

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (FN) FLÁVIO DA SILVA PEREIRA

OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS:

Considerações para Aprimorar o Processo de Comunicação

Rio de Janeiro

2023

CC (FN) FLÁVIO DA SILVA PEREIRA

OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS:

Considerações para Aprimorar o Processo de Comunicação

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CC Sílvio Miranda Pinto Junior

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2023

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

**ASSINATURA PELO GOV.BR
(LOCAL DA CHANCELA)**

AGRADECIMENTOS

À Thalita, minha esposa, e aos meus filhos, Lucas e Gabriel, obrigado pelo amor e apoio incondicionais.

Aos meus pais, Gaspar e Elizabete, minhas bússolas de honestidade e caráter.

Aos meus irmãos, Fabio e Fagner, amigos de todas as horas.

Ao meu orientador, Comandante Sílvio Miranda, pelas orientações precisas e oportunas.

RESUMO

As Forças Armadas brasileiras têm sido rotineiramente acionadas pelo poder político nacional em momentos de crise, para atuar no âmbito de operações de auxílio humanitário ou em operações de garantia da lei e da ordem. Nesses dois tipos de operação, quando operando sob o manto do Ministério da Defesa, em operações conjuntas, resta como essencial a capacidade das Forças Armadas em estabelecer um ambiente profícuo para a interação com civis e organizações de natureza não militar. Esta interação passa pelo estabelecimento da comunicação entre os diversos atores que se fazem presentes por ocasião do processo de planejamento e execução das ações necessárias para o enfrentamento da situação de crise. Para tanto, temos em conta a importância da doutrina como elemento norteador das ações a serem desencadeadas. Isto posto, o presente trabalho tem como objeto a inspeção de parcela das normas nacionais, no que diz respeito a operações interagências; e da OTAN, no que tange às operações civis-militares, de modo a pontuar aspectos relevantes para o estabelecimento do processo de comunicação, à luz da “Teoria dos Sistemas Sociais” de Niklas Luhmann (1927-1998). Desta forma, selecionaremos amostras das duas publicações vigentes, decompondo a análise em três prismas de abordagem, sendo eles: os Aspectos políticos; os Aspectos culturais; e os Aspectos doutrinários. Como conclusão, ficou latente que diversos conceitos e métodos trazidos à balia pela publicação da OTAN podem ser aproveitados por ocasião de uma eventual revisão da publicação nacional.

Palavras-chave: Operações interagências. Operações Civis-militares. Teoria dos Sistemas Sociais. Comunicação.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APOP	Agentes Perturbadores da Ordem Pública
C Op	Comandos Operacionais
C3M	Centro de coordenação Civil-Militar
CEP	Civil Emergency Planning (Planejamento de Emergência Civil)
CF 88	Constituição Federal do Brasil de 1988
Ciman	Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional Nacional
COH	Centro de Operações Humanitárias
FA	Forças Armadas
OODA	Observação - Orientação - Decisão - Ação
Op AI	Operações Aliadas Combinadas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDCA	Plan (planejar) - Do (executar) - Check (verificar) - Act (agir)
SINAMOB	Sistema Nacional de Mobilização

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 DEFINIÇÃO DOS ASPECTOS A SEREM ANALISADOS	9
3 ASPECTOS POLÍTICOS.....	12
4 ASPECTOS CULTURAIS	21
5 ASPECTOS DOUTRINÁRIOS	30
6 CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS.....	42

1 INTRODUÇÃO

Estar em condições de ser acionado para atender às demandas apresentadas pela sociedade é uma das grandes preocupações das Forças Armadas (FA) brasileiras. Nessas situações, as forças são colocadas à prova, tendo a sua capacidade de responder prontamente a situações de crise, em ocasiões em que, muitas vezes, o tempo é um fator primordial para o desencadeamento profícuo das ações.

A Marinha do Brasil deve estar em condições de atuar, por meio da aplicação do Poder Naval, em ações que ocorrem em momentos de crise¹, conforme a demanda do poder político, face às situações apresentadas. Quando observamos o emprego demandado pelo poder político nos últimos anos, podemos constatar a grande incidência de ações em que a interação com civis é um elemento fundamental, seja no âmbito de operações de auxílio humanitário ou em operações de garantia da lei e da ordem.

Nestes tipos de operação, onde existe a premência de um ambiente em que diversos órgãos precisam cooperar para o estabelecimento de prioridades, ações e responsabilidades, faz-se mister o estabelecimento da melhor comunicação possível, a fim de se construir um bom planejamento e uma execução flexível. Dessa forma, o estabelecimento desta comunicação de forma eficaz é fundamental para se alcançar os objetivos traçados. Sob este prisma, temos a aplicação do Poder Naval atuando em um ambiente interagências, conforme as premissas de uma operação conjunta, sob o manto do Ministério da Defesa brasileiro.

Assim, temos como um dos objetos deste trabalho, a seleção do manual de “Operações Interagências - MD33-M-12” (BRASIL, 2017), doravante indicado neste ensaio somente como “MD33-M-12”. Em complemento, será investigada a publicação utilizada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte, OTAN, em sua doutrina conjunta “AJP-3.19 Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation” (OTAN, 2018), daqui para a frente denominada como “AJP-3.19”, selecionando os pontos relevantes no contexto do estabelecimento do processo de comunicação dentro das operações civis-militares.

¹ Estado de tensão, provocado por fatores externos ou internos, sob o qual um choque de interesses, se não administrado adequadamente, corre o risco de sofrer um agravamento. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view>. Acesso em: 28 jun. 2023.

Dada a extensão e a profundidade das publicações selecionadas, focaremos a análise evidenciando os itens mais afetos à linha de pesquisa aplicada, decompondo e comparando as publicações apresentadas em três prismas de abordagem, sendo eles: os aspectos políticos; os aspectos culturais; e os aspectos doutrinários, à luz da “Teoria dos Sistemas Sociais”. Cabe ressaltar que, pela natureza dos objetos selecionados e por se tratarem de doutrinas utilizadas em realidades e organizações de estrutura e cultura bem distintas, não será foco deste trabalho classificar se uma publicação é superior à outra, mas, sim, selecionar pontos de interesse para o estabelecimento do processo de comunicação; fazer a sua análise; e expandir as diferentes abordagens utilizadas.

Por fim, a conclusão vai ressaltar os principais pontos selecionados, traçando um panorama geral de como estes influenciam no processo de comunicação no ambiente das operações civis-militares. Desta forma, justificaremos, no próximo capítulo, a definição dos aspectos a serem analisados.

2 DEFINIÇÃO DOS ASPECTOS A SEREM ANALISADOS

Estabelecer uma base sistemática consistente em um estudo da magnitude proposta deve ser o foco prioritário para se apresentar evidências para a análise, organizando as informações reunidas a fim de construir uma conclusão robusta acerca dos objetos selecionados. Para tanto, devemos expandir a análise e os encadeamentos de raciocínio necessários para se ter a perfeita compreensão das informações.

Desta forma, faz-se mister selecionar uma teoria que facilite o desmembramento das informações encontradas nas publicações que serão analisadas, de modo a permitir focar nos itens que são mais relevantes. Antes, porém, faz-se necessário expandir as peculiaridades da relação entre civis e militares, demonstrando certas questões fundamentais que permeiam esta relação.

Desde os primórdios dos estudos das relações políticas, temos a presença de análises envolvendo as relações civil-militares. Tais estudos ligavam, invariavelmente, a interdependência entre as naturezas destas duas vertentes, ou seja, a possibilidade do indivíduo de ser classificado como Civil ou Militar, traçando a necessidade de convivência e relacionamento entre estes, de forma a manter a própria viabilidade existencial do Estado (FERNANDES, 2006).

Entretanto, por mais que fique latente a natureza antagônica das atividades, seja a utilização da força, por parte da vertente militar do Estado, ou pela criação de diálogo e comunicação, por parte dos civis, estes precisam focar em suas vertentes comportamentais prioritárias, de forma que as suas habilidades sejam complementadas, agregando sinergia a esta complexa interação (FERNANDES, 2006).

Desta forma, temos esta relação como complexa, sendo este termo derivado do termo em latim “complexus”, que remete à trama de tecidos unidos, de forma entrelaçada, correspondendo à contínua interação dos sistemas e fenômenos que compõem o mundo real e tão essenciais à própria manutenção do estado moderno (MARIOTTI, 2000).

Neste contexto, para facilitar a análise das complexas relações sociais presentes neste sistema, será utilizada a “Teoria dos Sistemas Sociais”, de Niklas Luhmann (1927-1998)².

² Sociólogo alemão que desenvolveu uma nova teoria sociológica — a teoria dos sistemas. Foi considerado um dos autores mais produtivos das ciências sociais do século XX. Disponível em: https://www.ebiografia.com/niklas_luhmann/. Acesso em: 30 jun. 2023.

Segundo Luhmann, dentro dos sistemas sociais, faz-se mister entender a forma como a comunicação é desenvolvida, sendo esta a principal influência a ser levada em consideração na construção de entendimentos e objetivos. Para o entendimento desta comunicação, devemos destrinchar as observações feitas em campos externos e internos ao sistema social em questão (KUNZLER, 2004).

Passada a apresentação dos termos essenciais para a perfeita compreensão do presente trabalho e da teoria que será utilizada para definir os aspectos a serem analisados, é preciso delimitar o sistema social que será foco da análise. Entende-se como sistema, dentro da teoria de Niklas Luhmann, o estabelecimento dos fenômenos sociais em que existam interações ou organização (BECHMANN, 2001). Por conseguinte, fica definido como o sistema a ser analisado o estabelecimento da comunicação nas relações entre civis e militares no âmbito das bases doutrinárias presentes em suas publicações-objeto.

Neste sentido, será feita a decomposição dos principais pontos selecionados em duas vertentes dentro do sistema das operações civil-militares; sendo elencados, no campo externo, os aspectos políticos, que funcionam como balizadores das atividades; e, no campo interno, os aspectos culturais e doutrinários mais relevantes para o estabelecimento do nível de inspeção adequado.

Desta forma, a teoria supracitada será utilizada como base para a análise das publicações basilares desta análise, passando a expandir e classificar as evidências selecionadas em 3 vertentes, quais sejam: os aspectos políticos; os aspectos culturais; e os aspectos doutrinários.

As decisões de caráter político são as decisões de mais alta importância dentro da esfera social. A importância destas decisões foi muito bem relatada pelo teórico alemão Max Weber³, quando este coloca o poder político como elemento essencial para normatizar e organizar as relações sociais. Desta forma, faz-se mister relacionar os aspectos políticos como elementos externos do sistema a serem analisados (ESG, 2019).

Ao inspecionarmos os elementos internos do sistema a ser analisado, realizaremos o desmembramento das publicações-objeto desta dissertação, nos aspectos culturais e doutrinários. Deve-se manter a orientação de que, segundo a teoria dos sistemas sociais, a comunicação é o elemento primordial a ser alcançado no desenrolar das relações (KUNZLER, 2004).

³ Sociólogo teórico alemão e professor de economia política. Disponível em: https://www.ebiografia.com/max_weber/. Acesso em: 30 jun. 2023.

Assim, os aspectos culturais, dentro de um determinado contexto, são essenciais para o estabelecimento de uma comunicação apropriada. Isto ocorre porque uma determinada mensagem pode ser interpretada de forma diversa, com base nas diferentes experiências, coletivas e pessoais de cada indivíduo. Neste contexto, o antropólogo Edward T. Hall (1914-2009)⁴ demonstrou a grande importância e influência da cultura na formação da compreensão das informações a serem disseminadas (VIEIRA; SOUSA, 2015).

Como último elemento a ser destacado no campo interno do sistema delimitado, temos, como fator a ser analisado, os principais aspectos doutrinários, presentes em ambas as publicações. Neste sentido, compreender a importância da doutrina⁵ para a construção do processo de comunicação é pedra fundamental para se entender a forma de funcionamento das forças militares (JACKSON, 2013).

Tendo sido estabelecida a “tríade” de aspectos a serem analisados, passaremos à apresentação e às considerações dos aspectos políticos selecionados, basilares para o estabelecimento dos parâmetros da comunicação.

⁴ Antropólogo cultural que foi pioneiro no estudo da comunicação não-verbal e interações entre membros de diferentes grupos étnicos (tradução nossa). Disponível em: <https://www.nytimes.com/2009/08/05/science/05hall.html>. Acesso em: 30 jun. 2023.

⁵ Conjunto de princípios, conceitos, normas e procedimentos, fundamentado principalmente na experiência, destinado a estabelecer linhas de pensamento e a orientar ações, exposto de forma integrada e harmônica. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view>. Acesso em: 28 jun. 2023.

3 ASPECTOS POLÍTICOS

Ao iniciarmos a análise das publicações que servem de guia deste ensaio, faz-se mister fazermos a observação por meio dos aspectos políticos pertinentes. Para tal, devemos entender como funcionam as decisões políticas no âmbito da legislação brasileira e da OTAN, além de suas semelhanças e diferenças, para estabelecermos as bases das operações civis-militares.

No caso brasileiro, todas as orientações doutrinárias devem ser expedidas em consonância com a Constituição Federal de 1988 (CF 88) (BRASIL, 1988) e legislação infraconstitucional derivada. Nesse prisma, cabe destacar que a pedra fundamental das operações civis-militares no âmbito do Brasil se origina do inciso II, Art. 87, da CF 88, que traz em seu escopo as atribuições dos Ministros de Estado; dentre estas, as de expedir as normas e regulamentos que estejam sob sua responsabilidade.

No caso da OTAN, as decisões de nível político são tomadas por meio do órgão deliberativo denominado Conselho do Atlântico Norte, o qual é composto pelos representantes dos países membros da Aliança e que tomam suas decisões por meio do consenso de seus 31 membros⁶. Após o estabelecimento das diretivas gerais pelo órgão deliberativo, estas são encaminhadas para as demais providências. No campo das operações civis-militares, as diretivas são estabelecidas a partir de orientações gerais emanadas pelo Comitê Militar, sendo que a MC 0411/2 (CCOE, 2014) foi a última orientação emanada neste sentido.

Assim, podemos observar que as orientações são emanadas de forma similar nas duas estruturas de governança analisadas, sendo estabelecidas de forma hierarquizada, em consonância com as orientações políticas emanadas, seja por uma norma constitucional, no caso brasileiro, ou por orientações do Conselho do Atlântico Norte, no caso da OTAN. Isto posto, passaremos a analisar mais detalhadamente as aplicações destas orientações políticas nas publicações derivadas.

Ao destrincharmos o MD33-M-12 (BRASIL, 2017), a finalidade deste fica explícita no item 1.1 do capítulo introdutório, ao estabelecer que a publicação deverá ser empregada no processo de planejamento, preparo e emprego em operações conjuntas (Op Cj), quando a Op

⁶ OTAN. **What is NATO**. Disponível em: <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>. Acesso em: 30 jun. 2023.

Cj envolver a participação de órgãos públicos, organizações não governamentais, empresas privadas ou agências de outros poderes. Fica também expresso, na aplicação da doutrina, que as FA devem observar os preceitos estabelecidos para o emprego conjunto dessas, ressaltando que eventuais necessidades de adaptações requeridas devam ser realizadas caso as circunstâncias ou a natureza das ações assim o exijam.

Em paralelo, investigando a publicação conjunta AJP-3.19 (OTAN, 2018), vimos que ela estabelece como propósito prover aos comandantes de seus estados-maiores os princípios gerais para guiar o planejamento e a condução das operações civis-militares no âmbito das operações conjuntas aliadas. Nesta parte, fica claro que, de forma alguma, as orientações existentes na AJP-3.19 devem restringir a autoridade do Comandante em organizar e executar o seu planejamento da forma que lhe pareça mais apropriada, sendo o cumprimento da missão o parâmetro a ser alcançado.

No desenlace destas questões por ora levantadas, aduz-se que ambas as publicações têm como visada estabelecer parâmetros para orientar, planejar e executar as operações militares quando estas precisarem interagir com civis para a busca da consecução dos objetivos determinados pelo poder político, sendo elas: as Op Cj, no âmbito do Brasil; ou as Operações Aliadas Combinadas (Op Al), na alçada da OTAN.

Em que pese esta semelhança para traçarmos o paralelo das publicações, resta claro, também, que o poder político diretivo deu pesos diferentes, ao vincular a observância das publicações por parte do componente militar. No caso do MD33-M-12 (BRASIL, 2017), fica evidente que o componente militar deve observar, obrigatoriamente, os preceitos estabelecidos nesta publicação. Já por parte do AJP-3.19 (OTAN, 2018), fica expresso que, de forma alguma, a publicação deve restringir a autoridade dos comandantes responsáveis pela condução das Op Al.

Passando a verificar as diversas referências utilizadas por ocasião da elaboração do MD33-M-12 (BRASIL, 2017), é possível se esmiuçar as normas legais de natureza infraconstitucional balizadoras da doutrina brasileira, destacando as mais relevantes ao presente ensaio. Nesta etapa da análise, começaremos pelo Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010, que versa sobre a Estrutura Militar de Defesa.

No dispositivo legal supracitado, deve-se extrair que, na combinação dos Art. 2º e Art. 3º, em seus incisos VI e I, alínea b, cabe ao Presidente da República, por meio do Ministro de Estado da Defesa, determinar a ativação dos Comandos Operacionais (C Op) em face de uma

situação de crise ou de conflito armado ou de participação em operações de paz. Adicionalmente, no Art. 4º, fica determinado que cada C Op terá atribuída uma área de responsabilidade, correspondente a um espaço geográfico, na qual o Comandante terá autoridade para as operações militares. Também em face do Art. 5º, combinado com seu parágrafo único, caberá ao Ministério da Defesa definir o núcleo dos estados-maiores conjuntos, coordenados pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, em tempo de paz, para a atualização dos planos estratégicos estabelecidos.

Assim, resta claro que os C Op, quando ativados, terão a sua autoridade atribuída por ato exclusivo do cargo mais elevado da administração pública federal, tendo, sob seu comando, somente as estruturas militares adjudicadas ao emprego em área pré-determinada, em face a uma situação de crise. Entretanto, em uma situação de crise, é de vital importância a unidade de comando⁷ nas ações, a fim de minimizar os impactos da situação e reduzir o atrito, inerente ao gerenciamento da crise. Desta feita, é possível aferir que um dos grandes obstáculos legais para a execução de Op Cj de forma eficiente seria a unidade de comando necessária para o desenrolar das ações, algo que não está previsto no Decreto.

Uma outra referência basilar do MD33-M-12 (BRASIL, 2017), é o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que fixa as diretrizes para o emprego das FA na garantia da lei e da ordem. O Art. 1º estabelece que a finalidade do decreto é orientar o planejamento, a coordenação e a execução das ações das FA e de órgãos governamentais federais durante a execução das ações de garantia da lei e da ordem.

Passando à análise do Art. 3º, com seu parágrafo único, combinado com o Art. 4º, resta claro que a atuação das FA em operações de garantia da lei e da ordem será condicionada a uma insuficiência das forças de segurança, prevista no Art. 144 da CF 88⁸ (BRASIL, 1988), e que a atuação será condicionada a uma anuência do Governador do Estado para a utilização das

⁷ PRINCÍPIO DA UNIDADE DE COMANDO — princípio que é caracterizado pela atribuição da autoridade a uma só pessoa, ou seja, à pessoa do comandante. A guerra contemporânea não admite o emprego de Forças Armadas em campanhas isoladas. Assim sendo, a combinação dos meios e a convergência de esforços se tornam indispensáveis para a obtenção do máximo rendimento das forças disponíveis. Conforme o conceito do MD35-G-01. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/@download/file>. Acesso em: 12 mai. 2023.

⁸ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 abr. 2023.

FA, ficando consignado que a atuação da Polícia Militar estadual ocorrerá sempre que a situação exigir ou recomendar, sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações, ou seja, sob a responsabilidade do Comando Conjunto (C Cj). Cabe ressaltar que, no Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, em seu Art. 6º, caberá ao Presidente da República a decisão do emprego das FA, sendo responsabilidade do Ministro da Defesa tomar as ações decorrentes necessárias para dar efetividade à decisão, inclusive comunicando aos demais órgãos envolvidos as informações necessárias.

Resta explícito, neste Decreto, que existe a possibilidade de atuação conjunta das Forças Armadas com as Polícias Militares estaduais sob a responsabilidade operacional do C Cj, em situações relacionadas à segurança pública. Entretanto, não é feita nenhuma menção aos demais órgãos da estrutura funcional do governo estadual necessários para garantir a efetividade das ações frente a uma possível situação de crise.

Seguindo a análise das referências legais do MD33-M-12 (BRASIL, 2017), temos o Decreto nº 6.592, de 2 de outubro de 2008, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB). Seu Art. 2º orienta que, por meio de decreto do Presidente da República, em caso de agressão estrangeira, fica permitida a obtenção imediata de recursos e meios para a implementação das ações, para que a Logística Nacional possa suprir outras necessidades, que não as habituais.

Ainda em face do decreto supracitado, no Art. 4º, ficam consignados os princípios a serem observados no SINAMOB. Do rol constante, destacamos: a flexibilidade, que consiste na adaptação às mudanças e às situações decorrentes do dinamismo da conjuntura; a economia, que busca a eficácia no emprego dos recursos; a prioridade, que busca o escalonamento por ordem de importância das atividades de Mobilização Nacional; e a cooperação, que visa à integração e sinergia das ações.

Ao analisar as competências do SINAMOB, constantes no Art. 14 do Decreto nº 6.592, em seu inciso II, resta claro que o SINAMOB deve contribuir para o aperfeiçoamento da Doutrina de Mobilização Nacional. Observa-se, ainda, que o SINAMOB deve promover a sua integração nacional com os órgãos e entidades dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Em suma, a implementação do SINAMOB visa ativar, de forma permanente, uma estrutura governamental responsável por prover o abastecimento logístico, exclusivamente, em caso de agressão estrangeira, para a obtenção imediata de recursos e meios para a implementação das ações, que não as habituais. É importante observar que o SINAMOB tem,

como parcela de seus princípios alicerçados, características similares às presentes na doutrina de Operações Interagências MD33-M-12 (BRASIL, 2017). Outra questão relevante é a determinação legal presente nesta legislação, de que o SINAMOB deve promover a integração nacional com órgãos e entidades dos Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo esta uma excelente oportunidade de estreitar laços com as outras esferas da Federação.

Como última referência infraconstitucional utilizada por ocasião da elaboração do MD33-M-12 (BRASIL, 2017), destaca-se o Decreto nº 8.914, de 24 de novembro de 2016, que instituiu o Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional Nacional (Ciman), que deverá funcionar em caráter consultivo e deliberativo, conforme estabelecido em seu Art. 1º.

Seguindo com a análise do Art. 2º e seus respectivos incisos, podemos depreender que compete ao Ciman monitorar a situação de queimadas e incêndios florestais no País, promovendo, a partir de um comando unificado, o compartilhamento de informações sobre as suas operações em andamento, buscando soluções conjuntas para o combate aos incêndios florestais. No Art. 3º, fica estabelecido que o Ciman será composto por vários órgãos de diversas esferas da administração federal, autarquias e institutos. Caberá ao IBAMA a coordenação do Ciman, por meio do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais.

Observa-se a existência de uma estrutura de integração, especificamente voltada para o combate a incêndios florestais, sob coordenação de um instituto federal, qual seja, o IBAMA, que inclui, em sua estrutura, o Ministério da Defesa, que se destina à execução das ações de forma sinérgica e coordenada.

Traçando-se um paralelo entre as referências legais presentes no MD33-M-12 (BRASIL, 2017) e na AJP-3.19 (OTAN, 2018), será feita a análise dos aspectos políticos presentes nesta última. Logo como escopo inicial, a publicação da OTAN aduz que as suas forças sempre irão operar com base na aplicação do arcabouço jurídico legal vigente. Por se tratar de uma aliança militar, composta de diversos países membros, sua atuação irá, necessariamente, ocorrer em um ambiente internacional. Para tanto, fica estabelecida, como premissa, que qualquer atuação de tropas da OTAN deverá ocorrer em consonância com o estabelecido no Direito

Internacional para os Conflitos Armados (DICA), observando os direitos humanos no nível internacional, bem como a lei local e o “status de tropa” recebido durante a atuação⁹.

No campo do DICA, a publicação ressalta que a atuação da tropa não se limita a conter os efeitos do conflito armado, sejam eles de caráter internacional ou doméstico. Esta atuação deve ser norteadada pelos princípios da humanidade, necessidade militar, distinção e proporcionalidade. O DICA também delimita a proteção aos que não estejam participando das hostilidades do combate e os métodos de guerra aceitáveis durante a contenda, devendo este servir como padrão mínimo de proteção durante o conflito.

No campo dos direitos humanos sob o aspecto internacional, fica consignado que os membros da OTAN devem respeitar e proteger o direito fundamental dos indivíduos à individualidade, sendo isto um reflexo do número de ameaças aos direitos humanos durante os conflitos. Fica ressalvado que as proteções podem incluir a Convenção Internacional para Proteção dos Direitos Políticos¹⁰, sendo esta internalizada no ordenamento jurídico brasileiro como Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, tendo sido internalizada no ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, e reconhecido internacionalmente na Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Da mesma forma que nos dois pontos levantados anteriormente, fica consignado que as tropas que atuam sob a tutela da OTAN devem observar também as leis internacionais sobre os direitos do mar, as leis internacionais sobre a aviação, e as leis internacionais de proteção ambiental e de proteção às instituições.

Assim, as tropas da OTAN, quando operando em um ambiente internacional, devem respeitar e balizar as suas ações em um emaranhado de tratados e normas internacionais, fator que dificulta sobremaneira a atuação militar, especialmente em um ambiente repleto de outros atores, como o que ocorre nas operações civis-militares.

Como uma complexidade adicional ao planejamento e execução das ações neste espectro operacional, por vezes, as forças da OTAN podem ser convocadas pela Organização

⁹ ACORDO SOBRE O STATUS DA FORÇA - Documento firmado entre a nação hospedeira e o organismo internacional que implementa uma operação de manutenção da paz. Define a situação detalhada da missão de paz e dos elementos que a integram e, também, sua situação legal. O termo deriva da expressão em inglês Status of Force Agreement — SOFA. Conceito retirado do MD35-G-01. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-g-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/@@download/file>. Acesso em: 12 mai. 2023.

¹⁰ Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 3 abr. 2023.

das Nações Unidas (ONU) para atuar em local determinado, sob as delimitações de um mandato¹¹ do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Neste tipo de situação, as questões relativas ao respeito à lei doméstica aplicada e aos costumes locais se tornam ainda mais importantes. Nestes ambientes, crescem de importância os acordos realizados entre a ONU e o Estado que irá ser o hospedeiro da operação militar. Assim, os acordos realizados entre as entidades supracitadas serão de suma importância para determinar quais serão os direitos, as imunidades e os privilégios da tropa durante a atuação no território ocupado, bem como a sua relação com a lei doméstica.

Finalizando a análise das questões políticas inerentes à publicação normativa da OTAN, o doutrinador faz referência a uma gama de diferentes tópicos que afetam a missão de diversas formas. Os tópicos relacionados na publicação como Tópicos cruzados, do original em inglês “Cross-cutting topics”, envolvem diversos pontos que devem ser considerados e suas influências para avaliar o impacto dos Tópicos cruzados para o cumprimento das missões. Os pontos relacionados são: proteção a civis, nos campos pessoal, serviços e suas edificações; relações entre as crianças e o conflito armado; relação entre as mulheres e a construção da paz e segurança; proteção aos patrimônios e às propriedades culturais; e construção da integridade.

No transcorrer deste capítulo, foi possível ressaltar diversos pontos relevantes para o emprego de tropas em um ambiente de operações civil-militares, dentro do prisma dos aspectos políticos mais relevantes, tanto sob a ótica brasileira quanto sob a ótica da OTAN. Desta feita, podemos extrair importantes considerações ao confrontarmos as normas utilizadas como referência com seu impacto no planejamento do supracitado tipo de operação.

No que tange às considerações referentes à aplicação das normas por parte das tropas brasileiras, sob o ponto de vista político, é possível observar que estas serão empregadas, única e exclusivamente, sob o guarda-chuva do direito pátrio. Neste sentido, destacamos que, em um ambiente de operações civil-militares, o componente civil da operação não ficará subordinado ao braço militar, mesmo quando em operações de garantia da lei e da ordem,

¹¹ Instrumento utilizado pelo Conselho de Segurança ao assumir posição de liderança na determinação da existência de uma ameaça à paz ou ato de agressão. Assim, o Conselho de Segurança pode recorrer à imposição de sanções ou mesmo autorizar o uso da força para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Disponível em: https://www.un.org/securitycouncil/about_test1#:~:text=The%20Security%20Council%20takes%20the,adjustment%20or%20terms%20of%20settlement. Acesso em: 12 mai. 2023.

onde, em determinados casos, o controle operacional das polícias militares locais pode ser adjudicado ao comando da operação. Tal situação acaba por limitar a efetividade das ações militares desenvolvidas neste tipo de ambiente operacional, vinculando o cumprimento da missão à habilidade do Comandante e de seu estado-maior conjunto em trabalhar e motivar os diversos órgãos civis envolvidos na missão, restringindo medidas mais enérgicas, que poderiam ser necessárias para garantir a colaboração e efetivação das orientações/determinações emanadas pelo componente militar.

Outro ponto que merece destaque nesta conclusão parcial é a previsão de que órgãos civis possam, de alguma forma, estar subordinados e vinculados à estrutura do Ministério da Defesa, sob o manto da mobilização nacional, abrindo margem para que tal possibilidade seja aventada em caso de agressão estrangeira, dependendo da necessidade de recursos para o atendimento de eventuais calamidades e emergências humanitárias. Cabe ressaltar que este tipo de estrutura já existe e encontra-se funcionando quando empregada para o combate de queimadas, de responsabilidade do IBAMA, o qual deve coordenar as ações.

Por outro lado, a AJP-3.19 (OTAN, 2018) não condiciona explicitamente que o componente militar deverá trabalhar, necessariamente, em cooperação com os órgãos civis atrelados ao cumprimento da missão. Ao contrário disto, fica latente e expresso, logo no início da publicação, que, de forma alguma, a doutrina deve limitar as ações do componente militar, cujo objetivo a ser alcançado é o ponto crucial, ressalvada a necessidade de se observar as normas do direito internacional aplicadas aos conflitos armados.

Outro ponto relevante a ser evidenciado é o estabelecimento de diversos princípios norteadores para a aplicação do poder militar, quando atuando em um ambiente de operação civil-militar sob a tutela da OTAN. Tais princípios, por si só, garantem uma maior liberdade de decisão para o comandante, uma vez que estes balizam diversos pontos a serem observados por ocasião do planejamento das ações, não sendo, desta forma, vinculantes.

Por fim, como fator extremamente relevante para a análise da aplicação de tropas da OTAN em um ambiente de operações civil-militares em território estrangeiro sob a égide da ONU ou não, fica patente a necessidade de que este tipo de operação ocorra sob o manto de determinados “privilégios” oriundos do “status de tropa” atribuído e chancelado pelo país que hospedará a missão. Esta situação garante, por si só, a proteção para que eventuais questões envolvendo a atuação da tropa sejam, por exemplo, processadas e julgadas em um outro local, que não o de atuação da mesma.

Finalizada esta conclusão parcial, acerca dos aspectos políticos mais relevantes nas operações civil-militares, daremos prosseguimento, no próximo capítulo, à análise dos aspectos culturais existentes neste tipo de operação e suas influências no planejamento e no cumprimento da missão.

4 ASPECTOS CULTURAIS

Antes de abordarmos os aspectos culturais atinentes ao campo das operações civil-militares, é importante apresentarmos a relevância destas quando tratamos de relações interpessoais; e como elas devem ser pesadas, a fim de se proporcionar um ambiente cooperativo. A cultura é, certamente, uma das influências mais enraizadas dentro da psique humana. Por isto, ao analisarmos os fenômenos mais abrangentes envolvendo as relações humanas, devemos considerar que os aspectos culturais e a personalidade se constituem como parâmetros a serem observados quando desejamos estabelecer uma comunicação.

Neste sentido, ao contemplarmos os ensinamentos do psicanalista Sigmund Freud (1930)¹², este afirma que os homens são criaturas cuja herança instintiva deve ser computada com uma grande parcela de agressividade, além de uma inclinação para hostilidades. Tal situação acontece em virtude de as relações humanas terem se desenvolvido ao longo da história com um considerável gasto de energia de uma sociedade humana em oposição a outra, muitas vezes, agressora (OLIVEN, 2009, p. 20).

Já Robert Merton (1970)¹³ introduz a ideia de que a cultura, aliada às estruturas sociais predominantes, gera uma pressão favorável sobre o indivíduo, forçando para que o comportamento social indesejado seja reprimido, sendo, desta forma, um dos alicerces presentes na retenção de comportamentos antagônicos. Em seu artigo “Estrutura Social e Anomia”, o autor faz uma síntese de como as estruturas sociais e culturais, inicialmente postas como “objetivos culturalmente definidos”, são objetivos legítimos para todos, ou para membros diversamente localizados na sociedade.

Assim, ao juntarmos esta última às normais legais e aos meios institucionais, temos a distribuição de uma rede social estruturada, que tem o poder de determinar objetivos semelhantes a todos os membros da sociedade, independentemente de posição social, construindo uma tipologia de adaptação individual em função de duas variáveis, sendo elas: os objetivos culturais; e os meios institucionalizados de alcançá-los (OLIVEN, 2009, p. 28-29).

¹² Neuropsicólogo austríaco, fundador da psicanálise é uma das maiores figuras intelectuais do século XX. Disponível em: <https://www.britannica.com/summary/Sigmund-Freud>. Acesso em: 12 mai. 2023.

¹³ Sociólogo americano cujos interesses diversos incluíam a sociologia da ciência e das profissões, teoria sociológica e comunicação de massa. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/Robert-K-Merton>. Acesso em: 12 mai. 2023.

Voltando ao campo das operações civis-militares, resta clara a importância das questões culturais quando operando em teatros que envolvem diversas instituições, nacionais ou internacionais. Além das questões culturais atinentes ao grupo populacional foco da operação, temos também as questões organizacionais pertinentes às instituições que irão atuar no esforço da operação.

Neste sentido, Edgar Schein¹⁴ (1928-2023) definiu que a cultura organizacional vem a ser um conjunto de pressupostos básicos inventados, criados ou descobertos por um grupo para lidar com as dificuldades de adaptação externa e de integração interna, e que funcionaram de forma adequada, e, por isto, é considerado válido que estes pressupostos sejam transmitidos a novos entrantes do grupo, servindo de estratégia basilar para o enfrentamento de novos problemas vindouros. Desta feita, esta cultura tem o condão de alterar a forma como o ser humano atua, seja na organização ou em qualquer outro tipo de comunidade (SCHEIN, 2009, p. 441). A seguir, analisaremos como estas questões foram abordadas nas publicações foco desta dissertação.

Analisando agora as diversas diretrizes utilizadas por ocasião da elaboração do MD33-M-12 (BRASIL, 2017), é possível observar que, no item 2.2.2, é sinalizado que cada organização tem a sua própria cultura, filosofia, objetivos, práticas e habilidades. Neste sentido, a publicação supra citada aduz que é justamente esta pluralidade de realidades que torna o processo interagências, no contexto das operações civil-militares, extremamente benéfico ao cumprimento da missão, por contemplar uma análise multifacetada das questões que compõem este complexo problema.

Expandindo mais alguns dos itens apresentados no parágrafo anterior, determinados pontos merecem ser ampliados para uma melhor compreensão do impacto destas questões no ambiente das operações civil-militares. No que se refere aos objetivos, práticas e habilidades, estas são competências de caráter tático, não sendo abordadas por não se enquadrarem no campo psicológico do planejamento. Entretanto, a cultura e a filosofia irão influenciar sobremaneira a forma como o processo de planejamento, no âmbito das ações civis-militares, pode transcorrer.

¹⁴ Psicólogo social que uniu os lados acadêmico e pragmático da cultura e organização praticando seus próprios princípios sobre liderança humilde e investigação. Disponível em: <https://news.mit.edu/2023/remembering-professor-emeritus-edgar-schein-0303>. Acesso em: 27 jul. 2023.

Abordando estas questões, podemos observar que a própria natureza da instituição será um dos fatores que podem determinar a forma como cada instituição irá se aplicar no processo de planejamento. Neste prisma, cabe dividir e evidenciar certos aspectos das instituições de natureza civil e das de natureza militar. Para delimitarmos a análise, buscando dar objetividade aos aspectos que serão confrontados, utilizaremos, como parâmetro de observação, o que instituiu a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, conforme versa a Lei Complementar nº 204, de 30 de junho de 2022.

Logo em seu Art. 2º, o supracitado dispositivo legal aduz que a Polícia Civil, conforme atribuições constitucionais asseguradas para o seu exercício, deve ter assegurada independência funcional e administrativa, cabendo-lhe praticar atos próprios de gestão. Como independência funcional, entende-se a garantia que permite aos membros desta instituição atuar livremente, somente rendendo obediência à sua consciência e à ordem jurídica, não estando vinculados às recomendações expedidas pelos órgãos superiores da Instituição em matérias relacionadas ao exercício de suas atribuições institucionais. De toda sorte, a lei impede que os membros da instituição sejam responsabilizados pelos atos praticados no estrito exercício de suas funções, gozando de total independência para exercê-las em busca da consecução dos fins a que se destinam (GARCIA, 2010).

Já nas instituições de caráter militar, conforme é possível verificar no Estatuto dos Militares, na forma da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, também em seu Art. 2º, as FA são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina. Prosseguindo na análise deste dispositivo legal, temos, no Art. 14 e seus 3 parágrafos, definições que serão de extrema relevância para confrontar realidades tão distintas, sendo elas:

§ 1º A hierarquia militar é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das Forças Armadas. A ordenação se faz por postos ou graduações; dentro de um mesmo posto ou graduação se faz pela antigüidade no posto ou na graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à sequência de autoridade.

§ 2º Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo.

§ 3º A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida entre militares da ativa, da reserva remunerada e reformados.

Assim, ao confrontarmos tais princípios basilares de instituições de natureza tão distintas, resta claro que estas têm princípios de funcionamento antagônicos que podem gerar uma dificuldade adicional e atritos quando existir a necessidade de se buscar foco nas ações e estabelecimento de prioridades.

Também como síntese, fica evidenciado, por parte do doutrinador que elaborou a publicação, que o processo de planejamento, no contexto do ambiente interagências, proporciona um somatório de conhecimentos e vivências de todas as agências envolvidas no processo de planejamento, e que, por meio da coordenação destes esforços, visando os objetivos comuns estabelecidos, tal processo tem a capacidade de complementação de conhecimentos e a possibilidade de enriquecimento das ações.

Em que pesem estas considerações, pode-se também observar que a natureza singular das instituições, no sentido de serem de natureza civil ou militar, sobretudo quando atuando uma sob o manto da independência funcional e outras sob a diretiva da hierarquia e da disciplina, gera uma dificuldade adicional na busca pelas ações em cooperação.

Ainda no MD33-M-12 (BRASIL, 2017), em seu item 2.2.5, o doutrinador destaca que a coordenação no ambiente interagências tem diversas influências, sendo estas as leis, os decretos, as políticas de governo, o regulamento, o orçamento e aspectos culturais. Como último ponto, trazendo à baila os aspectos culturais locais no transcorrer de uma operação interagências, temos como fundamental a necessidade de entendimento do fator “opinião pública”.

Nesse contexto, crescem de importância tais questões, em um ambiente em que as inovações tecnológicas podem induzir mudanças sociais, alavancando, de forma permanente, com a possibilidade de gerar registros por parte de qualquer pessoa que tenha um celular à mão. Nesse sentido, importa conjecturar em que tamanho esse cenário comunicacional oportunizou a modificação de determinadas práticas sociais e como estas práticas colaboram para a formação ou dinamização da opinião pública. Prosseguindo nesta linha de raciocínio, temos caminhado, no cenário atual, para um processo de convergência midiática¹⁵, ao

¹⁵ Conceito apresentado por Henry Jenkins, que mostra, como uma tendência, que os meios de comunicação se adaptam e absorvem novas tecnologias, usando tal situação como vetor para a transmissão de seu conteúdo. Tal processo acaba por produzir uma vinculação exponencial de matérias jornalísticas relacionadas. JENKINS, Henry. **Cultura da convergência**. Aleph, 2015. Disponível em: https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/3428514/mod_resource/content/3/intro-cultu-conver.pdf. Acesso em: 12 mai. 2023.

expandir, em um crescente ambiente digital, a uma infinita gama de novos processos de produção, difusão e distribuição de conteúdos (POZOBON, 2011).

Aliado a tais aspectos referentes às inovações tecnológicas cada vez mais crescentes, temos a possibilidade de atrelar o respeito a costumes e tradições locais, na construção de valores distribuídos por meio da comunicação de massa, influenciando frontalmente na consubstanciação das ligações cotidianas, assim como nos processos educacionais ao longo de toda a formação do indivíduo (FELDENS, 2016).

O atual desenvolvimento dos meios de comunicação de massa recrudescer a sensação da inexistência de qualquer tipo de obstáculo que poderia impedir as trocas de diferentes produções e valores culturais dos mais variados países do globo. (ZUIN, 2001, p. 2).

Dessa feita, resta como um objetivo primordial no campo das operações civis-militares a pujante necessidade de construção de um ambiente que respeite e que, principalmente, entenda como as relações culturais são essenciais para se estabelecer um processo construtivo das capacidades complementares dos órgãos envolvidos na operação, bem como fica ressaltada a importância das questões culturais locais na construção de um planejamento que respeite estas singularidades, que são potencializadas pela grande gama de plataformas de produção, difusão e distribuição de conteúdos.

Analisando as questões culturais presentes no AJP-3.19 (OTAN, 2018), quando da constituição de uma Op Al, vemos no item 1.28 que, no conceito já introduzido de tópicos cruzados, existe a determinação de que as diretrizes políticas devem ser analisadas de forma combinada na operação. Assim, reconhecemos que a forte influência exercida pela cultura neste tipo de operação requer que os componentes militares e não militares trabalhem juntos com os “stakeholders”¹⁶ atuantes durante o cumprimento da missão.

Fica consignada a preocupação do doutrinador em apresentar, aos planejadores, a necessidade de se criar uma certa empatia entre os tópicos cruzados presentes, impostos pelo nível político, e como eles devem ser analisados para se estabelecer as suas características

¹⁶ Conceito introduzido pelo filósofo norte-americano Robert Edward Freeman, stakeholder é qualquer indivíduo ou organização que, de alguma forma, é impactado pelas ações de uma determinada empresa. Em uma tradução livre para o português, o termo significa “parte interessada”. MACHADO JR., Eliseu Vieira. Teoria do Stakeholder. Apostila. **Programa de Mestrado Profissional da Universidade Federal de Goiás**, 2011. Disponível em: https://mees.paginas.ufsc.br/files/2012/06/Teoria_do_Stakeholder_Prof_Eliseu_Machado_25_05_2012.pdf. Acesso em: 12 mai. 2023.

frente aos stakeholders presentes. De forma a sistematizar a análise desta influência, é importante se estabelecer uma metodologia de análise.

Como exemplo de análise destas influências, partiremos da existência de três atributos, sendo eles: o grau de poder; a legitimidade; e a urgência. Em pesquisa realizada durante um trabalho acadêmico, com a intenção de avaliar como os stakeholders podem influenciar na estratégia em uma organização do Terceiro Setor¹⁷, o atributo poder foi considerado o elemento mais importante (SANTOS, 2006).

Assim, resta clara a preocupação do nível político em apresentar, ao planejador, a necessidade de se realizar a coordenação dos planos levando em conta a existência dos “stakeholders”. Entretanto, a publicação de referência carece da apresentação de uma metodologia de análise.

Um outro ponto relevante, apresentado na publicação, é a ressalva da responsabilidade do estado-maior na proteção dos bens culturais, e como estas proteções devem ser pesadas pelos assessores jurídicos e pela engenharia de combate. Dada a natureza das operações civis-militares, resta claro que a proteção aos patrimônios culturais do local onde as ações são desenvolvidas se faz de suma importância para se conseguir o apoio da opinião pública, bem como o respeito da população e dos stakeholders ali atuantes. A título de exemplo, a Figura 1, a seguir, mostra como estes atores devem ser relacionados em uma operação.

¹⁷ Formado essencialmente por fundações privadas e associações de interesse social, o Terceiro Setor é o conglomerado de pessoas jurídicas de interesse social sem fins lucrativos. Este ocupará posição estratégica no âmbito de qualquer sociedade preocupada com o desenvolvimento social e com a consolidação de valores democráticos, pluralistas, comprometidos com a solidariedade humana. Disponível em: <http://www.mpgp.mp.br/portal/noticia/terceiro-setor-as-origens-do-conceito>. Acesso em: 12 mai. 2023.

Figura 1 — Exemplo de contribuições de militares e de envolvimento de atores não militares no CPP (Processo de Planejamento Conjunto)



Fonte: AJP-3.19 (OTAN, 2018)

Outro ponto relevante observado durante a leitura do AJP-3.19 (OTAN, 2018), no seu item 1.30, é a questão envolvendo a análise de gênero, e como ela pode ser incluída na relação com os tópicos cruzados apresentados anteriormente. Por mais que a inclusão deste tópico possa remeter a uma redução da situação à identificação do indivíduo como masculino e feminino, a doutrina da OTAN reforça que este tópico está listado com o objetivo de mostrar que o indivíduo deve ser socializado, independentemente da sua orientação sexual. Dessa forma, o mais relevante seria trabalhar para a inclusão deste indivíduo com uma posição dentro da organização, dando valor ao produto do seu trabalho.

Outro aspecto relevante apresentado é que a integração dos gêneros deve ser provocada da forma mais natural possível, uma vez que estas interações podem ser interpretadas de formas distintas, dependendo da influência da cultura local. Para compreender esta relação de forma mais adequada, faz-se importante escutar as

recomendações, tanto masculinas como femininas, no estabelecimento de procedimentos, levando sempre em conta as questões legais locais e as de comportamento da população local.

No que tange às relações internas de comando dentro do estado-maior, o doutrinador reforça a importância de que a distribuição de poderes interna seja feita de forma equitativa. Assim, durante o processo de planejamento, deve-se levar, como um dos pontos mais importantes, com a finalidade de dar transparência e efetividade, a igualdade nas relações de comando; e o acesso aos recursos humanos, materiais e financeiros para o desempenho das tarefas necessárias ao cumprimento da missão.

Desta forma, como lição aprendida de outras Op Al executadas, a OTAN indica que a combinação de gêneros na composição do estado-maior, junto com o compartilhamento de informações, é um importante vetor para se angariar a confiança e credibilidade dos atores envolvidos. Neste sentido, a AJP-3.19 (OTAN, 2018) introduz o inovador conceito de assessoria de gênero.

A inovação no emprego deste tipo de assessoria é focada na presença de assessores de gênero e de pontos focais de gênero, sendo de sua responsabilidade a introdução desta perspectiva dentro do planejamento, execução e evolução do processo de planejamento militar.

Como subconclusão dos principais pontos atinentes às questões culturais apresentadas pela doutrina da OTAN analisada, pode-se observar a preocupação política no estabelecimento da influência dos tópicos cruzados e de suas interferências junto aos stakeholders. Em que pese a preocupação, ela carece da apresentação e do estabelecimento de uma metodologia de análise única, o que pode ser bastante difícil de se resolver, face à existência de 31 países membros na referida aliança. Outras importantes subconclusões são: o reforço da responsabilidade dos membros do estado-maior em proteger o patrimônio cultural local; bem com a introdução de uma assessoria de gênero, para o balanceamento das questões envolvendo este tópico.

Ao efetuarmos a conclusão parcial deste capítulo, alguns pontos devem ser comparados, antes de prosseguirmos para o próximo. Inicialmente, devemos salientar que ambas as publicações são categóricas ao colocar a importância do conhecimento dos aspectos culturais nos transcorrer das operações civil-militares. Assim, ambas as publicações reforçam

que o conhecimento destas questões é de vital importância para que o trabalho ocorra da forma mais sinérgica possível.

Um outro ponto analisado é a importância da comunicação no contexto das operações civil-militares, sendo substancial a diferença entre as perspectivas das publicações, no que tange à necessidade de se estabelecer um vínculo mais profundo das comunicações necessárias ao cumprimento da missão. Desta forma, ressaltamos a previsão de estabelecimento de uma assessoria de gênero apontada na doutrina da OTAN, este elemento organizacional pode ser um grande diferencial para estabelecer um certo nível de empatia com atores externos.

Outro ponto relevante para a análise é que ambas as publicações não dão a devida importância à análise da influência dos “stakeholders” atuantes naquele tipo de cenário de operação. Ainda que seja mencionada a necessidade de análise destes atores na AJP-3.19 (OTAN, 2018), percebe-se uma lacuna importante na metodologia de análise a ser utilizada para estabelecer o grau de influência dos “stakeholders” para a consecução dos objetivos estabelecidos para a missão.

Finalizada a análise das principais questões culturais selecionadas, iremos, no próximo capítulo, investigar e confrontar os principais aspectos doutrinários abordados nas publicações de referência.

5 ASPECTOS DOUTRINÁRIOS

Ao iniciarmos a análise das questões doutrinárias relacionadas nas publicações afetas, e de como estas questões irão ser relevantes no processo de construção do planejamento do estado-maior conjunto, passaremos a desmembrar os pontos mais relevantes aduzidos por ambas. Começaremos esta análise com o MD33-M-12 (BRASIL, 2017).

No início do Capítulo II da publicação supracitada, no campo das generalidades, o doutrinador reforça a necessidade do estabelecimento de mecanismos eficazes de supervisão e de transparência, os quais irão permitir o acompanhamento das ações de forma efetiva, minimizando os efeitos negativos de eventuais agentes perturbadores da ordem pública (APOP)¹⁸ sobre os participantes da operação.

Entretanto, não é possível compreender a relação dos APOP com a necessidade explícita de criação de mecanismos eficazes de supervisão e de transparência, uma vez que estas estruturas são intimamente ligadas à necessidade do estabelecimento de governança interna nas instituições; neste caso, do andamento do planejamento realizado pelo estado-maior conjunto (BEVILAQUA, 2015).

Ainda no campo das generalidades, é reforçada a necessidade de criação de células de ligação em todos os níveis de planejamento, visando à facilitação da comunicação e do comando e controle nos diversos níveis. Esse aspecto se faz de grande valia nesse tipo de operação, face ao caráter multifacetado das operações civis-militares, pela diversidade cultural dos diversos atores presentes por ocasião do planejamento e da execução da operação.

Nesse sentido, a presença de um elemento dedicado, ao se fazer a comunicação entre os diversos envolvidos, constitui-se como um item facilitador para o estabelecimento da comunicação, uma vez que a dedicação do elemento a essa tarefa proporciona o tempo necessário para o estreitamento das relações, bem como o aprofundamento do conhecimento das capacidades de cada ator envolvido.

¹⁸ São pessoas ou grupos de pessoas cuja atuação momentaneamente comprometa a preservação da ordem pública ou ameace a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view>. Acesso em: 28 jun. 2023.

Analisando as disposições gerais, vemos que o MD33-M-12 (BRASIL, 2017) aduz, no item 2.2.3, que um dos principais desafios dos comandantes é a identificação dos recursos adequados à solução do problema existente nas organizações envolvidas. Neste mesmo tópico, é feita a ressalva de que a redução da liberdade de ação a nível organizacional pode ser, muitas vezes, necessária para que se atinja uma plena coordenação.

Ainda neste tópico, o MD33-M-12 reforça que a busca pela coordenação entre as agências envolvidas não deve ser um fim em si mesmo, mas, sim, uma ferramenta para o cumprimento da missão. Assim, o zelo pela unicidade de posicionamentos não deve servir de manto para dirimir a autoridade necessária, nem para restringir os papéis e as competências individuais essenciais para o transcorrer do processo de planejamento.

Sobre duas questões apresentadas, algumas considerações devem ser tecidas adicionalmente. Primeiramente, temos que o conhecimento dos envolvidos se traduz em fator essencial de força para o cumprimento da missão. Assim, cresce de importância, sob este prisma, a existência dos elementos de ligação. Entretanto, a administração de informações em excesso pode se constituir em um desafio para a construção de uma boa consciência situacional¹⁹ (CHIAVEGATTO, 2002). Dessa forma, faz-se mister avaliar a necessidade efetiva de estabelecimento de elementos de ligação em todos os níveis; bem como racionalizar o compartilhamento das informações provenientes desses elementos de ligação.

Assim, a doutrina faz uma previsão quanto à eventual necessidade de redução da liberdade de ação no nível organizacional. Entretanto, ao longo de toda a publicação, não é encontrada nenhuma menção adicional à forma como esta redução poderia ser implementada. Dessa feita, a doutrina deveria ser expandida, no sentido de orientar a aplicação desta possibilidade, sobretudo quanto a subsidiar as esferas legislativas acerca da necessidade de alteração das leis vigentes.

Seguindo a análise dos pontos apresentados na doutrina de operações interagências, no item 2.2.4, temos uma ferramenta para facilitar as medidas de coordenação, cooperação e integração. Por meio da ferramenta “Desenho Operacional”, é possível, de forma gráfica,

¹⁹ Percepção precisa dos fatores e condições que afetam a execução da tarefa durante um período determinado de tempo, permitindo ou proporcionando ao seu decisor, estar ciente do que se passa ao seu redor e assim ter condições de focar o pensamento à frente do objetivo. É a perfeita sintonia entre a situação percebida e a situação real. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view>. Acesso em: 22 jun. 2023.

delimitar as ações a serem desenvolvidas pelas agências envolvidas, elevando a sinergia dos atores envolvidos por meio da identificação de possibilidades de apoio mútuo.

Neste momento, a publicação estabelece uma importante ferramenta para melhorar a interação entre todas as agências envolvidas, que pode servir de base para o planejamento e o acompanhamento das ações decorrentes. Entretanto, existe a necessidade de se observar que a ferramenta proposta consta da doutrina de operações conjuntas das Forças Armadas, na forma do MD30-M-01 — Doutrina de Operações Conjuntas. Assim, o seu emprego, mesmo que de forma modificada, pode gerar muitas dúvidas quando a ferramenta é apresentada a indivíduos não familiarizados com as doutrinas das FA, o que pode servir como mais um elemento de atrito no relacionamento dos atores envolvidos.

Outro aspecto relevante a ser destacado na fase de planejamento das operações, na forma do item 3.2.3 da doutrina em questão, é a importância de quatro fatores principais presentes nesta fase, quais sejam: finalidade; forma; meios; e riscos. Assim, ao considerar estes quatro campos por ocasião do planejamento, deve-se ter atenção às atribuições típicas de cada agência na distribuição das tarefas, para que o esforço seja sincronizado, alcançando, assim, um objetivo único ou o estado final desejado.

Nestes termos, o doutrinador ressalta que o comandante operacional deverá se coordenar também com o Ministério da Defesa, a fim de delimitar corretamente os objetivos estratégicos a serem alcançados. Tal orientação visa mitigar eventuais divergências entre os objetivos traçados nos planos operacional e estratégico; ou mesmo alterações de rumo, quando existe necessidade de modificação nas diretrizes recebidas pelo C Cj, seja por parte de evoluções na situação, ou mesmo por uma avaliação inicial imprecisa, sempre visando atingir o estado político final desejado.

Os aspectos levantados nos dois últimos parágrafos da doutrina são de extrema relevância para o estabelecimento de orientações claras para o comandante no âmbito de uma operação civil-militar, quais sejam:

- 1 - Considerar sempre os quatro principais fatores (finalidade, forma, meios e riscos) na produção dos planos no âmbito de uma operação civil-militar;
- 2 - Respeitar as atribuições típicas das agências envolvidas; e
- 3 - Manter constante contato com o Ministério da Defesa, para detectar eventuais mudanças na conjuntura estratégica.

Por fim, ainda no campo doutrinário do MD33-M-12 (BRASIL, 2017), são apresentadas algumas ferramentas organizacionais relevantes para a consecução dos objetivos operacionais perseguidos pela operação, sendo elas: Seção de Ligação; Comando Logístico Conjunto; Centro de Coordenação Civil-Militar (C3M); e Centro de Operações Humanitárias (COH).

Com relação a estas estruturas, a doutrina reforça que existem diversos requisitos desejáveis para uma Seção de Ligação, dentre os quais estão: capacidade e comunicação, levando em consideração questões técnicas e linguísticas; segurança, na forma de proteção do pessoal; material, sigiloso ou não; e diversos apoios necessários ao perfeito funcionamento da Seção de Ligação.

Analisando agora as considerações doutrinárias selecionadas na AJP-3.19 (OTAN, 2018), que têm como fito a agregação de aspectos pertinentes, trazemos à baila os itens doutrinários atinentes às coordenações no âmbito do nível operacional, conforme presentes no item 2.14. Nesse item, fica latente, pela publicação, que a prioridade deve ser dada ao planejamento das ações no âmbito das operações civis-militares, no que diz respeito à associação de recursos que serão necessários para o desenvolvimento das ações, tendo em mente que o acesso a recursos seria primordial para se alcançar os objetivos vislumbrados.

Nesse sentido, fica consignado, também, que os objetivos traçados no âmbito das operações civis-militares devem ser fruto de uma construção da interação entre os componentes da força militar pertencentes à OTAN. Assim, por meio da construção de objetivo de forma integrada, podem ser alinhavadas algumas responsabilidades entre os atores da força militar e do componente civil. A publicação segue sugerindo alguns exemplos não exaustivos de responsabilidades, dentre os quais destacamos a preocupação em se manter o apropriado nível de treinamento específico dos integrantes do estado-maior para operações desta natureza, além do desenvolvimento e aprimoramento das competências necessárias para o desenvolvimento das operações civis-militares.

Face ao exposto acima, podemos observar que a OTAN estabelece como primordial a construção de objetivos conjuntos entre os atores militares e civis componentes da operação. Nesse mesmo sentido, fica consignado que a construção de objetivos, a delimitação das atividades e a segregação, com atribuição de recursos e responsabilidades, devem ser cruciais para a construção e manutenção dentro do nível operacional.

Seguindo na busca de evidências dentro da AJP-3.19 (OTAN, 2018), encontramos, no item 3.4, uma série de atividades que irão contribuir para a criação do efeito desejado. Dentre todas as apresentadas na publicação, foram selecionadas para inspeção duas atividades específicas, quais sejam: as atividades de coordenação; e as atividades de facilitação de interação entre os elementos civis e militares da operação.

Dentro do tópico de atividades de coordenação, fica consignada a preocupação do doutrinador em listar as diversas variáveis presentes neste tipo de ambiente. Estas variáveis listadas incluem diferentes parâmetros estabelecidos pelo poder político para o desenvolvimento das ações, culturas e personalidades dos envolvidos, tanto para os elementos militares quanto para os não militares.

Nesse ponto, temos as doutrinas aplicadas tanto por parte dos componentes da Aliança militar quanto pela norma expedida pelo Ministério da Defesa brasileiro. Assim, fica reforçada a necessidade de coordenação interna dentro dos diversos níveis de planejamento do estado-maior, sempre com foco nos diferentes níveis de comando e decisão.

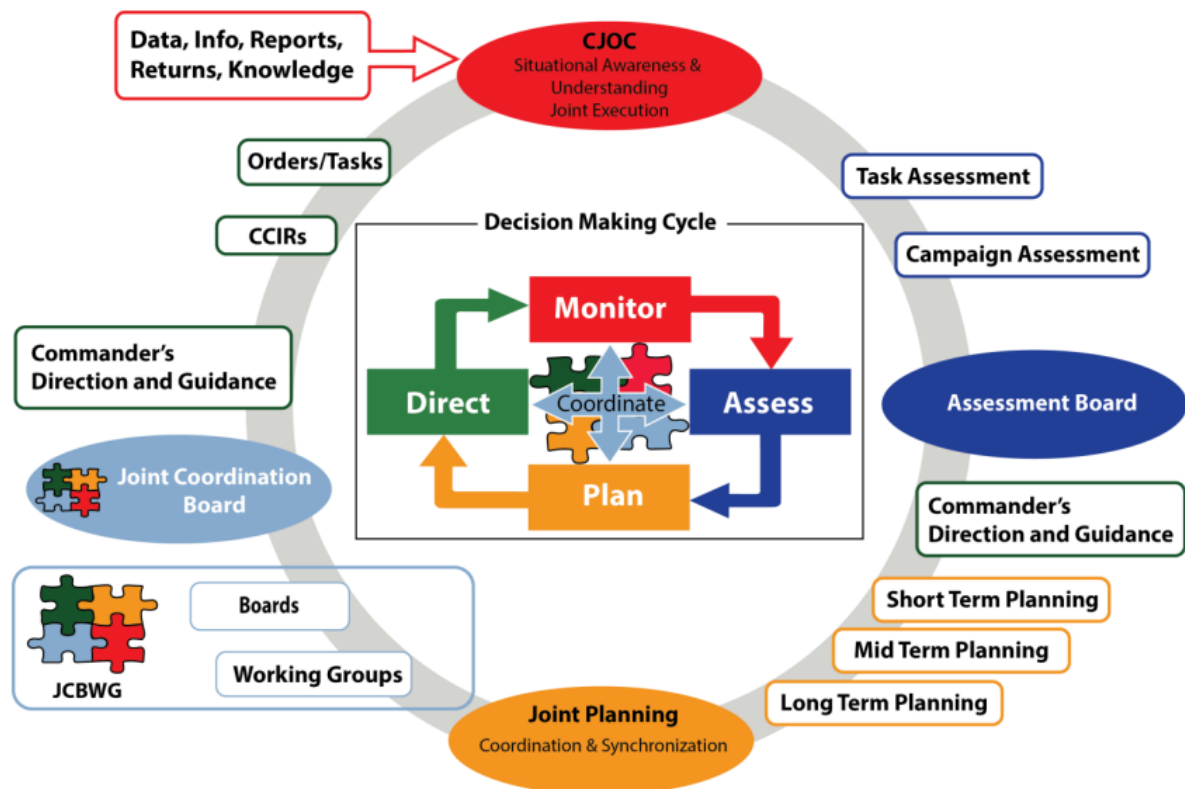
Analisando o tópico de facilitação, na interação entre civis e militares, a publicação da OTAN ressalta a importância da utilização de momentos específicos para a realização de reuniões de ajuste e de aprimoramento da interação entre os diversos atores, sendo muito importante, neste processo, o adestramento do pessoal necessário à execução das operações conjuntas.

Da mesma forma que no tópico analisado anteriormente, as publicações são uníssonas em reconhecer a necessidade de adestramento dos envolvidos nesse tipo de operação, sendo primordial o aprimoramento das atividades de comunicação interpessoal para a construção de um ambiente interativo e construtivo, com foco nos objetivos traçados, no escopo das tarefas atribuídas e nas responsabilidades associadas a cada ator.

Seguindo a análise da AJP-3.19 (OTAN, 2018), observamos que o doutrinador apresenta considerações específicas, no que diz respeito ao relacionamento e integração dos atores civis e militares durante o processo de planejamento. Nesse sentido, a publicação reforça a função essencial do comandante, em ponderar as capacidades existentes e requeridas quando for realizar a separação e a atribuição de atividades que exijam a cooperação dos elementos civis e militares do planejamento, sendo tal ponderação essencial para a sincronização das ações, o que facilita sobremaneira a tomada de decisão.

Com vistas a permitir a supracitada sincronização almejada, a publicação da OTAN apresenta a Figura 2, abaixo, com o fito de contribuir para o processo de decisão dentro da célula de assuntos civis.

Figura 2 — Processo simplificado de tomada de decisão da sede da força-tarefa conjunta



CCIR - Commanders critical information requirements / CJOC - Combined Joint Operations Centre / JCBWG - Joint Coordination Board Working Group

Fonte: AJP-3.19 (OTAN, 2018)

Fica evidente a constante preocupação em sedimentar a consciência de que: o sucesso da missão atribuída ao componente militar que opera de forma conjunta passa pela construção da cooperação entre os atores desse sistema, baseando esta construção em competências centrais. Estas competências são: o compartilhamento de informações entre os atores envolvidos no planejamento e execução das ações; a criação da consciência situacional; o planejamento conjunto; e os quadros de coordenação e avaliação conjunta.

Das quatro competências destacadas, três delas já foram abordadas de forma apropriada neste ensaio, sendo elas: o compartilhamento de informações; a consciência situacional; e o planejamento conjunto. Dessa forma, será analisada a questão referente aos quadros de coordenação e avaliação conjunta.

Na publicação foco desta análise, não foi possível encontrar maiores informações a respeito da organização e composição destes quadros de coordenação e avaliação dentro do diagrama de sincronização das ações. Assim, por meio de pesquisas, foi possível verificar que seriam efetivamente “quadros físicos” funcionando como equalizadores de conhecimento entre os elementos atuantes dentro das operações civis-militares²⁰. Portanto, resta evidente a necessidade de implementação de local físico que facilite a coordenação e sincronização das atividades.

Como conclusão, podemos verificar que, tanto por parte dos componentes da OTAN, quanto pela norma de operações civis-militares nacional, existe a necessidade do estabelecimento de local físico, para que a instalação abrigue todos os envolvidos na ação. Nesse ponto, a publicação nacional acaba por expor mais requisitos para que esse local sirva de forma apropriada para apoiar as interações, na forma do item 3.7.2.2²¹ do MD-33-M-12.

Ainda expandindo a análise dos itens presentes na Figura 1, destaca-se, ao centro desta, o “Decision Making Cycle”, que serve como um ciclo de orientação à tomada de decisão, por meio do processo de Monitoramento, Avaliação, Planejamento e Direção. Neste sentido, tal procedimento tem aderência aos conceitos abordados do ciclo “PDCA”²², ferramenta amplamente utilizada na gestão de processos, com reconhecida contribuição na orientação e atingimento de objetivos empresariais (GABILLAUD, 2020).

Ao analisarmos este tipo de ferramenta à luz das evoluções que ocorrem no mundo empresarial, podemos observar que a publicação doutrinária de responsabilidade do Ministério da Defesa brasileiro não apresenta, em seu escopo, este tipo de ferramenta para o gerenciamento das ações em curso. Em que pese uma possível omissão, em subsidiar a possibilidade de disseminação de ferramenta de gestão, temos presente nas publicações do

²⁰ B | -SC NATO **Information Operations Reference**. Disponível em: <https://info.publicintelligence.net/NATO-IO-Reference.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

²¹ Requisitos da Seção de Ligação: Comunicações interoperáveis; Proficiência em idiomas; Segurança física; Apoio logístico; e Segurança do material sigiloso. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_ed_2017.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

²² O PDCA é um método de gestão dividido em quatro fases. Oriunda da língua inglesa, a sigla PDCA significa, respectivamente, Plan (planejar), Do (executar), Check (verificar) e Act (agir). Disponível em: <https://repositorio.unipe.edu.br/jspui/handle/123456789/4774>. Acesso em: 21 jun. 2023.

Ministério da Defesa a indicação da utilização do Ciclo OODA²³ para acompanhamento e gerenciamento das ações para tomada de decisão.

Como subconclusão, percebemos que, na norma doutrinária da Aliança militar, existe claramente uma grande preocupação de manutenção do quadro de consciência situacional, incitando, para isto, inclusive, a utilização de ferramentas de gestão empresarial. Assim, as missões de carácter civil-militar, por se desenvolverem em um ambiente operacional multifacetado, devem ter estreita observação das ações e de suas consequências no terreno, em tempo real, de forma a permitir prontas mudanças de orientação.

Finalizando os fatos pertinentes das análises doutrinárias estabelecidas pela publicação da OTAN, trazendo à baila a vertente de planejamento de ações em operações civis-militares dessa Aliança focadas em apoio ao planejamento de emergência civil, com vistas a proteger a população civil em face de diferentes situações críticas, tais como conflitos armados e desastres naturais, conforme disposto no item 4.23.

Nesse contexto, a Aliança traz o conceito do “CEP”²⁴, que se destina à concentração de planos em apoio a operações de recuperação, de forma a promover uma rápida recuperação das atividades vitais das regiões afetadas, quando as calamidades oriundas da emergência forem superiores às capacidades nacionais do membro afetado. Dessa forma, o compartilhamento dessas informações se mostra extremamente frutífero, no sentido de dar resiliência ao sistema de proteção civil, possibilitando a combinação de capacidades civis e militares.

Ainda no contexto das atividades “CEP”, cabe destacar o conceito dos “7 requisitos básicos”, apresentados no item 4.26. Nesse item, o doutrinador estabelece prioridades nas atividades que devem ser foco nas operações de defesa civil, sendo elas: continuidade assegurada do governo; resiliência no fornecimento de energia; capacidade de lidar

²³ Sequência na qual as ações em combate são desenvolvidas, de forma cíclica: observação - orientação - decisão - ação (OODA). Na primeira etapa, é percebida uma mudança no curso dos acontecimentos; na segunda, é produzida uma imagem mental da nova situação; na terceira etapa, chega-se à decisão da conduta a ser desenvolvida; e, na última, são implementadas as ações decorrentes da decisão tomada, voltando-se à da observação para um novo ciclo. Deve-se buscar realizar o ciclo completo mais rapidamente que o oponente. O mesmo que CICLO DE DECISÃO ou CICLO DE BOYD ou CICLO OODA. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view>. Acesso em: 21 jun. 2023.

²⁴ Planejamento de Emergência Civil (CEP) da OTAN: seu objetivo é coletar, analisar e compartilhar informações sobre a atividade de planejamento nacional, para garantir o uso mais eficaz dos recursos civis em situações de emergência, de acordo com os objetivos da Aliança. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120116_cep-e.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

eficazmente com o movimento descontrolado de pessoas; recursos alimentares e hídricos assegurados; capacidade de lidar com baixas em massa; resiliência nas comunicações; e sistemas de transporte adequados.

Traçando um paralelo entre as publicações da OTAN e do Ministério da Defesa brasileiro, observamos uma preocupação da AJP-3.19 (OTAN, 2018) no que tange a uma eventual necessidade de apoio às operações de assistência humanitária, provendo um azimute importante para o compartilhamento de informações e o estabelecimento das 7 linhas prioritárias para a manutenção do suporte das atividades consideradas básicas.

Por outro lado, existem, na publicação brasileira, menções de que o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), instituído pela Lei nº 11.631, de 2007, poderia ser utilizado no auxílio às situações emergenciais, em conformidade com o Art. 35 do Decreto nº 6.592, de 2008. Essas menções, no entanto, podem ser consideradas muito rasas, não servindo como orientações doutrinárias, tais como as apresentadas pela publicação da OTAN.

Dessa feita, fica claro, por parte de ambos os doutrinadores, a preocupação de fomentar a construção de uma comunicação consistente entre os atores civis e militares envolvidos nas operações. Nesse ponto específico, cabe ressaltar a importância atribuída aos elementos de ligação por parte da publicação brasileira, atribuindo a esses grande parcela de responsabilidade no sucesso desta coordenação, com ênfase no estabelecimento de estruturas como Comando Logístico Conjunto, Centro de Coordenação Civil-Militar (C3M) e Centro de Operações Humanitárias (COH).

Já no que diz respeito à publicação da OTAN, resta claro que o foco maior é nas ferramentas para desenvolvimento de comunicação e acompanhamento das ações no terreno. Tal importância ganha contorno na apresentação, por exemplo, do ciclo PDCA, como integrador operacional de gerenciamento das células que trabalham em prol das operações, baseando suas ações em competências como: o compartilhamento de informações entre os atores envolvidos no planejamento e execução das ações; a criação da consciência situacional; planejamento conjunto, e quadros de coordenação e avaliação conjunta. Assim, ao encerrarmos as principais considerações doutrinárias atinentes às publicações objeto deste trabalho, passaremos à conclusão, no próximo capítulo.

6 CONCLUSÃO

Concluindo o presente trabalho, iremos apresentar as observações gerais mais relevantes produzidas pela pesquisa, que teve o propósito de analisar como as publicações objeto abordam o processo de comunicação no ambiente das operações civis-militares. Para tanto, conforme foi apresentado, analisou-se à luz da separação proposta pela Teoria dos Sistemas Sociais, quais sejam: os aspectos políticos; os aspectos culturais; e os aspectos doutrinários, e verificando como estas questões impactam no processo de comunicação dentro das diferentes publicações.

Dessa forma, conforme as considerações apresentadas, no que diz respeito aos aspectos políticos presentes nas duas publicações, percebemos que as referências legais presentes no caso da doutrina brasileira são mais pulverizadas, o que pode dificultar a interpretação e a análise das orientações políticas pertinentes. Por outro lado, o fato de não serem rígidas pode facilitar a interação entre elementos de natureza distintas.

No que diz respeito à publicação emitida pela OTAN, existe uma unicidade de orientações, em que pese o caráter multinacional da organização, o que, em uma primeira análise, poderia representar uma maior descentralização das orientações. Entretanto, tal situação resta dirimida, uma vez que todas as orientações de cunho político da Aliança são provenientes do Conselho do Atlântico Norte, o que, em última análise, unifica todas as decisões na esfera política. Chama atenção também o fato de a publicação da OTAN deixar explícito que o mais importante para o comandante será o cumprimento da missão, não devendo esta ser limitada, de forma alguma, pelos aspectos doutrinários, garantindo, assim, maior liberdade de manobra ao comandante.

Passando à análise dos aspectos culturais encontrados na publicação brasileira, temos latente a grande preocupação do doutrinador em massificar, na mente do planejador/executor, a necessidade de se construir laços de confiança entre os atores do planejamento, salientando, de forma consistente, as peculiaridades dos elementos atuantes e, principalmente, a premissa de construir objetivos em comum a todos. Outro ponto de destaque presente na publicação nacional é a importância do fator “opinião pública”, essencial para a edificação de um sentimento positivo da população perante as FA. Desta forma, percebe-se que a publicação brasileira traçou considerações mais voltadas para a criação de um ambiente cooperativo.

Pela publicação da OTAN, no que diz respeito aos aspectos culturais, percebem-se expandidas as considerações quanto à necessidade de criação de identificação, principalmente no que diz respeito ao estabelecimento de empatia com os diversos grupos sociais existentes. Neste contexto, o doutrinador da OTAN foi oportuno ao apresentar a sinergia existente entre conceitos de identificação de gênero, de preservação de bens culturais e de “stakeholders”. Assim, fica latente a preocupação do doutrinador em apresentar, à força militar, a necessidade de se conhecer os mecanismos de poder presentes dentro da operação, de forma que as ações possam ser orientadas para proporcionar maior eficiência.

Por concluso, ao observarmos os aspectos doutrinários abordados pelo MD33-M-12 (BRASIL, 2017), percebemos a grande importância atribuída aos elementos de ligação, o que pode ser um problema, se utilizados em excesso; bem como ao estabelecimento de estruturas físicas com requisitos capazes de prover um ambiente favorável à interação de todos os envolvidos, evidenciando, ainda mais, a prioridade do doutrinador em construir objetivos comuns. Nesse sentido, cabe destacar que a doutrina em questão traça, como elemento fundamental, a necessidade de conhecimento e familiarização dos envolvidos, principalmente, no que diz respeito às capacidades de cada ator.

Já por parte da AJP-3.19 (OTAN, 2018), é possível observar a ênfase do doutrinador em apresentar ferramentas de gestão das operações, com foco em manter uma consciência situacional adequada, mantendo um ciclo constante de orientações visando ajustar a manobra conforme a necessidade. No campo da gestão, particularmente com relação ao conhecimento das capacidades, temos a apresentação do conceito do “CEP”, ferramenta muito importante para o compartilhamento das informações e a diminuição do tempo de resposta a situações de crise humanitária em países-membros daquela aliança.

Face às observações elencadas na publicação da OTAN, percebe-se a constante preocupação com a aplicabilidade dos conceitos adquiridos, materializada na expressa recomendação de manutenção do adestramento dos militares envolvidos nesse tipo de operação. Alinhado a esta determinação, pode-se salientar que a Aliança militar mantém, desde 2001, um Centro de Excelência destinado a fomentar a cooperação civil-militar na Holanda, sendo esse centro responsável por promover cursos e expedir publicações afetas ao tema.

Por tudo o que foi analisado durante o desenvolvimento da presente dissertação, fica latente que muito se pode aproveitar dos ensinamentos trazidos à baila pela publicação da OTAN, podendo estes ensinamentos se mostrar extremamente relevantes em uma eventual revisão da publicação nacional, complementando a já vasta gama de conhecimentos nela expostos. Desta forma, poder-se-á facilitar o processo de comunicação durante o planejamento e a execução de operações conjuntas, sob o prisma das operações civis-militares.

REFERÊNCIAS

- BECHMANN, Gotthard; STEHR, Nico. Niklas Luhmann. **Tempo social**, v. 13, p. 185-200, 2001.
- BEVILAQUA, Suelen; PELEIAS, Ivam Ricardo. **Transparência para gerar confiança: as fundações empresariais e suas práticas de governança**. Org., v. 13, n. 2, p. 140-153, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.
- BRASIL. **Estatuto dos militares, Lei nº 6.880**, de 9 de dezembro de 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm. Acesso em: 11 mai. 2023.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **MD33-M-12 — Operações interagências**. 2. ed. 2017.
- CCOE. Best & Bad Practices on Civil-Military Interaction. Junho de 2014.
- CHIAVEGATTO, Myrza Vasques. A gestão da informação e o processo decisório na administração municipal de Belo Horizonte. **Informática Pública**, v. 2, n. 2, p. 57-53, 2002.
- ESG. ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Fundamentos do poder nacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2019. p. 32 e 33. Disponível em: <https://www.gov.br/esg/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/fundamentos-do-poder-nacional/FPN2022.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.
- FELDENS, D. G.; BARBOZA, R. S.; BRAZ, H. M.; FUSARO, L. G. F. Cultura de massa e formação educacional: mídia e opinião pública. **Travessias**, Cascavel, v. 10, n. 2, p. e12706, 2016. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/12706>. Acesso em: 11 maio. 2023.
- FERNANDES, Fernando Bartholomeu. **As relações civil-militares durante o governo Fernando Henrique Cardoso - 1995/2002**. 157 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade Nacional de Brasília, UNB, Brasília, 2006.
- GABILLAUD, André Maciel Passos *et al.* APLICAÇÃO E ANÁLISE DO CICLO PDCA NA MELHORIA DOS PROCESSOS EMPRESARIAIS. **Anais Semana Nacional de Ciência e Tecnologia (SNCT)**, v. 2, n. 1, p. 475-478, 2020.
- GARCIA, EMERSON. Ministério Público: essência e limites da independência funcional. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 35, p. 19, 2010.
- JACKSON, Aaron P. **The roots of military doctrine: Change and continuity in understanding the practice of warfare**. Fort Leavenworth, KS: Combat Studies Institute Press, 2013.

KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de sociologia**, v. 9, n. 16, 2004.

MARIOTTI, H. **As paixões do ego**: complexidade, política e solidariedade. São Paulo: Palas Athena, 2000.

OLIVEN, Ruben G. **Metabolismo social da cidade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Capítulo 3 – Cultura e personalidade. p. 19-37. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/mth59>. Acesso em: 12 mai. 2023.

OTAN. Organização do Tratado do Atlântico Norte. **AJP-3.19 Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation**. 2018. Disponível em: <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>. Acesso em: 11 mai. 2023.

POZOBON, R. de O. Opinião pública na cultura da convergência. **Culturas Midiáticas**, [S. l.], v. 3, n. 2, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/cm/article/view/11730/6770>. Acesso em: 11 mai. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 204**, de 30 de junho de 2022. Institui a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

SANTOS, Jéferson Weber dos et al. **A influência dos stakeholders na estratégia**: um estudo de caso em uma organização do terceiro setor. 2006. Disponível em: <https://meriva.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/1148/1/000385074-Texto%2BCompleto-0.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2023.

SCHEIN, E. R. **Cultura organizacional e liderança**. São Paulo: Atlas, 2009.

VIEIRA, Pedro A.; SOUSA, Helena. A importância do contexto cultural para a comunicação empresarial: um breve enquadramento. **RUA-L: Revista da Universidade de Aveiro**. Letras, n. 4, p. 17-28, 2015.

ZUIN, Antônio Álvaro Soares. Sobre a atualidade do conceito de Indústria Cultural. In **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 54, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/bcJTkBs5Y6kqjTYdKn6jSyg/?lang=pt>. Acesso em: 11 mai. 2023.