí a necessidade do estabelecimento de **regras de engajamento adequadas** e sua ampla divulgação em todos os escalões das Forças Componentes subordinadas ao Comando Operacional.

7.4.1.2 Subcategoria Analítica BR5 - Atenção a efeitos colaterais

Trecho de recorte 8

g. Condições sanitárias. Possíveis efeitos nos requisitos médicos das nossas forças (e do inimigo) e da população nativa são importantes e devem ser considerados.

Trecho de recorte 9

[...] o comandante deve responder às seguintes perguntas neste trabalho:

n. Qual oferece menos riscos para a população civil na área das operações?

Trecho de recorte 10

É importante ter em vista que a população civil tem o direito de permanecer livre de interferências desnecessárias, ou não plenamente justificáveis do ponto de vista militar, em sua liberdade individual e direito de propriedade. Os membros das forças militares são, individual e coletivamente, responsáveis pela observância de todas as leis referentes o (sic) seu relacionamento com as autoridades civis e a população.

7.4.1.3 Subcategoria Analítica BR6 - Respeito ao Princípio da Humanidade

Trecho de recorte 11

assim fora do recorte lógico para a pesquisa e sendo assim desconsiderado.

[...] o comandante deve responder às seguintes perguntas neste trabalho:

- o. Qual a que oferece menores riscos, em termos de perdas materiais e humanas?

Trecho de recorte 13

uma LA é aceitável se os prováveis resultados compensam os custos estimados. Acrescenta ainda que as perdas prováveis servem de base e que “Tais perdas referem-se a pessoal, material, tempo e posição”.

7.4.2 Categoria Analítica CA2 - aspectos não coincidentes com o aventado pelos especialistas no DSC

Nesta categoria foram identificadas quatro subcategorias de análise, a saber: BR1 - Possibilidade de acesso a assessor jurídico, BR3 - Atenção com as conseqüências, BR4 - Aspectos do Direito Internacional e BR 5 - Orientações Gerais ao Comandante Conjunto.

7.4.2.1 Subcategoria Analítica BR1 - Possibilidade de acesso a assessor jurídico

Trecho de recorte 1

O comandante operacional desempenhará as suas funções assessorado pelo Estado-Maior Conjunto e pelos Comandantes das Forças Componentes. Também, **poderá** valer-se de assessores especiais, tais como: **jurídico**, diplomatas, etc.”.

Trecho de recorte 2

Devem ser apreciadas eventuais “implicações em termos ambientais e aquelas afetas ao Direito Internacional Humanitário. Isso servirá para avaliar **que tipo de estrutura será estabelecida** para lidar com tais demandas.”

7.4.2.2 Subcategoria Analítica BR3 - Atenção com as conseqüências

Trecho de recorte 5

[...] fundamentos do PPC:

Universalidade: a abordagem de **todos os aspectos** que envolvem o problema, **prevendo, tanto quanto possível, todas as conseqüências.**

Trecho de recorte 6

que a etapa do Exame de Situação deve gerar ao seu final um documento formal de mesmo nome e que necessita ser arquivado.

7.4.2.3 Subcategoria Analítica BR4 - Aspectos do Direito Internacional

Trecho de recorte 7

Ainda no escopo dos fatores gerais da A Op, nos fatores políticos, há a menção a “aspectos do direito internacional”, sem maiores detalhes. Conclusões da fase 1 podem determinar a exclusão de alguns fatores na fase 2.

Trecho de recorte 12

No final da discussão do CPO, o manual alude que o conceito preliminar da operação deve ser claro e conciso e, para tanto, carece de conter alguns itens no mínimo, a saber:

[...]

f) diretrizes para comunicação social, operações psicológicas, assuntos civis, operações especiais e **conduta com refugiados/evacuados;**

Trecho de recorte 14

São objetivos das atividades de Assuntos Civis: auxiliar as operações militares; cumprir as obrigações impostas por leis e tratados internacionais [...]

7.4.2.4 Subcategoria Analítica BR7 – Orientações gerais

Trecho de recorte 15

Ainda na Fase 2 do Exame de Situação – A situação e sua compreensão, há previsto o estudo detalhado do inimigo. Aproveitando-se do levantamento sumário feito na Fase 1, aduz o manual que o Estado-Maior deve estudar detalhadamente nesta fase:

- a. suas manobras tradicionais em exercícios ultimamente executados;
- b. a atualização de sua ordem de batalha,
- c. alterações substanciais em sua mobilidade estratégica; e
- d. atualização e modernização de seu sistema de mobilização e suas reais possibilidades de apresentar novos meios no tempo estimado para as operações.
- e. consolidação da avaliação inicial quanto aos CG, bem como suas capacidades e vulnerabilidades críticas associadas; e

f. capacidade de o inimigo atuar sobre os nossos CG, dentro do nível de planejamento considerado, explorando eventuais vulnerabilidades.

Trecho de recorte 16

Caso julgue necessário, o Comandante poderá determinar o comparecimento a esta reunião, também, dos Comandantes das Forças Componentes, acompanhados pelos seus Ch EMCj e respectivos Oficiais de Operações e de Planejamento.

7.4.3 Discussão

Da análise da Subcategoria Analítica BR1, verifica-se que assessores especiais podem ou não ser empregados na elaboração do PI Cmp e na elaboração das regras de engajamento, conforme livre arbítrio do EMCj. A opção pelo não-emprego de assessores – neste caso jurídicos - pode ser temerária, dificultando inclusive o respeito ao fundamento de planejamento do PPC “disciplina”. Como visto, tal fundamento exige que se obedeça às prescrições contidas nos escalões superiores, aí incluídas restrições do DI estabelecidas pelo nível político da condução.

Conforme aventado no Cap 3, Rezek (2000) adverte que - até mesmo para os próprios operadores do direito – o direito internacional é de um dinamismo e subjetividade desafiantes, desconhecendo valores absolutos e a objetividade características do direito doméstico. Assim, resta complexo para um EMCj seguir fielmente os ditames do DI sem um assessor próprio.

O DICA, como ramo do direito internacional, enfrenta estes desafios elencados por Rezek e outro próprio: uma boa abordagem do DICA exige noções de duas áreas: direito e operações militares. Assim, há a discussão acerca da necessidade de se cursar uma faculdade para estudá-lo convenientemente ou não. *A contrario sensu*, como envolve operações militares, exigiria também uma formação militar? Partindo-se da premissa que um não vive sem o outro, isto é, o jurista deve buscar entender as lides castrenses para compreender melhor o DICA e, por outro lado, o planejador militar compreender melhor o direito, vale salientar que, *a priori*, não há falta de militares com formação na área do direito, ao menos no Exército,

com capacidade técnica de executar a função de assessores jurídicos em um EMCj. O Quadro Complementar de Oficiais (QCO) do Exército se vale de bacharéis em direito. Ocorre que, segundo Mello (2004), inexistiu uma tradição forte do estudo do Direito Internacional Público (DIP) nas universidades brasileiras, de onde eles são oriundos:

[...] o DIP há mais de 20 anos não é disciplina obrigatória nos cursos jurídicos. Ele está morrendo e só tem alguns sobreviventes em S. Paulo, Brasília, Porto Alegre e Rio de Janeiro. **Inúmeras Faculdades de Direito de Universidades Federais não o incluem no currículo, ou o lecionam em apenas um semestre como disciplina eletiva.** (grifo do autor)

Aprovados em concurso de admissão, os alunos da EsFCEx têm um breve contato de 20 (vinte) horas de DICA durante o curso¹⁵¹. Paralelo a isto, os órgãos de assessoramento jurídico da força para onde os oficiais do QCO são classificados após o curso apresentam, em regra, uma vocação mais administrativa do que operacional.

Por outro lado, o requisito do planejamento conjunto da Disciplina faz com que aumente de importância a precisão das informações sobre as regras de engajamento que vierem do escalão superior. Um EMCj sem assessor jurídico poderá enfrentar dificuldades em lidar com restrições ao DI pouco precisas, perdendo tempo ou eficiência na elaboração de regras de engajamento que as traduzam corretamente.

Conforme visto no Cap 3 *supra*, uma das premissas básicas para se garantir a eficiência operacional plena das forças empregadas é se ter capacitação técnica e prática no planejamento conjunto (ESG, 2010). O assessor jurídico, neste contexto, parece indispensável, enquanto provedor de capacidade técnica. Como visto em Brasil (2007), o Processo de Planejamento Militar não pode prescindir de conhecimento.

Como defendia Simon, uma das tarefas principais do administrador é organizar. Assim, pode o comandante conjunto organizar o trabalho de seu estado-

¹⁵¹ Conforme Ofício nº 98–Div Ens.7/EsAEx, de 1º de outubro de 2009, do Comandante da Escola de Administração do Exército e Colégio Militar de Salvador.

maior de acordo com as aptidões e perfil dos recursos humanos ao seu dispor. Se não houver assessores jurídicos, tal trabalho pode ser dificultado.

Além disto, o DICA é visto como um algo “eventual”, casual. Assim, permite que se olvide deste aspecto no processo, caso o planejador entenda que não se aplica. Ademais, o termo Direito Internacional Humanitário, embora adequado, contraria escolha terminológica feita pelo próprio MD, de adotar o termo Direito Internacional dos Conflitos Armados.

A elaboração de adequadas regras de engajamento, conforme se extrai da Subcategoria Analítica BR2, é uma exigência que ficou bem clara no Manual. Toda a decisão é uma questão de harmonização e o ambiente situacional contemporâneo exige um arranjo que possibilite em alto nível o atingimento da intenção final. A “névoa da guerra”, faz com que as regras de engajamento, por mais detalhadas que sejam, não abracem todas os casos que as forças componentes venham a enfrentar. Faz-se necessário, assim, estabelecer, além de uma clara intenção do comandante, regras de engajamento perfeitamente adequadas.

A este respeito, vale ressaltar sua vital importância na manobra de crise, como ferramenta imprescindível de tradução de elementos que orientam a manobra no nível político: a intenção política, os limites impostos pelo ordenamento jurídico e pela opinião pública e mesmo a necessidade de autodefesa das unidades militares. Elas serão a moldura e a orientação que permitirão ao comandante de qualquer nível usar a força quando necessário for garantir a segurança de seus subordinados e dos civis colocados sob sua proteção, observando princípios do DICA consagrados pela doutrina brasileira, como o princípio da necessidade e da proporcionalidade.

Além disto, da análise desta Subcategoria Analítica extrai-se que na doutrina conjunta nacional exige-se ampla “divulgação” das RE. Divulgar amplamente enseja meramente dar conhecimento ao escalão subordinado. Aconselhável talvez fosse enfatizar a necessidade de que todos dominem as regras a fundo, padronizando-se melhor como isto se efetiva na prática no âmbito da doutrina conjunta nacional. Tudo com o escopo de se cumprir a missão sem violar o DICA.

O Brasil ratificou tratados internacionais no âmbito do DICA que estabelecem não só comportamento durante conflitos armados, mas também medidas antes do emprego, como a instrução dos nossos contingentes. Partindo-se da premissa que as RE tenham sido elaboradas de acordo com o Direito Internacional, seu efetivo

treinamento ou ensaio pela tropa caracteriza instrução complementar de DICA, de vital valor para o acatamento de suas normas durante a operação idealizada.

A Subcategoria Analítica BR3 contem orientações que deixam clara a preocupação com o pós-ação e a respectiva manutenção de provas. Como visto em Cinelli (2008), atualmente os documentos relativos a uma operação se tornaram de Estado, sendo uma das primeiras provas a serem analisadas, em caso de responsabilização pessoal, não devendo deixar suspeitas quanto a pontos rudimentares a respeito do DICA.

Exemplo claro da atualidade deste tipo de responsabilização pessoal é a recente punição de oficiais israelenses acusados de autorizar o emprego de fósforo branco sobre civis durante uma ofensiva aos palestinos em 2009. Uma comissão de investigação da ONU acusou militares israelenses de cometer crimes de guerra e crimes contra a humanidade na Faixa de Gaza. Em resposta, Israel enviou um relatório descrevendo as investigações que foram realizadas pelo Exército e as sanções aplicadas. Quando Israel puniu os oficiais, claramente tentou evitar que os militares fossem indiciados pelo TPI. Isto certamente implicaria em revés político ao país e perda de seu grau de liberdade de ação no conflito.

Outro aspecto relevante acerca da manutenção de provas é que ela fornece subsídios a, por exemplo, uma possível operação psicológica futuramente, tanto dirigida a favor, como contra. Além disto, ainda que o Cmt seja o responsável pela seleção final da LA, vale lembrar que o EM também tem responsabilidade penal, visto que detém alguma capacidade de coordenação. Tudo isto irá convergir para um aprimoramento da legitimidade da campanha.

Quanto à universalidade, é interessante ressaltar que a descrição de tal fundamento exigindo a previsão, tanto quanto possível, de todas as conseqüências, empresta maior detalhamento na elaboração de LA e mesmo no confronto das nossas LA com as do inimigo, permitindo se antever hipóteses de violações do DICA.

Tal fundamento, todavia, parece por vezes ser contradito no próprio corpo do manual, por exemplo, na fase 1 do Exame de Situação. A publicação opta por uma lista taxativa de aspectos que o comandante conjunto deve considerar a fim de ter uma noção do problema militar, discorrendo pormenorizadamente o que se deve compreender por cada um destes aspectos. Neste ponto fica claro que não há qualquer referência a estudo de aspectos legais.

Poderia caber o questionamento se os aspectos legais do problema militar estariam incluídos nos aspectos políticos. Uma análise do que a Doutrina de Operações Conjuntas traz a respeito de exame de fatores políticos¹⁵² revela que o comandante deve checar pressões e o ambiente em si, restando claro que não há menção ao direito internacional como aspecto a ser claramente estudado nesta fase do PPC.

Ainda nesta questão da universalidade enquanto fundamento do planejamento conjunto, verifica-se que na fase 2 do Exame, A Situação e sua Compreensão, deve-se estudar pormenorizadamente todos os nuances do problema militar. Entretanto, na subfase em que se analisam os fatores gerais da área de responsabilidade, resta evidente que dentre estes não se avaliam em detalhe aspectos jurídicos como colaboradores em se elucidar as características desta região em estudo, o que pode dificultar o respeito ao fundamento de planejamento ora em tela.

Assim, infere-se que, pelo olhar da doutrina conjunta brasileira, quando um comando conjunto busca entender o contexto de uma campanha, seja de uma forma geral ou de uma forma mais detalhada, as características legais do território em questão não servem para caracterizar a população que ali habita, para se fazer o chamado “calco humano¹⁵³”. Tal premissa parece-nos frágil, à medida que cada País tem um sistema jurídico único, às vezes semelhante ao de outros países, mas com uma roupagem típica da cultura local, sem contar com o *status* ímpar que cada Estado tem no que toca à ratificação de tratados internacionais.

Na Subcategoria Analítica BR4, apreende-se que as conclusões da fase 1 podem determinar a exclusão de alguns fatores na fase 2, o que pode determinar que os aspectos do direito internacional não sejam estudados. Neste ponto, é de clareza solar que a menção do termo “aspectos do direito internacional” não aponta precisamente para uma análise de DICA. Uma possível exclusão da análise dos “aspectos do direito internacional” poderia comprometer, à luz do DICA, a adequada

¹⁵² O Comandante examinará, de imediato, os fatores políticos que poderão interferir diretamente no planejamento subsequente, as pressões políticas internacionais sobre um dos contendores, o ambiente político nacional e internacional, etc.

¹⁵³ Termo empregado para designar o estudo aprofundado da população, constante da doutrina dos EUA e da OTAN, no âmbito do fator de decisão “Considerações Civis”.

elaboração de uma Linha de Ação? Além disto, caso a ação se dê em território nacional, não haveria uma análise de aspectos do direito doméstico?

Vislumbra-se do estudo desta Subcategoria de Análise uma lacuna no processo cartesiano de solução de problemas, em especial no que se refere à segunda e quarta regras do método de Descartes (2008). Ao se excluir aspectos do direito internacional nas duas fases do Exame de Situação, resta a dúvida se o planejador realmente se empenhou em ter a certeza de nada omitir, como defendia o filósofo francês.

Sob o olhar de Simon, seria eficiente uma decisão de um comando de força conjunta que não corresponde aos valores que a sociedade defende? Estes valores são tirados de sua política, derivada da ação de seus representantes eleitos, que por sua vez decidem se o País reconhece determinado ato internacional ou não. Assim, uma decisão “correta” de um comando conjunto deve ter respaldo também nos valores que a sociedade brasileira reconheceu via tratados internacionais de que o Estado é parte.

Embora o resultado de uma campanha seja sempre importante, as formas e os meios pelos quais ele é atingido (ou a contribuição militar para alcançá-lo) também podem influenciar acontecimentos em longo e curto prazo. Quando as formas ou os meios são controversos, por exemplo, pode haver impacto nas relações geopolíticas. Isto significa afirmar que a maneira pela qual a campanha é conduzida - e como é percebida pela sociedade internacional - pode ser consideravelmente significativa.

Em termos de DICA, tal assertiva nos remete ao paradigma de que ações táticas militarmente irreparáveis podem vir a comprometer equilibrados jogos diplomáticos. Exemplo recente disto foi a militarmente muito bem sucedida operação de execução de Osama Bin Laden.

O chefe da rede terrorista Al Qaeda, após quase uma década de busca, foi morto em uma operação que levou meses de ensaios e menos de uma hora de execução. Ocorre, todavia, que o objetivo da campanha militar, qual seja, eliminar o chefe da organização, não estava claramente eixado com o que se defendia em termos diplomáticos nos EUA. Isto levou a sociedade internacional a questionar justamente o que se tratou anteriormente: a ação não foi totalmente percebida como um sucesso, vez que negligenciou a soberania do território paquistanês e negou à família Laden a oportunidade de lhe prestar honras fúnebres, considerando que seu

corpo foi declaradamente atirado no mar. A consequência disto foi o surgimento de pontos de atrito entre a diplomacia norte-americana e a sociedade internacional. Ainda que os EUA coloquem a ação como um ato de guerra contra o terrorismo, ela vem sofrendo críticas de diversos ramos da sociedade, como juristas e acadêmicos em geral (TOMUSCHAT, 2011). Aspectos do direito internacional poderiam ser mais bem considerados.

Ainda nesta subcategoria, chama à atenção a expressa referência a conduta com refugiados/evacuados, como algo do mesmo nível que a comunicação social, assuntos civis, operações psicológicas, assuntos civis e operações especiais. À primeira vista, parece se fazer menção a algo inerente ao combate moderno, mas partindo desta premissa, faltaria alguma referência a outras situações congêneres, como, por exemplo, os deslocados. Estes, assim, como os refugiados, podem influenciar sobremaneira na elaboração do CPO.

Na atenção a efeitos colaterais, consagrada na Subcategoria Analítica BR5, destaca-se o fato de que, no estudo das características da área de responsabilidade, alguns fatores recebem nota clara quanto aos efeitos sobre os civis, como o item condições sanitárias, e todos os outros itens não. À luz do DICA, lê-se respeito ao Princípio da Distinção, particularmente em relação a pessoas. É inegável que outros fatores também possuem influência sobre os civis.

O manual aventa que fatores fixos devam ser estudados mais detalhadamente por escalões mais baixos – assinalando-se neste ponto a característica das decisões de fazerem parte de uma hierarquia (Simon, 1945) - sem exclusão de um estudo amplo pelo EMCj. Assim, resta certa incoerência em se considerar os efeitos colaterais apenas no fator condições sanitárias, assim como outra brecha quando se analisa a questão sob a ótica do processo cartesiano de solução de problemas, em especial no que se refere à segunda e quarta regras do método de Descartes (2008), ao se ponderar efeitos colaterais apenas no fator descrito acima.

Em passagens como a do trecho de recorte 10 consagra-se mais uma vez o Princípio da Distinção e ao mesmo tempo faz-se referência ao Princípio da Legalidade. Vale a ressalva que esta passagem específica se localiza em um anexo de Análise de Assuntos Civis, não sendo, portanto, a lente pela qual todos os membros do EMCj devam enxergar a situação, mas tão somente os que forem

envolvidos na área de assuntos civis e quando tratarem de assuntos civis. O DICA engloba outros aspectos mais que os assuntos civis.

Da análise da Subcategoria Analítica BR6, constata-se a preocupação com perdas humanas e materiais ao se trabalhar com seleção de LA. O trecho de recorte 11 compreende uma pergunta nova acrescida às constantes da versão anterior do manual. Ocorre que ela não se refere expressamente a perdas materiais de bens civis ou militares, assim como não deixa claro se as perdas humanas são de combatentes, ou não combatentes. Conforme visto em Mello (2001) é uma indicação de respeito ao princípio da Humanidade, insculpido no Art. 27 da Quarta Convenção de Genebra relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra, de 1949 e mesmo em ordem do dia de Caxias de 1851. Resta, todavia, de certa feita imprecisa e casual a indicação, deixando espaço para aperfeiçoamentos abrangendo aspectos outros do PPC e não tão somente neste ponto específico do processo.

Verificou-se assim, que nem todos os princípios do DICA encontram assento claro no processo de planejamento de comando para operações conjuntas brasileiro. Os princípios da Humanidade e da Distinção podem ser ora esparsa ora imprecisamente identificados, como visto nas Subcategorias Analíticas BR5 e BR6. Em um processo de tomada de decisões analítico, em que se valoriza uma análise sistemática como processo de raciocínio, a inclusão dos outros princípios parece necessária.

Quanto à elaboração de adequadas regras de engajamento, conforme se extrai da Subcategoria Analítica BR2, é um elemento que expressamente consta da doutrina. Assim, considerando-se a resposta à questão de estudo b., pode-se afirmar que o Direito Internacional dos Conflitos Armados constante do processo de planejamento de comando para operações conjuntas brasileiro encontra-se parcialmente respaldado no extraído do DSC, no que toca aos princípios (Idéia Central A). Ao que diz respeito às regras de engajamento, a doutrina brasileira está de acordo com o DSC elaborado a partir dos especialistas da área (Idéia Central B). Responde-se assim a questão de estudo e. desta pesquisa.

Quanto às orientações diversas ao comandante conjunto, consubstanciadas na Subcategoria Analítica BR7, destaca-se a passagem em que se coloca taxativamente quais peculiaridades do inimigo devem ser estudadas na Fase 2 do

Exame de situação pelo EMCj. Foi visto que há relatos históricos¹⁵⁴ de que a postura do inimigo em relação ao DICA norteou ações no campo de batalha, Assim, pode-se considerar que o estudo da postura do inimigo em relação ao DICA, seu nível de respeito histórico em relação a suas normas e o conhecimento de quais tratados o inimigo reconhece poderiam servir de subsídios para se caracterizar peculiaridades do inimigo ?

Neste tocante, vale salientar que conhecer o inimigo também representa saber seu nível de conhecimento e respeito ao DICA, a fim de que aquele militar que faz o papel do oponente, em regra o oficial de inteligência do estado-maior conjunto, tenha condições de simular as possíveis reações do inimigo da forma mais fiel que puder. Isto permitirá ao comandante conjunto antecipar ações – e elaborar ordens a respeito - no caso do inimigo se valer de medidas para as quais não se costuma treinar a tropa habitualmente, como, por exemplo, o enfrentamento de uma tropa formada por crianças soldado ou que emprega agentes químicos contra civis.

Ademais, a faculdade da presença dos comandantes de força componente na fase de comparação das LA merece atenção. Segundo o fundamento do planejamento conjunto da simplicidade, a condução do planejamento deve garantir que as ordens e os planos sejam claros e facilitem o entendimento e execução das operações pelos escalões envolvidos. Foi visto que a maior parte das violações do DICA ocorre em escalões mais baixos, enquadrados provavelmente pelo comandante da força componente. Assim, tão antes o comandante da força componente tenha contato com as LA, melhor entenderá futuramente suas tarefas advindas do PI Cmp, favorecendo a redução de violações ao DICA.

Em referência feita a Simon *supra*, que a decisão de se invocar a presença dos comandos subordinados poder se fiar ao estilo de liderança – aí incluídos elementos do consciente, inconsciente, racional e irracional - do comandante conjunto, é inegável que, atualmente, com meios de mídia, pode-se efetivar esta presença até mesmo remotamente, como via videoconferência, por exemplo. Como asseverou Simon, pela característica da integração, será uma decisão tomada num âmbito de um plano maior, mas havendo a possibilidade de se ter os comandantes

¹⁵⁴ Vide *supra* caso da rendição da 148 DI alemão na Campanha da FEB na Itália e rendição de iraquianos na 1ª Guerra do Golfo.

das forças componentes remotamente, passa esta decisão a entrar no rol das opções plausíveis; assim, deve-se evitar aleatoriamente descartá-la.

Além disto, no olhar de Simon, deve-se estabelecer uma teoria de tomada de decisões que valorize a motivação, ou como previsto na doutrina conjunta brasileira, que privilegie o princípio da moral. É inegável que mais contato pessoal entre comandante da força conjunta e força componente tem possibilidade de ser mais motivador e levantar a moral do que menos contato, devendo-se ponderar *in casu* a questão da necessidade da presença/atuação do comandante da força componente junto a seu respectivo estado-maior.

7.5 DISCUSSÃO DA HIPÓTESE

Do exame do DSC, constante da seção 7.1, auferiu-se que os elementos do DICA que o comandante conjunto, no seu planejamento, deve necessariamente considerar no Exame de Situação ao eleger uma determinada linha de ação são os princípios do DICA e a atenção a elaboração das respectivas regras de engajamento.

Quanto aos princípios, verificou-se na seção 7.3, que eles não encontram amparo seguro na doutrina pátria, enquanto que as regras de engajamento sim. Assim, pode-se afirmar que 50% dos elementos estão representados e 50% não.

O exposto acima permite que se afirme que a hipótese inicial desta pesquisa, de que o DICA se encontra de forma limitada no Processo de Planejamento de Comando para Operações Conjuntas atualmente utilizado pelas forças armadas brasileiras, foi confirmada.

Fruto da resposta à questão de estudo anterior, partiu-se para o estudo de quais seriam os outros elementos do Direito Internacional dos Conflitos Armados a serem inseridos no processo de planejamento de comando para operações conjuntas brasileiro. Tais elementos integram a parte de conclusões e recomendações da presente pesquisa, que responde a questão de estudo f., derradeira deste trabalho.

8 CONCLUSÃO

Quando se vêem povos civilizados recusarem-se, quer a conduzir os prisioneiros à morte, quer a saquear cidades e campos, é porque a inteligência tem um lugar muito mais importante na sua forma de conduzir a guerra, e que ela lhes ensinou a utilizar a força de um modo mais eficaz do que através da manifestação brutal do instinto.

Clausewitz (1996)

Neste ponto vale ressaltar o objetivo mais amplo deste trabalho de completar uma lacuna existente na literatura militar brasileira em dois temas que muito vem influenciando a doutrina de defesa nacional neste século - o DICA e o processo de planejamento conjunto - e uma inédita interrelação entre ambos.

Neste momento é lícito retornar às principais premissas que apoiaram a pergunta que este trabalho buscou responder. Fruto de uma migração dos campos de batalha para os centros urbanos, e um aprimoramento da eficiência dos engenhos bélicos, aumentou-se consideravelmente o efetivo de baixas civis nos conflitos. Tudo isto, aliado à cobertura em tempo real dos combates trouxe aos lares a discussão sobre o respeito às pessoas não envolvidas nos combates e limites à aplicação da força, levando a comunidade internacional a consagrar a responsabilidade individual de pessoas acusadas de crimes de Guerra através do estabelecimento do Tribunal Penal Internacional.

Fruto de tratados internacionais, a sociedade brasileira se envolveu na discussão da implementação do DICA via diretrizes presidenciais e do Ministério da Defesa, esta última emanada em 2008. Apesar disto, a doutrina de PPC atual ainda não foi analisada após a edição destas novas diretrizes.

Simultaneamente, as tendências doutrinárias atuais nas forças armadas mais desenvolvidas do mundo apontam cada vez mais para uma integração entre as forças singulares por meio das operações conjuntas, o que no Brasil vem sendo colocado em prática por medidas como intensificação dos exercícios conjuntos e elaboração de uma nova doutrina, em 2011.

Tudo isto nos dirigiu à pergunta de como se encontra o DICA no âmbito desta nova doutrina, em especial no processo de planejamento de comando para operações conjuntas brasileiro.

Será feita a seguir, permeada por algo do pensamento deste autor, uma apresentação resumida do conteúdo da pesquisa, uma mostra sucinta dos principais achados e sugestões para investigações posteriores na área de pesquisa do DICA. Tudo a fim de mostrar abreviadamente como tal pergunta foi respondida.

8.1 APRESENTAÇÃO RESUMIDA DO CONTEÚDO DA PESQUISA

Para resolver o problema proposto, valeu-se de uma abordagem qualitativa e de seis questões de estudo que foram respondidas ao longo do trabalho.

Foi construído inicialmente um referencial teórico, do qual se ressaltam os principais conteúdos que colaboraram na contextualização técnica da pesquisa e na posterior obtenção de resultados que respondessem o problema da inserção do DICA no PPC.

Do mencionado referencial, pode-se apreender que o Direito Internacional Público é o ramo do Direito no qual se estabelecem as relações entre entes internacionais. Entre as suas características mais importantes, nota-se o consentimento, mandatário para que os Estados admitam a redução de seu poder soberano. Esta redução de soberania se dá de várias configurações, das quais as mais clássicas são os tratados e convenções.

Viu-se que as fontes primordiais do DIP são os tratados, atos pelos quais os entes estabelecem normas para regular a vida global em todas as suas situações, seja nas relações comerciais, jurídicas e de crise.

Devido a fatores históricos, este ramo tem íntima ligação com a política. A política faz com que o DIP seja permeado de aspectos outros, menos pragmáticos que os observados no direito interno. A política também, por vezes, assume a adoção da força como forma de resolver conflitos. Este conflito armado enseja o emprego das forças armadas e, no caso brasileiro, de maneira conjunta na maioria das vezes. Assim, esta força deve respeitar os compromissos avençados pelo poder estatal.

Por mais que modernamente o Homem venha buscando a paz em suas relações, a História mostra que, basicamente, a História do Homem é a História das

Guerras. É um fenômeno que se mostra enraizado e, ainda que colocado como um ilícito internacional na Carta das Nações Unidas, de 1945, os entes políticos ainda o empregam como forma de resolução de conflitos¹⁵⁵. Assim, a Carta estabelece três exceções para o emprego da violência: nas guerras de libertação nacional, nas intervenções militares autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU e nas hipóteses de legítima defesa.

Enraizada na natureza humana, a guerra experimenta alguma espécie de limitação desde antes de Cristo, sofrendo um grande esforço codificador após a edição de alguns documentos como o Código Lieber, a Convenção de Genebra de 1864 e a Declaração de São Petersburgo, todos do segundo terço do século XIX. Nascia formalmente um sub-ramo do DIP em que os Estados buscavam principalmente limitar sua soberania no tocante aos meios e métodos de combate e na proteção dos que não combatem ou que não combatem mais: o Direito Internacional dos Conflitos Armados. O CICV teve papel importante neste momento e, desde então, exerce função ímpar no DICA, tendo inclusive capacidade jurídica para firmar atos internacionais.

Este sub-ramo tem como fonte básica os tratados, mas se vale dos costumes, princípios gerais do direito, doutrina e das decisões dos tribunais, como o novíssimo Tribunal Penal Internacional. O DICA apresenta alguma relação com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esta relação foi enfrentada por alguns doutrinadores, mas a tendência mais moderna é de se compreender que os dois ramos se complementam, apresentando importantes pontos de convergência, o que dá *status* de norma constitucional aos tratados que forem aprovados nas Casas Legislativas de acordo com o trâmite previsto na EC 45/04.

O DICA apresenta algumas características muito específicas, como o particular papel do CICV e a mitigação do princípio do DIP da reciprocidade, garantindo-se que se um ente não respeita o DICA, isto não libera o adversário de fazê-lo. Seus princípios são definidos de forma diversa pelos estudiosos. Celso Mello elencou como o principal o da humanidade, que tem o condão de conectar a violência dos campos de batalha à dignidade humana, buscando garanti-lo a

¹⁵⁵ Exemplos recentes ilustram bem esta assertiva, como o emprego em 2010 pela Coreia do Norte de artilharia pesada na Ilha sul-coreana de Yeonpyeong, deixando quatro mortos. O secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, disse que o incidente é "um dos mais graves" desde o fim da Guerra da Coreia. (BBC, 2010).

qualquer custo. Este princípio, que já estampava ordens do dia do Exército Brasileiro em meados do século XIX, se encontra positivado atualmente em diplomas como a Quarta Convenção de Genebra relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra, de 1949. Foi visto ainda que outros princípios norteadores do DICA, à luz de Celso Mello, principal escolha teórica deste trecho da pesquisa, são o da “cavalaria”, a Cláusula de Martens, o da necessidade militar, o da proporcionalidade e o da distinção. Este último abarcando a proteção da população civil, das vítimas da guerra e dos bens de caráter civil.

Compreender as dicotomias objetivo militar x bem civil e civis x forças armadas é indispensável para se efetivar o respeito aos princípios ora nominados. No campo de batalha do século XXI se apresentam um sem-número de atores e, com o surgimento dos conflitos de Quarta Geração, misturam-se nas localidades os civis, militares, combatentes, hospitais e bens culturais, dificultando sobremaneira o planejamento das operações, em especial as terrestres.

O Protocolo Adicional I, de 1977, conta com dispositivos que auxiliam sobremaneira nesta compreensão, deixando claro que, em caso de dúvida em relação à condição de uma pessoa, ela deve ser considerada civil. Além disto, observa-se que há militares que são desautorizados a combater, como os capelães e o pessoal do serviço de saúde.

Raciocínio similar se aplica aos bens. Caso haja dúvida se um bem se presta apenas para fins civis ou se está colaborando com o esforço das operações, ele não deve ser considerado objetivo militar. Fora isto, para que um bem seja considerado objetivo militar legítimo, sua localização, natureza, finalidade ou utilização devem contribuir de maneira determinante para a ação militar ou uma vantagem militar definida.

Após o estudo das peculiaridades do DICA, a pesquisa buscou elucidar quais os elementos do DICA que deveriam ser considerados nos métodos de planejamento de comando para operações conjuntas, conceituando-as inicialmente.

Pode-se inferir que o surgimento do estado-nação europeu e seus exércitos nacionais, associado ao advento de novos meios bélicos oriundos da revolução industrial, refletiram em alterações significativas para a arte da guerra. Entre elas destaca-se a necessidade de se coordenar elementos de mais de uma força singular, em um teatro de operações imenso, em que o comandante não tinha a

capacidade de decidir tudo sozinho e de sequer verificar o emprego de suas tropas diretamente.

Este fenômeno se desenvolveu em duas direções distintas. Por um lado, fez com que o comandante passasse a necessitar - e de reconhecer isto - de outros auxiliares para poder planejar adequadamente suas operações. Seus homens mais próximos, mais do que meros homens de confiança, deveriam se tornar verdadeiros assessores. Era montada uma equipe de oficiais com preparo próprio para isto: surgia o estado-maior. Sua evolução compreendeu três vertentes: a da preparação, a do serviço de estado-maior e a da metodização.

Noutra direção, verifica-se que se ações de terra eram imprescindíveis para o cumprimento da missão, de acordo com o caso, as marítimas também o eram. Desta feita, por que planejá-las separadamente? Surgiam assim as operações conjuntas. Fenômeno recente na história militar, apesar de suas origens remotas serem do século XIX, sua consagração se deu no século XX, principalmente na Segunda Guerra Mundial. Deste conflito em diante, verifica-se um crescente deste tipo de operação nas forças armadas mais desenvolvidas e também no Brasil.

Seu conceito nacional difere um pouco do de outras forças por considerar o emprego de forças ponderáveis de mais de uma força singular. O País ainda vive um momento de acomodação terminológica e doutrinária, em razão de haver lançado há pouco duas edições de Estratégia Nacional de Defesa e mais recentemente estabelecido um Estado-Maior Conjunto. Passa-se a ter mais coerência com a doutrina ocidental em que *joint operations* corresponde a operações conjuntas.

Foi visto que as operações conjuntas se valem de uma organização por tarefas, de acordo com a missão que lhe é atribuída. Neste contexto, o comandante terá a seu dispor um estado-maior e forças. Estas forças podem ser arranjadas de forma singular, como forças componentes, ou como forças conjuntas, tudo conforme a missão.

A análise deixou claro ainda que a guerra se tornou fenômeno deveras complexo para se reunir as forças para planejarem uma operação apenas no momento do seu emprego real. Era indesejável se formar estados-maiores conjuntos *ad hoc*. Neste contexto, formaram-se estados-maiores conjuntos permanentes.

Tendo a força à sua disposição e um problema militar, o comandante da operação conjunta deve então decidir como resolvê-lo. Neste ponto, viu-se que a teoria de resolução de problemas, sendo fruto de arcabouço científico, teve sua

origem mais remota em René Descartes, filósofo francês que viveu no século XVII. Ainda que o método de Descartes seja relativamente antigo, vale como referência a sua obsessão sobre a existência de um método para se abordar a produção do conhecimento, a necessidade de que quem o siga o faça fielmente e não tome por certo algo que não tenha sido provado como tal.

Além disto, suas quatro regras do método serviram de paradigma para uma abordagem analítica de resolução de problemas. Seu procedimento de colher dados reais sobre o problema; reparti-lo em partes menores para analisá-las; realizar uma síntese destas partes em algo único e, no fim, enumerar as conclusões e princípios empregados no processo foi inspiração para o estado-maior de Moltke e para a evolução do estudo das decisões, o que veio acontecer no século XX.

Entre os estudiosos da decisão, viu-se Herbert Alexander Simon, cientista norte-americano que se debruçou sobre a tomada de decisões no período pós-Segunda Guerra Mundial. Sua área de estudo principal, a administração pública encontra íntima ligação com as forças armadas, de forma que o autor enumera inclusive algumas passagens militares para ilustrar seu pensamento.

No tocante ao trabalho em grupo, Simon afirma que as tarefas simples são mais facilmente desempenhadas, pois um homem as planeja e as executa sozinho. Entretanto, assim que uma tarefa cresce até o ponto de se tornarem necessários os esforços de várias pessoas para ser realizada, isso não é mais possível, e torna-se desejável o desenvolvimento de processos para a aplicação organizada do esforço do grupo para a realização da tarefa. Alusão clara ao trabalho de estado-maior, inspirado em Moltke e no cartesianismo.

No tocante a estrutura das organizações, ressalta que elas são quase sempre caracterizadas pela especialização, assim como se vê nas forças conjuntas. Tarefas específicas serão atribuídas a cada força de acordo com sua vocação, aumentando a eficácia da força, mas como ressalta Simon, exigindo em contrapartida um grande esforço de coordenação.

Simon esclarece que este esforço de coordenação é por demais facilitado quando há uma estrutura piramidal de responsabilidade e de autoridade. Este aspecto ficou evidenciado nos organogramas das forças conjuntas e particularmente no princípio da unidade de comando, indispensável neste tipo de operação. No Brasil, a hierarquia nas forças armadas tem status constitucional.

Assimilou-se assim o que Simon entende como conceitos centrais para as tomadas de decisões: a autoridade, a eficiência, a identificação, a influência e a comunicação. Todas elas encontram alguma referência a conceitos militares. No estudo de critérios de eficiência, faz-se a ressalva de que a decisão “correta” (não a mais eficiente) de uma organização de caráter público deve se pautar pelos valores que a sociedade defende, o que entendemos que pode abranger aquilo que os representantes elegeram como fonte do Direito, aí incluídos os tratados internacionais e os costumes da guerra reconhecidos. Em termos militares, significaria dizer que uma decisão militar eficiente deve respeitar o DICA.

Foi visto ainda a distinção entre problemas inopinados e problemas previstos, assim como a abordagem analítica e intuitiva de resolução de problemas. O método analítico leva em consideração mais aspectos e é indicado quando há mais tempo para a tomada de decisão. Dadas as características de uma operação conjunta e a complexidade da guerra contemporânea, é lícito afirmar que este método permite se estudar sistematizadamente os inúmeros aspectos de um problema militar, evitando-se se olvidar aspectos relevantes, como o respeito aos ditames do DICA, por exemplo.

Não por acaso este foi este o método que prosperou quando a adoção de um assessoramento mais científico¹⁵⁶ ao comandante tornou-se um instrumento essencial da vitória na guerra. O vetor de permanência dos estados-maiores, entretanto, veio por outra via, destacando-se o prussiano Massenbach como o oficial que lançou as luzes para o mundo da necessidade da implantação de estados-maiores permanentes. Moltke, o Velho, por seu turno, apresentou ao mundo o estado-maior como o reconhecemos atualmente, baseado no método das Diretivas Gerais.

Este método materializou um considerável progresso no processo de tomada de decisão, enfatizando-se a importância do trabalho em grupo e o espírito de equipe, privilegiando-se assim o “ambiente cooperativo” em detrimento ao “competitivo”, como preveniu Simon.

¹⁵⁶ A ciência como um dos pontos norteadores da doutrina militar é ponto pacífico atualmente, como se vê na primeira e atual Doutrina Militar de Defesa do Brasil (2007): “**As doutrinas militares de defesa [...] valem-se da ciência** e da técnica. Nesse particular, doutrinas de diferentes países podem ser intercambiáveis, sem prejuízo de sua eficácia.” (grifo nosso)

Considerado modelar, o Exército Alemão gerou admiração em muitos países, servindo de inspiração para a formulação de métodos de formação de oficiais de estado-maior em todo o mundo. O que se viu é que o uso dos estados-maiores em ambientes de guerra ou de paz, no século XIX, representou uma considerável evolução da capacidade de comando, coordenação e controle das forças armadas em todo o globo.

Atualmente, o método de resolução de problemas é algo tão importante para a solução de problemas militares que a mais antiga escola de formação de oficiais de estado-maior do Brasil - a centenária ECEME – intitula-se a “Escola do Método”.

Conclui-se assim que a influência de Moltke e sua concepção de estado-maior se encontram fortes até hoje. Da experiência alemã, destacam-se a admiração pelo sentido de organização do estado-maior, o senso de responsabilidade dos chefes e o método para tomada de decisões militares. Finda a fase germânica, esses valores haviam sido integrados ao espírito militar brasileiro, ainda que outros países tenham influenciado nossa doutrina militar posteriormente, como os Estados Unidos e a França.

A seguir, abordaram-se aspectos da doutrina conjunta do Reino Unido, a qual, aliada à sua história recente, nos permite afirmar que este é um país que dispõe de um arcabouço legal e doutrinário amplo no campo da defesa. Aspectos da conjuntura atual levaram-no a efetuar uma redução de efetivos e de orçamento, mas sem perda de capacidades.

Tal fato corrobora a seleção deste país para o tema em pesquisa, vez que se permitiu extrair conclusões de um país que tem um orçamento para a área de defesa mais parecido com o brasileiro, diferentemente dos EUA, paradigma doutrinário primeiro ao se tratar deste assunto.

Da análise do processo de planejamento de comando conjunto do Reino Unido alguns aspectos do Direito Internacional dos Conflitos Armados saltaram aos olhos. O primeiro deles é a nítida preocupação com a legitimidade da campanha e o correspondente apoio da população.

O segundo aspecto se refere ao cuidado com determinados meios, que devido a características peculiares de emprego podem vir a tomar decisões descentralizadamente, podendo ensejar violações. Típica é a menção ao uso de forças especiais.

Igualmente importante é a correlação entre os fundamentos do processo de planejamento e o DICA, assim como menções expressas a conceitos próprios do DICA ao longo da apresentação do processo. Em determinada parte da publicação há claramente estampados os princípios do DICA. O peso disto em uma publicação de planejamento de campanha é fundamental, vez que tal documento visa a orientar o planejador para a ação. Deixa claro que a ação não deve olvidar de respeitar alguns aspectos, entre eles os do DICA.

Da mesma forma, é relevante o estabelecimento, desde o início do processo, de uma estrutura de assessoramento formal ao comandante conjunto e a colocação do assessor jurídico como um membro do *core team* do comandante, assim como a classificação das regras de engajamento como “assunto-chave” no planejamento da campanha. O resultado do trabalho do comandante conjunto, o Plano de Campanha, exige, por sua vez, um “enquadramento legal da operação”.

Quanto à doutrina brasileira, foi visto que o Brasil se vê como candidato à titular de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. Para se ter apoio a este projeto, é aconselhável que seja reconhecido como país respeitador do Direito Internacional. Daí a necessidade de se ter entronizado os ditames do DICA entre os que detêm o uso autorizado da violência. Neste contexto a doutrina é ferramenta essencial.

A confiança e respeito mútuo, enquanto orientações estratégicas da vertente preventiva, incluem respeito ao militar dos outros Estados em um virtual conflito, de seus civis e seus bens no caso de um hipotético conflito armado. O respeito aos tratados internacionais que o Brasil ratificou e mesmo ao DICA pode assim colaborar na construção desta sensação, tanto no caso de um Estado que venha a se colocar como inimigo, como no caso de um Estado convidado a tomar parte em uma coalizão em que estejamos tomando parte.

É previsto que a Expressão Militar do Poder Nacional atue em “conformidade com a vontade nacional”, o que exige que o emprego tenha também respeito àquilo que o brasileiro e a nação compreendem como ético. A vontade da nação brasileira certamente é de que suas forças respeitem a dignidade da pessoa humana, o que em termos práticos pode se resumir em legitimidade.

A DMD coloca que o nível político de condução delimita as limitações ao emprego dos meios, além de limitações ao DI e aos acordos, o que exige uma coerência nos níveis abaixo. Assim, vê-se aconselhável que, por um lado os oficiais

compreendam minimamente o DI, e por outro há de se reverberar estas limitações no exame de situação.

A mesma recomenda que a situação pós-conflito deve propiciar condições para a sua recuperação, possibilitando o restabelecimento da paz. A respeito do DICA, conclui-se que, caso sejam violados ditames do DICA em uma escala que venha a potencializar a coesão do povo ou das forças armadas oponentes, o restabelecimento da paz será prejudicado, além de permitir o surgimento de ressentimentos que dificultam o almejado restabelecimento da paz. Um exemplo claro é o cuidado que se deve ter com os civis no caso de uma ocupação.

Na composição do comando conjunto, ao qual se atribui a incumbência de estabelecer regras de engajamento, está previsto o emprego opcional de assessores jurídicos. Dada a complexidade do DI, restou clara a dificuldade de se estabelecer - sem uma assessoria adequada - regras de engajamento que ao mesmo tempo estejam em acordo com o direito e com os objetivos da campanha.

A doutrina conjunta brasileira adota um processo analítico de tomada de decisões. Segundo pode-se inferir, este processo é válido para problemas muito bem definidos e quando há dados claramente determinados. Exige uma pesquisa ampla e rebuscada pelo decisor a fim de se encontrar uma única e melhor solução possível para o problema. Tal itinerário metodológico, embora permita que o decisor use de sua experiência e intuição para aperfeiçoar o processo, não deve olvidar de alguns passos intrínsecos ao sucesso da campanha, como os vistos no Capítulo 6. .

Depois de construído o referencial teórico, apresentaram-se e analisaram-se os resultados obtidos. Inicialmente foi analisado o discurso do sujeito coletivo de próceres, gerando elementos a serem testados na análise de conteúdos de documentos doutrinários de planejamento conjunto.

Os principais elementos levantados pelo DSC foram o respeito aos princípios e a atenção à elaboração de regras de engajamento. De posse destes elementos, analisou-se o conteúdo de documentos da doutrina britânica, constatando-se que, que estes encontraram eco no PPC das FARU, reserva feita ao imperativo de o comandante conjunto possuir conhecimento anterior do DICA. Este aspecto da formação do oficial, como sendo antecedente à sua atribuição como comandante de força conjunta, ficou fora do recorte lógico-temporal proposto para a pesquisa, sendo assim descartado para o progresso da investigação do problema, mas útil para outras considerações.

De posse destes elementos, analisou-se o conteúdo de documentos da doutrina britânica e brasileira, possibilitando-se realizar várias inferências úteis às soluções das questões de estudo.

A seguir, da análise dos conteúdos brasileiros, constatou-se que os princípios da Humanidade e da Distinção podem ser reconhecidos, contudo em um processo de tomada de decisões analítico, em que se valoriza uma análise metódica como processo de raciocínio, a inclusão dos outros princípios parece necessária. Quanto à elaboração de regras de engajamento, elas encontram assento no PPC, brasileiro, apresentando correspondência com o extraído do DSC.

Do conjunto da análise foi possível se aferir que a hipótese inicial foi confirmada. O DICA se encontra de forma limitada no PPC brasileiro, podendo ser aprimorado. Considerações a respeito são feitas a seguir.

8.2 PRINCIPAIS ACHADOS, SUGESTÕES PARA PESQUISAS POSTERIORES E RECOMENDAÇÕES

É indelével que a área internacional é muito sensível, tendo as ações nesta área repercussões imediatas, por vezes no mundo todo. O Direito Internacional assume assim um papel cada vez mais relevante, sendo imprescindível uma íntima coordenação entre a Política de Relações Internacionais de um país e a colaboração que a Defesa a ela pode prestar. Respeitar os tratados é compromisso que o Brasil defende há tempos, por isso implementar o DICA seria algo inerente a este compromisso brasileiro de respeitar os tratados, aí incluídas as questões referentes à metodologia de resolução de problemas militares.

Da pesquisa constatou-se, ainda, quão árida se encontra a atual documentação brasileira oficial a respeito do DICA. Enquanto o Exército norte-americano lista mais de 30 (trinta) publicações sobre o tema, o Brasil, apesar de ser signatário de inúmeros tratados acerca do assunto, à época do início deste trabalho, não dispunha de nenhum manual militar tratando especificamente deste aspecto das operações militares.

Para o EB, há dois aspectos relevantes a se considerar. Inicialmente, a Doutrina Conjunta é referência para participação em Operações Conjuntas, tendo comandantes e integrantes de Estado-Maior oriundos do EB. Por outro lado, o

movimento intenso de elaboração de novos manuais pelo MD, em especial após a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, levanta a possibilidade de que o estudo de situação singular venha cada vez mais a se amoldar – ou mesmo ser absorvido – ao exame de situação.

Restou da análise do DSC de próceres na área que há dois aspectos que devem estar claros para um comandante conjunto ao se elaborar uma linha de ação: a relevância dos princípios do DICA e o estabelecimento correto de regras de engajamento.

Foi levantado também que o comandante conjunto deveria ter conhecimento prévio do DICA. A este respeito, não obstante esforços como o anual CDICA da ESG, haveria um possível desnível entre as forças em termos de conhecimento do DICA. Esta situação confirma afirmação categórica de Celso Mello de que o País como um todo poderia ser mais atento ao Direito Internacional, uma vez que este seria uma das ferramentas de internacionalização da vida moderna.

A respeito das regras de engajamento, foi estampada sua vital importância no processo de planejamento de comando para operações conjuntas britânico e também no brasileiro. Ajuda aqui notar seu indiscutível valor na condução da situação limite, enquanto instrumento de passagem dos aspectos que emolduram as ações no plano político para a ação prática dos comandantes em todos os níveis.

Do estudo do PPC do Reino Unido, pode-se concluir que mesmo o manual de processo decisório encontra espaço para uma menção expressa aos princípios do DICA, coadunando com o achado a partir do DSC dos especialistas. Tal preceito reflete o valor dado ao conceito transversal de legitimidade da campanha, que reflete simultaneamente atenção à percepção da sociedade internacional, externando atenção ao DIP, conforme ensinaram Mello e Rezek e à busca de valores maiores que a mera legalidade, como a correção política, moral e ética.

Verificou-se, ainda, zelo com a comunicação pessoal do comandante de suas ordens para os seus subordinados. Ficou claro que a doutrina britânica empresta especial atenção à questão do papel do comandante na emissão de ordens e a estreita supervisão subsequente.

A pesquisa estampou que a doutrina britânica aborda considerações legais em seu processo de planejamento de comando conjunto, além de explicitar a necessidade de se ponderar como o direito pode auxiliar na elaboração da consciência situacional no Brasil.

Do mesmo modo, ficou latente que ao comandante conjunto britânico é mandatária a disponibilidade de assessoria jurídica ininterruptamente, enquanto que no Brasil a necessidade ou não de se dispor de assessoria jurídica, segundo a doutrina, será decidida caso a caso, abrindo a possibilidade para que o comando conjunto enfrente dificuldades quando tiver que tratar com questões legais, aí incluídas as regras de engajamento.

A doutrina britânica valoriza consideravelmente a flexibilidade no método de resolução de problemas militares sugerindo um “menu” com inúmeras opções de técnicas de suporte à decisão, que podem ser úteis em determinados ambientes, como o interagências, por exemplo.

Ficou claro que o processo de tomada de decisões conjunto previsto na doutrina conjunta pátria reflete expressamente alguns dos princípios do DICA reconhecidos no referencial teórico, como o da Humanidade e o da Distinção, mas com ressalvas. Ademais, não constam expressamente do manual em questão.

Com suporte nas experiências colhidas ao longo do estudo do referencial teórico, e dos resultados da pesquisa, findamos este trabalho apresentando algumas propostas.

8.2.1 Regras de Engajamento

Sugere-se que se dê ênfase à criação de *expertise* nesta tarefa no âmbito das escolas de todos os níveis, em especial no Curso de Estado-Maior Conjunto e nos Cursos de Altos Estudos Militares, com vistas a se aprimorar seu estudo, possível atualização e criação de novas regras de engajamento. Para este fim, é possível empreender exercícios específicos de elaboração de regras de engajamento.

No mesmo sentido, sugere-se a inserção do Tema “elaboração de regras de engajamento” na área de temas a serem desenvolvidos sob a coordenação do Centro de Doutrina do Exército e também nas iniciativas de cooperação com o meio acadêmico do governo federal como o concurso de Teses e Dissertações sobre Defesa Nacional do MD, por exemplo.

A doutrina conjunta pátria exige mera divulgação das regras de engajamento ao escalão subordinado. Aconselhável talvez fosse recomendar que todos dominem as regras a fundo e deixar claro que se deve controlar seu entendimento à exaustão.

No nível tático, estas regras podem ser traduzidas por cartões de bolso, em que se resume ao soldado o *core* do que fazer nas situações-chave. Sugere-se

estudar a confecção do cartão de bolso como passo final do processo de elaboração de regras de engajamento.

8.2.2 Aspectos do PPC

Cabe ressaltar que os manuais militares sobre DICA são referenciados como base para costume internacional e, sendo um documento de estado, diferentemente da doutrina defendida pelos autores brasileiros de renome, são analisados como uma fotografia de como um país interpreta a norma humanitária.

Assim, deixar explícito nosso respeito ao DICA no manual que orienta o planejamento do uso da força cria fonte de direito internacional a favor das forças armadas brasileiras e do País. Aliado a isto, facilita a elaboração de LA que alimentem em melhores condições uma real legitimidade da campanha, favorecendo a conquista/manutenção do apoio da população, economizando meios.

A fonte mais óbvia do DICA, os tratados, engloba uma série de milhares de normas. Como diz Teixeira (2010), do militar – e mais ainda - do comandante de uma operação conjunta - espera-se o perfil de homem de ação, de fazer. Sua destinação constitucional lhe exige uma postura mais de empreendedor do que de intelectual, estudioso e acadêmico. Ainda que seja estudioso, a “névoa da guerra” de Clausewitz não lhe permitirá divagações e elocubrações no planejamento e conduta de uma campanha.

Surge assim o paradigma: como confrontar a necessidade de se planejar uma campanha eficaz com a necessidade de se evitar violações de DICA, e a sua enorme complexidade de fontes?

A inserção expressa dos princípios no PPC parece uma opção razoável neste contexto, vez que seria um ponto de equilíbrio entre todas as condicionantes mencionadas acima.

Mas onde se inserir os princípios? Há várias opções: no rodapé do memento, nos rodapés das decisões críticas e no início da doutrina, na parte da introdução. Talvez a melhor solução fosse nos três lugares.

Uma possível contestação de que isto levaria a uma perda de eficiência, por se estampar algo teórico em um manual, cai por terra quando se considera o ganho em legitimidade que se pode obter. Nenhum conflito é igual ao anterior, mas deve-se conhecer o último para se preparar para os próximos. Neste contexto, há uma gama

de conflitos da atualidade que tem seus rumos influenciados, ou mesmo definidos, por aspectos do respeito ao DICA.

A complexidade dos conflitos contemporâneos exige que o decisor interaja com diversos atores a fim de se chegar a uma LA de qualidade. Neste contexto, o emprego e adestramento em metodologias de suporte à tomada de decisão podem aumentar a eficiência do trabalho de estado-maior. Neste sentido, sugere-se estudar a viabilidade de adoção de técnicas como a Designação de Mentores, Facilitação e Dissidência Institucionalizada à cultura militar doméstica.

Segundo as conclusões desta pesquisa, a brecha que existe atualmente na doutrina para que o comando decida *in casu* a necessidade de um assessor jurídico para o EMCj ou não poderia sofrer uma revisão.

Foi visto que a doutrina conjunta britânica elenca cinco Considerações Legais, como multiplicadoras do fator de combate. Neste sentido, seria aconselhável, verificar se alguma dessas poderiam se prestar à doutrina nacional. A ECEME inseriu experimentalmente o item “Considerações Civis” no Estudo de Situação, apontando para uma maior importância ao respeito de aspectos do DICA, considerando-se ao menos sua dimensão proteção dos civis. Há de se considerar, contudo, que o DICA compreende ainda a proteção de outros, como os que não combatem mais por estarem feridos, foram presos, naufragaram ou que detêm especial proteção apesar não serem civis: pessoal de serviço sanitário e religioso. Além disto, o DICA deve compreender a limitação de meios e métodos de combate, não necessariamente contemplada nas considerações civis, porquanto este se aplica igualmente ao inimigo.

Como a grande maioria das violações acontecem no nível tático, recomenda-se estudar que, ao invés de ser uma opção, seja mandatória a presença de integrante da Força Componente na reunião de apresentação das LA, ainda que via remota. No estudo do PPC do Reino Unido verificou-se uma considerável preocupação com a transmissão pessoal pelo comandante de suas ordens para os subordinados.

Na comparação das Linhas de Ação, a inclusão da pergunta 14, em que pese caracterizar uma considerável evolução em relação à edição de 2001 do manual do PPC, ainda não restou claro se as perdas são de combatentes ou não-combatentes. Assim, seria aconselhável estudar a inclusão das perdas de combatentes na pergunta 10, referente à economia de meios. Por outro lado, as perdas de civis

poderiam constar como um aspecto negativo da LA a ser comparada. Em suma, há espaço para que o DICA possa ser mais adequadamente considerado nesta fase de comparação das LA. Resta assim a pergunta para posterior investigação: há algum aspecto do DICA que poderia ser inserido como pergunta para contribuir com o convencimento do comandante quanto a qual a melhor LA levantada?

Fruto da aridez de manuais militares brasileiros a este respeito sugere-se verificar a necessidade de se ampliar o rol de publicações oficiais do Brasil que estampem nossa visão sobre o direito humanitário e como devemos implementá-lo.

8.2.3 Assessoria Jurídica Operacional

Os dados obtidos revelaram que a doutrina britânica aborda considerações legais em seu processo de planejamento de comando conjunto, além de explicitar a necessidade de se entender o direito como ferramenta na elaboração da consciência situacional. Para tanto, necessita o comandante de assessoramento especializado, disponível vinte e quatro horas. Daí surge a pergunta: quais são as técnicas e procedimentos que este assessor (ou equipe de assessores) deve seguir?

Esta pergunta seria respondida através de um manual de assessoria jurídica operacional, assim como já existente em algumas forças da OTAN, como os Estados Unidos, por exemplo.

Ainda a este respeito, sugere-se a realização de estudos no sentido de se avaliar a criação de um corpo jurídico operacional para apoiar as operações conjuntas, ainda em tempo de paz no EMCj. Embora seja uma recomendação que vem de constatação da tese, é de fato meramente questão de se implementar dispositivo já ratificado do Art. 82 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra. O assessor jurídico tem dupla função segundo este dispositivo: assessora no emprego e orienta quanto ao ensino apropriado em tempo de paz.

Neste contexto, pode-se experimentalmente inserir operadores do direito em exercícios. Atualmente é impossível se resolver um problema militar sem uma abordagem abrangente da situação-problema. Tal conclusão não é nova, sem dúvida. Talvez novo ou repensado deva ser a forma de se preparar o planejador para enfrentar isto. O que se antevê seria a integração de profissionais do direito em exercícios militares conjuntos, como o AZUVER da EGN, ECEMAR e ECEME, por exemplo.

Partindo-se de uma análise rasa dos sub-ramos do direito que abrangem as atividades jurídicas no âmbito militar terrestre, teríamos pelo menos: civil, penal militar, administrativo, trabalhista, contratos, previdenciário, operacional, médico, internacional e, naturalmente, a área de educação. Perfazem assim, dez áreas um tanto específicas e autônomas.

No Exército Brasileiro, pelo menos, listam-se estes militares de uma forma única sob o rótulo “direito”. Assim, um oficial do QCO voltado para direito administrativo poderia, sem problemas, ocupar uma vaga em uma assessoria operacional em uma operação conjunta, o que não seria aconselhável.

Análoga é a situação dos oficiais da área de Letras, no tocante à gestão de recursos humanos. Todavia, a organização dos quadros de Letras no QCO contempla a língua de formação do oficial, evitando que um professor de francês venha a ser alocado em uma organização militar com necessidades de professor de inglês, por exemplo.

Assim, outra sugestão seria realizar estudos para a criação de um destacamento no Exército Brasileiro, especializado em assessoria jurídica operacional. Este pessoal poderia ser composto por um subquadro do atual Quadro Complementar de Oficiais, complementado por sargentos com formação na área ou mesmo outra solução análoga, envolvendo civis.

8.2.4 Revisão Curricular

Visto que já no currículo da ECEME de 1905 constava o estudo de Direito Internacional Público e da necessidade explicitada ao longo do trabalho de o oficial de estado-maior compreender minimamente o DI, sugere-se a adoção de providências para se avaliar em que medida os currículos das escolas militares atendem a esta premissa e se seria necessário um nivelamento entre as forças.

8.2.5 Prosseguimento de Pesquisas em áreas afins

Quanto ao prosseguimento de investigações no meio acadêmico, pode-se afirmar que fruto da pesquisa exploratória no início deste trabalho já nasceu na ECEME tese focada na área do respeito histórico que o Brasil tem pelo DICA, o que muito já entusiasma este autor.

Outra recomendação seria o de se estudar a influência das metodologias de planejamento militar na jurisprudência penal militar. Poderia se escolher o Tribunal

Penal Internacional ou um tribunal *ad hoc*. Seria um prolongamento do estudo aqui feito com uma veia mais concreta, que poderia render bons ensinamentos para a área de estudo em questão.

Ademais, trabalhos buscando se analisar os reflexos do DICA no mecanismo de elaboração de regras de engajamento seriam um prosseguimento natural desta pesquisa, permitindo chegar a conclusões úteis aos profissionais envolvidos neste processo e na doutrina militar brasileira.

Neste contexto, o MD editou recentemente seu primeiro manual de DICA. Outra pesquisa nesta área poderia abranger uma comparação entre o manual brasileiro e o de outros países, verificando oportunidades de melhoria.

No estudo do PPC do Reino Unido verificou-se preocupação com a comunicação pessoal do comandante de suas ordens para os seus subordinados. Tal procedimento favoreceria a eficácia daquela decisão. Um estudo buscando investigar o papel da liderança no respeito ao DICA poderia esclarecer melhor este ponto, valendo-se, por exemplo, de grandes líderes militares da História e sua postura em relação ao DICA.

No trabalho ficou clara a complexidade do direito internacional público e sua influência nas operações, assim como a necessidade de que o comandante conjunto tenha noções deste assunto. O Direito, assim como Relações Internacionais, Estratégia e Política são disciplinas de que a formação do general do século XXI não se pode olvidar. Assim, recomenda-se ainda um estudo aprofundado do que de Direito Internacional Público o oficial em cada momento de sua carreira deva conhecer, com olhos para uma atualização formal constante.

Por fim, a real implementação do DICA no Brasil tem inúmeras vertentes. Espera-se que este trabalho tenha levado luzes a uma pequena, mas importante, fresta neste rol de possibilidades. O DICA faz parte de um processo civilizatório do mundo, em que se busca limitar os efeitos dos conflitos armados, e ao Brasil resta apenas colaborar. Encerramos esta pesquisa convencidos de que nunca haverá limites para o incremento do respeito à dignidade humana.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de direito internacional público**. 14a. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 2001.

ARARIPE, Tristão de Alencar. **O Problema Tático**. Rio de Janeiro: Casa Editora Henrique Velho, 1937.

ARIEW, Roger et al. **Historical Dictionary of Descartes and Cartesian Philosophy**. Maryland: Scarecrow, 2003.

ASSIS FILHO, Jaime Florêncio de. **Operações combinadas**. In Revista O Anfíbio Nr 14. MB: Rio de Janeiro, 1994.

BBC Brasil. **Centenas fogem de ilha sul-coreana um dia após ataque do Norte**. Disponível em www.bbc.co.uk/portuguese/noticias. Acesso em 26 Nov 2010.

_____. **Sudão do Sul se torna o mais novo país do mundo**. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-07-08/sudao-do-sul-se-torna-mais-novo-pais-do-mundo>. Acesso em 29 Dez 2011.

BEAUFRE, André. Introdução à Estratégia. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1998.

BLUE SUMMIT. **Mission vs. Vision**. Disponível em <http://blog.bluesummit.net/strategy/mission-vs-vision/2007/>. Acesso em 10 Jan 2011.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **C124-1 – Estratégia**. 2. ed. Brasília, DF, 2004.

_____. Exército. Departamento de Educação e Cultura. **Diretriz do Chefe do DECEX/2010**. Rio de Janeiro: DECEX, 2010.

_____. Exército. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos. **O conflito de 4ª Geração e a evolução da guerra irregular**. Rio de Janeiro: ECEME, 2007.

_____. Exército. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. **DICA - Direito Internacional dos Conflitos Armados**. Disponível em <http://www.eceme.ensino.eb.br/portalet/pousoalegre/2010/index.php/dica>. Acesso em 30 Jan 2011.

_____. Exército. Estado-Maior do Exército. **C 20-1 - Glossário de termos e expressões para uso no Exército**. 3.ed. Brasília, DF, 2003.

_____. Exército. Estado-Maior do Exército. **Operações Psicológicas**. 3.ed. Brasília, DF, 1999.

_____. Exército. **A Estratégia Nacional de Defesa e suas Implicações para o Planejamento Estratégico do Exército - Diretriz de Planejamento**. Brasília: EB, 2008.

_____. Exército. **Informações do Pessoal**. Departamento Geral do Pessoal. Disponível em www.dgp.eb.mil.br. Acesso em 25 Jan 2010.

_____. **Ofício nº 642 – CADESM/AEP/DEP, do Vice-chefe do DEP. Padronização do Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. Rio de Janeiro: DECEX, 2008.

_____. **Ofício nº 98–Div Ens.7/EsAEx, de 1º de outubro de 2009, do Comandante da Escola de Administração do Exército e Colégio Militar de Salvador**.

_____. Marinha do Brasil. **EMA 331 - Manual de Planejamento Operativo da Marinha**. Volume I - Processo de Planejamento Militar. Brasília: MB, 2006.

_____. Ministério da Defesa. **MD51-M-01 - Sistemática de Planejamento Estratégico Militar**. Brasília: MD, 2005.

_____. Ministério da Defesa. **MD51-M-04 – Doutrina Militar de Defesa**. Brasília: MD, 2011.

_____. Ministério da Defesa. **MD33-M-03 – Doutrina Básica de Comando Combinado**. Brasília: MD, 2001.

_____. Ministério da Defesa. **MD30-M-01 – Doutrina de Operações Conjuntas**. Brasília: MD, 2011.

_____. Ministério da Defesa. **MD33-M-05 – Manual de Processo de Planejamento para Operações Combinadas**. Brasília: MD, 2001.

_____. Ministério da Defesa. **MD33-M-07 – Metodologia de Planejamento Estratégico de Emprego Combinado das Forças Armadas (MPEECFA)**. Brasília: MD, 2008.

_____. Ministério da Defesa. **MD34-M-03 – Manual de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas**. Brasília: MD, 2011.

_____. Ministério da Defesa. **MD35-G-01 – Glossário das Forças Armadas**. Brasília: MD, 2007.

_____. Ministério da Defesa. **Operação Laçador: conheça a operação**. Disponível em <http://www.lacador.eb.mil.br/>. Acesso em 15 Dez 2009.

_____. Ministério da Defesa. **Portaria Nr 952-MD, de 15 Jun 2010**. Publicada no Boletim do Exército 25/2010, de 25 Jun 2010. Brasília: SGEx: 2010.

_____. Ministério da Defesa, Assessoria de Planejamento Institucional. **O que é o Livro Branco de Defesa Nacional?** Disponível em http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee_livrobranco.php. Acesso em 18 Fev 2012.

_____. Ministério da Defesa, **Política, Estratégia e Livro Branco de Defesa**. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3869-24072012-defesa-politica-estrategia-e-livro-branco-de-defesa-nacional-conheca-os-documentos-enviados-pela-presidenta-da-republica-a-apreciacao-do-congresso-nacional>. Acesso em 20 Dez 2012.

_____. Ministério da Defesa. **Portaria 916/2008. Diretriz para a Difusão e Implementação do Direito Internacional dos Conflitos Armados nas Forças Armadas**. Brasília: MD, 2008.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Pacto de Paris ou Briand-Kellog**. Disponível em <http://www2.mre.gov.br/dai/renguerra.htm>. Acesso em 15 Out 2010.

_____. Presidência da República. **Decreto S/Nr – 2003 - Criação da Comissão Nacional para Difusão e Implementação do Direito Internacional Humanitário no Brasil**. Brasília: PR, 2003.

_____. Presidência da República. **Decreto no 5.484, de 30 de junho de 2005 (aprova a Política de Defesa Nacional)**. Brasília: PR, 2005b.

_____. Presidência da República. **Decreto Nr 6.703/2008 – Aprova a Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: PR, 2008.

CANADÁ. **Defence Ethics Program**. Disponível em <http://www.dep-ped.forces.gc.ca/index-eng.aspx>. Acesso em 04 Fev 2011.

CARNEIRO, Guilherme Brandão. **Direito Internacional Humanitário: inserção de seus fundamentos durante a Instrução Militar no Exército Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

Chizzotti, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 3^a Ed. Petrópolis: Vozes: 2006

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Project people on war**. Greenberg Research, Inc. Geneva, 1999.

CINELLI, C. F. G. **Direito Internacional Humanitário e planejamento militar ético: o jus in bello na decisão do comandante como fator de legitimidade à**

aplicação da violência pelo Estado-Nação. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Direito Internacional dos Conflitos Armados: legitimidade e confiança ontológica.** Disponível em :http://www.esao.ensino.eb.br/paginas/GH_online/index.html. Acesso em 15 Fev 2010.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra.** 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COSTA, M. S. A. **O direito internacional humanitário e seus reflexos para o combate moderno.** Dissertação (Mestrado em Ciências Militares). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2001.

COSTA, Jaime F.S. **As Brigadas de Infantaria do Futuro.** Tese de doutorado. ECEME. Rio de Janeiro. 2008.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional.** 4ª Ed. Salvador: JusPodium, 2010.

DAL MASO JARDIM, Tarciso. **O Brasil e o direito internacional dos conflitos armados.** Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 2006.

_____. Entrevista realizada em 08 Abr 2011.

Denzin, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Orgs.) **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens.** 2ª. ed. Porto Alegre: Artmed Bookman, 2006.

DESCARTES, René. **Discurso Sobre o Método.** Tradução de Alan Neil Ditchfield. Petrópolis: Vozes: 2008.

DEL PONTE, Carla e outro. **La Traque, les criminels de guerre et moi.** Paris: Héloïse d'Ormesson, 2009.

D.SCHINDLER e J.Toman. **The Laws of Armed Conflicts.** Disponível em www.icrc.org/ihl.nsf/73cb71d18dc4372741256739003e6372/a25aa5871a04919bc12563cd002d65c5?OpenDocument. Acessado em 13 Out 2010.

DRAGOMAN, Ian. **The Operational Law of Armed Conflicts Reflected in the Principles of Joint Action.** Strategic Impact Magazine. Paris: 2005.

EISENHOWER, . **Mensagem especial ao Congresso sobre a reestruturação do sistema de defesa de 03 de abril de 1958.** Disponível em http://www.eisenhower.archives.gov/all_about_ike/quotes.html. Acesso em 12 Jan 2013.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Doutrina das Operações Conjuntas.** Palestra proferida no Curso de Estado-Maior Conjunto em 23 Mar 2010.

_____. **Doutrina das Operações Combinadas.** Palestra proferida no Curso de Estado-Maior de Defesa em abril de 2004.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Department of the Army. JP 5-0: Joint Operation Planning*. EUA: Washington, D.C., 2006.

_____. *Marine Corps Institute. Tactical Decision Making*. EUA: Washington, D.C., 1996.

FLINT, Guila. **Israel pune oficiais por uso de fósforo branco durante ofensiva em Gaza**. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/02>. Acesso em 01 Fev 2010.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Metodologia da Pesquisa para Ciências Militares**. Rio de Janeiro: FGV Online, 2003.

GATES, Robert. ***Irregular Warfare Necessitates Flexibility in Joint Operations***. Acesso em 12 Fev 2010. Disponível em <http://www.defenceiq.com/article.cfm?externalID=1722&categoryID=32>.

GONSALVES, Elisa Pereira. **Conversas sobre iniciação à Pesquisa Científica**. Campinas, SP: Alínea, 2007.

GUEDES, Carlos Henrique. **A Convenção de Genebra em face das novas concepções do Direito Internacional**. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2002

GUERRA, Alexandre. **Doutrina Básica de Comando Conjunto**. Palestra proferida em 16 Fev 2011 na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

GUTMAN, R. et al. ***Crimes of war: what the public should know***. 2. ed. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2007. Versão eletrônica disponível em <http://www.crimesofwar.org/thebook/book.html>. Acesso em 18 Dez 2010.

GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz**. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

HERSEY, P. e BLANCHARD, K. H. **Psicologia para Administradores**. S. Paulo: EPU, 1986.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História Geral da Civilização Brasileira: Declínio e Queda do Império**. 2a. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1974.

GELL, Andy. **Terceirização da Logística nas Forças Armadas do Reino Unido**. Palestra proferida em 15 Abr 2011 no Simpósio Internacional de Logística da *Latin America Aero e Defence Technology*. Rio de Janeiro, 2011.

GIGOLOTTI, J. C. J. e outro. **Estudo de História Militar**. Resende: AMAN – DE / História Militar, 2001.

HARVARD UNIVERSITY. ***The CNN Effect: How 24-Hour News Coverage Affects Government Decisions and Public Opinion***. Brookings Institute/Harvard University

forum transcript. Disponível em <http://www.brookings.edu/comm/transcripts/20020123.htm>. Acesso em 10 Mar 2011.

HOLANDA, Aurélio B. F. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. São Paulo: Positivo, 2010.

INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Forum for International Criminal Justice and Conflict: National military manuals on the law of armed conflict**. Oslo: 2007.

_____. **SIPRI Year Book 2012: Armaments, Disarmament and International Security**. Oslo: 2012.

JOBIM, Nelson. **Ministro Jobim apresenta a parlamentares propostas para implementação da Estratégia Nacional de Defesa**. Matéria disponível em https://www.defesa.gov.br/mostra_materia.php?ID_MATERIA=33373. Acesso em 18 Fev 2010.

JOINT SERVICES COMMAND AND STAFF COLLEGE. **Colleges & Components**. Disponível em <http://www.da.mod.uk/colleges/jscsc>. Acesso em 05 Abr 2011.

KELLENBERGER, J. **Aula Inaugural de Curso para Oficiais Superiores sobre Normas que Regem as Operações Militares**. Disponível em www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/htmlall/swirno-statement-031108?opendocument. Acesso em 18 Nov 2010.

KI MOON, Ban. **Report of the Secretary-General on the Sudan 064/08**. Disponível em <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep08.htm>. Acesso em 15 Nov 2009.

LANNING, Michael Lee. **Chefes, Líderes e Pensadores Militares**. Tradução de Ulisses Lisboa Perazzo Lannes. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.

LEFÈVRE, Fernando e LEFÈVRE, A. M. C.. **O Discurso do Sujeito Coletivo: um novo enfoque em pesquisa qualitativa (desdobramentos)**. EDUCS. Caxias do Sul. 2003.

MIRANDA, André Luis Novaes. **Comparação dos Métodos de Estudo de Situação do Comandante Tático Utilizados no Brasil e na OTAN**. Rio de Janeiro: ECEME, 1999.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE. **Historique sommaire de l'École d'État-Major de Compiègne**. Disponível em <http://www.eem.terre.defense.gouv.fr/decouverte/historique.html>. Acesso em 09 Mar 2011.

LESSA, L.G.S. **Duque de Caxias**. Palestra proferida na sede social do Clube Militar em 25 de agosto de 2007. Rio De Janeiro, 2007.

LOSSING, B. J. **Pictorial Field-Book of The War of 1812**. Disponível em [Http://Freepages.History.Rootsweb.Ancestry.Com/~Wcarr1/Lossing2/Contents.Html](http://Freepages.History.Rootsweb.Ancestry.Com/~Wcarr1/Lossing2/Contents.Html). Acesso em 21 Fev 2011.

MARQUES, H. S. **Direito Internacional Humanitário: Limites da Guerra**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

MELLO, Celso. D. A. **Direitos humanos e conflitos armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

_____. **Curso de Direito Internacional Público**. Vol II. 15 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MONTEIRO DA SILVA, M.W. **O processo de planejamento militar (PPM) e o processo de planejamento de comando para operações combinadas (PPC)** in Revista . – n. 10(dez. 2007). Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1968.

MORGADO, S. R. D. **A Manobra de Piquiciri – Parte I**. in Revista DaCultura. Rio de Janeiro: Fundação Cultural do Exército, 2010.

MUSEU HISTÓRICO DO EXÉRCITO E FORTE DE COPACABANA. **MMCL - Museu Militar Conde de Linhares**. Disponível em <http://www.fortedecopacabana.com/>. Acesso em 05 Mar 2011.

NEVES, Eduardo Borba; DOMINGUES, Clayton Amaral. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. Rio de Janeiro: Exército Brasileiro – Centro de Estudos de Pessoal, 2007.

OREGON STATE UNIVERSITY. **Groupthink**. Disponível em <http://oregonstate.edu/instruct/theory/grpthink.html>. Acesso em 09 Maio 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: ONU, 1945.

PERES, C. R. e CÂMARA, H.F. **A Escola do Método: um século pensando o Exército**. Rio de Janeiro: BIBLIEx,2005.

PALMA, Najla Nassif. **Direito Internacional Humanitário e Direito Penal Internacional**. Rio de Janeiro: Fundação Trompowsky, 2008.

PARK, K. H; BONIS, D. F de; ABUD, M. R. **Introdução ao estudo da administração**. São Paulo: Pioneira, 1997.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

RANGEL, Anselmo dos Anjos . **Estrutura Militar de Defesa e Sistemática de Planejamento Estratégico**. Palestra proferida em 16 Fev 2011 na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

RAPOSO, Carlos Antonio de Vasconcellos. **Dez anos do Ministério da Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Palestra proferida em 19 Fev 2010 na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 19. Ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

REINO UNIDO. *House of Commons. A Strong Britain in an Age of Uncertainty*. Londres: The Parliamentary Bookshop: 2010.

_____. *Ministry of Defence. Joint Doctrine Publication 01 Campaigning*. 2. Ed. Bicester: MOD, 2008.

_____. *Ministry of Defence. Joint Doctrine Publication 0-01.1 Glossary for Joint Operations*. 2. Ed. Bicester: MOD, 2006.

_____. *Ministry of Defence. Joint Doctrine Publication 5-00 Campaign Planning*. 2. Ed. Bicester: MOD, 2008.

_____. *Ministry of Defence. Defence Framework*. Disponível em http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/08C7EF38-F51E-4F6D-BBFB-C7ED8315E8B6/0/defenceframework_dec10.pdf2. Acesso em 10 Fev 2011.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público curso elementar**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2000.

RICHARDS, David. **Atlantic Council of the United States**. Disponível em <http://ukinusa.fco.gov.uk/en/news/?view=Speech&id=530980282>. Acesso em 10 Fev 2011.

SANTOS, Felipe Silva et alli. **O Direito Internacional dos Conflitos Armados e o Sistema Operacional Apoio De Fogo: Uma Concepção para o Emprego de Munições Químicas no Combate em Áreas Urbanas**. Rio de Janeiro: EsAO, 2009.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 22. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SIMON, Herbert Alexander. **Comportamento Administrativo: um estudo sobre o processo de tomada de decisão na organização administrativa**. Chicago: IIT, 1945.

SORIANO NETO, M. **Guerra do Paraguai**. Disponível em http://www.cdocex.eb.mil.br/site_cdocex/Arquivos%20em%20PDF/Guerra_do_Paraguai.pdf. Acesso em 13 Fev 2011.

SINGER, P.W. e LAURENCE, Jonathan. **Tough times. Armed Forces Journal**. Disponível em <http://www.armedforcesjournal.com/2010/12/5062276>. Acesso em 08 Fev 2011.

SWINARSKI, Christophe. **A norma e a guerra**. Porto Alegre: Fabris, 1991.

_____. **Introdução ao direito internacional humanitário**. Brasília: CICV, 1988.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, G.; e RUIZ DE SANTIAGO, Jorge. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**. Brasília: San José de Costa Rica: IIDH/ACNUR/CICV, 1996

THEOPHILO, Guilherme Cals Gaspar. **Uma nova visão das Missões de Paz e a necessidade de maior participação do Brasil**. Rio de Janeiro: DEE, 2009.

TOMUSCHAT, Christian. **Assassinato seletivo de Bin Laden é questionável no direito internacional**. Disponível em <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,15049758,00.html>. Acesso em 05 Maio 2011.

UNITED NATIONS. **United Nations Treaty Collection. Coleção de Tratados das Nações Unidas - Status**. Disponível em <http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>. Acesso em 02 Fev 2011.

UNIVERSIDADE DE AMSTERDÃ. **The Dachau Trials. Trials by U.S. Army Courts in Europe (1945 – 1948)**. Disponível em <http://www1.jur.uva.nl/junsv/index.htm>. Acesso em 10 Mar 2011.

VALLADARES, Gabriel. **O Comitê Internacional da Cruz Vermelha e o DIH**. Palestra proferida em 26 Fev 2010 na ECEME.

VERMA, H. **General von Moltke's Value Matrix**. Disponível em <http://hverma.wordpress.com/2011/02/27/general-von-moltke%E2%80%99s-value-matrix/>. Acesso em 10 Mar 2011.

VERWEIJ, D. et al. **Ethical Decision-Making in the Military Decision-Making Process**. Disponível em <http://pubs.drdc.gc.ca/PDFS/unc48/p524514.pdf>. Acesso em 17 Jan 2010.

ANEXO A – MODELO DE ROTEIRO DE ENTREVISTA



ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

PESQUISA DE CAMPO PARA TESE DE DOUTORADO
(requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Militares)

ENTREVISTA

Objetivo: este questionário destina-se à coleta de dados para a tese de doutorado do Major de Artilharia FREDERICO OTÁVIO SAWAF **BATOULI**, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército com o tema **O Direito Internacional dos Conflitos Armados e sua Influência no Processo de Planejamento Conjunto das Forças Armadas Brasileiras**.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Considerando as seguintes premissas:

- ao longo da história, os campos de batalha migraram para os centros urbanos, o que aumentou consideravelmente o efetivo de baixas civis nos conflitos;
- a cobertura em tempo real dos combates trouxe aos lares a discussão sobre o respeito às pessoas não envolvidas nos combates e limites à aplicação da força;
- a comunidade internacional consagrou a responsabilidade individual de pessoas acusadas de crimes de Guerra através do estabelecimento do Tribunal Penal Internacional;
- as tendências doutrinárias atuais nas forças armadas mais desenvolvidas do mundo indicam cada vez mais para uma integração entre as forças singulares por meio das operações conjuntas;
- o Ministério da Defesa (MD) é uma instituição recente no Brasil, mas que vem buscando ano a ano intensificar os exercícios conjuntos; uma novíssima doutrina foi lançada em 2011;

- fruto de tratados internacionais, a sociedade brasileira se envolveu na discussão da implementação do Direito Internacional dos Conflitos Armados via diretrizes presidenciais e do MD, esta última emanada em 2008. Isto indica que a doutrina de Planejamento Operacional Conjunto atual ainda não foi analisada sob o enfoque destas novas diretrizes;

- a Estratégia Nacional de Defesa (2008) entendeu que o País precisa estar apto a assumir novos compromissos na área bélica, fruto de seu atual status político-econômico;

- atualmente o processo de planejamento para operações conjuntas está previsto no abrangendo três etapas: o exame de situação, a elaboração de planos e ordens e o controle da situação. A primeira delas é que permite chegar à escolha da linha de ação (LA¹⁵⁷) mais favorável ao cumprimento da missão, que será consignada na segunda etapa, de elaboração de planos e ordens. (Este trabalho se foca no Exame de Situação).

Serão feitos questionamentos de forma aberta e com caráter discursivo, de maneira que o entrevistado tenha a liberdade de expor suas idéias sobre o assunto. O entrevistado deve ficar livre para acrescentar documentos ou quaisquer outras fontes de conhecimento que julgue de relevo para sua resposta.

1) Na fase 1 do Exame de Situação - **Análise da missão e considerações preliminares**, há um estudo de **Dados Importantes do Problema**. Aí se prevê abordar os seguintes aspectos: políticos, econômicos, psicossociais, científico-tecnológicos, da área de operações, os meios adjudicados, o inimigo, limitações e hipóteses básicas. O (a) senhor (a) entende que o DICA deveria ser também considerado como um **dado importante do problema** ? Por quê ?

5) Ainda na Fase 2 do Exame de Situação – **A situação e sua compreensão** há o estudo detalhado do inimigo. Aproveitando-se do levantamento sumário feito na Fase 1, deve o Estado-Maior estudar detalhadamente nesta fase:

- a. suas manobras tradicionais em exercícios ultimamente executados;
- b. a atualização de sua ordem de batalha,
- c. alterações substanciais em sua mobilidade estratégica; e
- d. atualização e modernização de seu sistema de mobilização e suas reais possibilidades de apresentar novos meios no tempo estimado para as operações.

Tal estudo deve resultar em um mapeamento do inimigo contendo seu dispositivo, composição, valor, atividades importantes, recentes e atuais e **peculiaridades** e deficiências.

Assim, o (a) Sr (a) considera que o estudo da postura do inimigo em relação ao DICA, seu nível de respeito histórico em relação a suas normas e o conhecimento de quais tratados o inimigo reconhece poderiam servir de subsídios para se **caracterizar peculiaridades do inimigo** ?

13) O(a) Sr(a) gostaria de realizar um **comentário final** ou mais algum comentário a respeito do assunto ?

14) O(a) Sr(a) indicaria **outros especialistas** que poderiam colaborar com esta pesquisa ?

OBRIGADO POR DEDICAR SEU TEMPO A ESTA PESQUISA! Para qualquer
necessidade adicional de informação: fredbatouli@gmail.com

Brasil acima de tudo!

ANEXO B - LISTA DE PESQUISADORES E AUTORIDADES CIVIS E MILITARES

- Gen Ex Sérgio Ernesto Alves **Conforto**, Exército Brasileiro. Atual Ministro do Superior Tribunal Militar. O Gen tem residência na cidade do Rio de Janeiro.
- Gen Bda Américo Paysan **Valdetaro** Filho. Atual Chefe de Gabinete do Comando Logístico do Exército Brasileiro. Antigo comandante da 4ª Bda Inf Mtz e possuidor de dois cursos na área do DICA. Palestrante convidado do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais.
- Gen Div Arilcides de Moraes **Motta**. Antigo comandante da ECEME. Chefe do Projeto História Oral do Exército.
- Professor Doutor Bruno de Moura Borges. PhD pela Universidade de Duke, EUA e mestre pela PUC-Rio. Professor convidado da AMAN e em outros EE civis.
- Sr Michel Minnig, chefe da Delegação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.
- Dr Gabriel Pablo Valladares, assessor jurídico do CICV para a Delegação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Advogado com ampla atuação no DICA, tendo participado como expositor em mais de uma centena de encontros internacionais para públicos civis, militares e policiais na Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Chile, Espanha, Grécia, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Reino Unido, Suíça e Uruguai.
- Professor Luiz Mesquita. Mestre em Direito pela Universidade de Madrid. Ex-Chefe do Escritório da ONU para os Direitos Humanos na Guatemala e no Setor 2 da Missão da ONU no Sudão.
- Professor Doutor Michael Byers. Ph.D. Cambridge University. Autor reconhecido internacionalmente. Autor do livro *A Lei da Guerra*, traduzido em mais de 5 (cinco) idiomas.
- Professor Tarcísio Dal Maso Jardim. Professor de DICA da UnB. Consultor do Senado Federal para Relações Internacionais e Defesa. Observador Internacional da ONU para a Implementação do Estatuto de Roma de criação do TPI.
- Dra Sylvia Steiner. Juíza do Tribunal Penal Internacional, desde 2002. Ex-procuradora e juíza federal. Especialista em Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário.
- Embaixador Antonio Jose Vallim Guerreiro. Primeiro presidente da Comissão Nacional para Difusão e Implementação do DIH .Atual embaixador brasileiro da missão permanente do Brasil junto a ONU em Viena.
- Professora Najla Nassif Palma. Promotora da Justiça Militar da União. Mestre em Direito Internacional Humanitário pela Universidade de Genebra, Suíça. Professora em diversos estabelecimentos de ensino, como a Escola Superior do Ministério Público da União, por exemplo. Palestrante convidada da ECEME.

- Professor Antonio Carlos Gomes Facuri. Promotor da Justiça Militar da União. Diretor Jurídico da Associação Nacional do Ministério Público Militar. Professor de Direito Militar em diversos cursos, faculdades e organizações militares, como a Universidade da Força Aérea, por exemplo.
- Ten Brig Ar Gilberto Antonio **Saboya** Burnier. Secretário de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa. É o representante do MD na Comissão Nacional para Difusão e Implementação do DICA.
- CMG Guilherme **Sandoval** Goes. Doutor em Direito. Chefe da Divisão de Assuntos Geopolíticos e Relações Internacionais da Escola Superior de Guerra.
- Cel Art QEMA Marcos Aurélio Barbosa dos **Reis**. Doutor em Ciências Militares pela ECEME e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Cel Inf QEMA Carlos Alberto **Pacheco** de Moraes. Membro da Divisão de Doutrina da ECEME e membro da equipe de organização do Exercício de Operação Conjunta AZUVER desde 2003.
- Ten Cel Inf QEMA Marcos de Sá **Affonso da Costa**, oficial de Estado-Maior, Exército Brasileiro, mestre em ciências militares com concentração na área do DICA. Foi instrutor da ECEME e orientador de pesquisas científicas na área.
- Maj Inf QEMA Carlos Frederico Gomes **Cinelli**. Mestre em ciências militares com concentração na área do DICA. Instrutor de DICA da ECEME e integrante da equipe de elaboração do Manual de DICA do MD.