

Jacinto Maia NETO¹

Resumo:

Novos tempos, novas guerras e novos desafios. As três dimensões clássicas do campo de batalha: terrestre, naval e aérea não conseguem mais abranger todas as facetas dos conflitos. A elas acrescentou-se a dimensão espacial, do ciberespaço, do ambiente em rede e de uma capacidade quase infinita de armazenamento de informações que permite a conexão do campo de batalha real com o virtual. O inimigo pode ser uma facção política, religiosa ou terrorista. No caso brasileiro, acrescentam-se as novas demandas da sociedade brasileira na área da segurança pública (Constabulary Function), do auxílio às catástrofes naturais, apoio aos grandes eventos e em demandas específicas como a do Covid-19. Este estudo tem como objetivo apresentar o impacto que esses desafios têm gerado sobre as Forças Armadas brasileiras, com a finalidade de contribuir para uma gestão mais eficiente e eficaz do aparato militar em prol da sociedade e dos interesses do País.

Abstract:

New times, new wars and new challenges. The three classic dimensions of the battlefield: land, naval and air no longer cover all aspects of conflict. To them was added the spatial dimension, cyberspace, the networked environment and an almost infinite capacity for storing information that allows the connection of the real battlefield with the virtual. The enemy may be a political, religious or terrorist faction. In the case of Brazil, the new demands of Brazilian society in the area of public security (Constabulary Function), aid for natural disasters, support for major events and specific demands such as Covid-19 are added. This study aims to present the impact that these challenges have generated on the Brazilian Armed Forces, with the purpose

¹ Coronel de Artilharia (Reserva), natural de Porto Alegre-RS, Brasil. Formado na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 1986. Mestre em Ciências Militares, pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (2002) e doutor em Administração pela Fundação Getulio Vargas (2015). Atualmente é professor adjunto da Escola Superior de Guerra (Brasil)

of contributing to a more efficient and effective management of the military apparatus in favor of society and the country's interests.

Palavras-chave: Gestão de Defesa; Estratégia; Segurança e Defesa; Brasil.

Keywords: Defense Management; Strategy; Security and Defense; Brazil.

As novas demandas de segurança e defesa

Atualmente, ao se estudar o ambiente militar e suas relações com a sociedade, não se pode deixar de citar as perspectivas existentes sobre as relações civis-militares. Essa relação, no contexto brasileiro, tem-se focado no debate sobre a necessidade vital do controle civil sobre o militar, conforme apregoam alguns autores² neste estudo, ela será denominada de 1ª Agenda.

No entanto, a existência de novas demandas de segurança e defesa, tais como as novas ameaças,³ o crescimento das operações de imposição e manutenção da paz, o aumento das operações de garantia da lei e da ordem e das ações subsidiárias⁴ necessitam motivar um novo debate, que, infelizmente, ainda não transpôs a fronteira anglo-saxônica: o da eficácia militar.

O novo debate ou 2ª Agenda, já parte da premissa do controle civil sobre o militar e busca a otimização dos recursos, a capacitação profissional, debater a fusão entre as áreas militar e civil em processos de peacebuilding, operar interagências, tanto em missões de ajuda humanitária como em operações de fronteiras e em um ambiente combinado com outros países. Nesta perspectiva a preocupação da sociedade passa a ser

² Eduardo Mei e Suzeley K. Mathias, “As Forças Armadas e o Despotismo Anão.” *Revista Novos Rumos* 15, no 33. (2000): 38-44.

Suzeley K. Mathias, “Ameaças às democracias da América Latina.” In *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, editado Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). (São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007)

H. Saint-Pierre, “As novas ameaças às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual.” In *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, editado Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). (São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007)

Jorge Zaverucha, and Flávio da Cunha Rezende. “How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: arguments for an outlier.” *International Political Science Review* 30, no 4 (2009): 1–23.

³ Organização dos Estados Americanos. “Declaração sobre segurança nas Américas.” *Conferência dos Ministros de Estado da Defesa*, (México: OEA, 2003). Acessado em 20 maio, 2020. http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf.

⁴ Brasil Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

sobre a eficácia da atual estrutura militar⁵ e não mais o debate anterior do controle do militar pelo civil, ficando esse tema superado.

As características dos novos conflitos passam por um ambiente de incertezas, difuso e assimétrico, exigindo Forças Armadas (FA) com novas concepções de preparo e emprego, com esse intuito, a Estratégia Nacional de Defesa⁶ definiu em seu escopo, diretrizes estratégicas para as Forças, dentre elas citamos:

1. Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional.[...]
4. Desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.⁷

Com esse foco, é importante abordar o significado da palavra “ameaça”, no contexto das novas demandas de Segurança e Defesa Nacional em sentido *lato*. Para tanto se precisa definir esses dois termos centrais: a Segurança Nacional, que deve ser entendida como a sensação de garantia para a Nação, da conquista e manutenção dos seus Objetivos Fundamentais proporcionada pela aplicação do seu Poder Nacional e a Defesa Nacional, entendida 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.⁸

Basicamente, o termo Segurança está relacionado com a sensação de garantia de uma Nação contra ameaças de qualquer natureza, enquanto o conceito usual de Defesa está ligado às ações que devem ser realizadas para obter essa sensação [de segurança] perante aquelas ameaças, ou seja, Segurança é um sentimento e Defesa a ação necessária para a manutenção desse sentimento.⁹

⁵ Morris Janowitz, “Civic consciousness and military performance.” *The political Education of soldiers* 78, no. 4 (1983).; Suzanne C. Nielsen. “Civil-Military relations theory and military effectiveness.” *Public Administration and Management* 10, no 2 (2005): 61-84.; Frederik Rosén. “Third-generation civil-military relations.” *Security Dialogue* 40, no 6 (2009): 597-616. D. S. Travis, “Saving Samuel Huntington and the Need for Pragmatic Civil–Military Relations.” *Armed Forces & Society* 43, no 3 (2017): 395-414.; D.S. Travis “Pursuing Civilian Control over the military.” *Armed Forces & Society* 45, no 3 (2019): 546-560.

⁶ Brasil Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988

⁷ Brasil. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2008.

⁸ Brasil. Escola Superior de Guerra. *Manual Básico*. Rio de Janeiro: ESG, 2009.

⁹ Brasil Escola Superior de Guerra 2009, 3.

Como se verifica, o conceito de ameaça nos reporta a algo que é externo à pessoa ou à entidade. Tal ideia encontra amparo já nos primeiros documentos de Defesa brasileiros, como a Política de Defesa Nacional¹⁰ teve ao expressar que “as ameaças à Segurança Nacional têm origem, frequentemente, no ambiente externo à Nação.” No entanto, “a insegurança individual e/ou comunitária pode atingir um grau de generalização e gravidade de tal ordem que, ao pôr em risco algum dos Objetivos Fundamentais, transformem-se em importantes fatores de instabilidade para a Nação”.¹¹ Esse entendimento foi mantido ao longo dos documentos de Defesa subsequentes.¹² A permanência dessa visão, ao longo do tempo, confirmou a premissa constitucional, explicitada no Art. 142, de que a defesa da Pátria, da lei e da ordem, encontram-se no mesmo nível de importância.¹³

Saint-Pierre¹⁴ apresenta uma análise criteriosa sobre o conceito de ameaça, seus elementos constitutivos e suas relações com os termos Segurança e Defesa. O autor caracteriza em dois os tipos de ameaças que possam justificar o emprego das Forças Armadas: “Ameaças externas: [aquelas relativas] à integridade territorial e à soberania nacional. Ameaças internas: [aquelas relativas] à ordem constitucional e à paz interior.”¹⁵ Basicamente, Saint Pierre reconstrói as ideias centrais da Constituição Federal de defesa externa (ameaças externas) e de garantia da lei e da ordem (ameaças internas).

A preocupação com o que sejam essas ameaças ou novas ameaças (Mathias 2007) tem constado da pauta das reuniões da Organização dos Estados Americanos (OEA). Desde a Conferência Especial sobre Segurança na Cidade do México, realizada em 2003, os Estados Membros têm realizado declarações com o intuito de alertar a todos sobre as novas ameaças à segurança hemisférica, “muitas das novas ameaças,

¹⁰ Brasil. Decreto-Lei nº 5484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º Julho, 2005.*

¹¹ Brasil 2005, 3.

¹² Brasil. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, Ministério da Defesa, 2012 ; Brasil. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, Ministério da Defesa, 2016.

¹³ Brasil 1988.

¹⁴ H. Saint-Pierre “As novas ameaças às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual.” In: *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, editado por Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). (São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007)

¹⁵ H. Saint-Pierre 2007, 78 e 79

preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza transnacional e podem requerer uma cooperação hemisférica adequada.”¹⁶ Como se verifica, as atuais “novas ameaças”, já foram explicitadas a cerca de dezessete anos, no entanto, as ações necessárias para atenderem às demandas decorrentes dessas ameaças, ainda não se concretizaram, principalmente, em termos de mudanças estruturais.

A “Declaração sobre segurança nas Américas”, documento final daquela Conferência, cita essas novas ameaças, que de maneira quase contínua serão lembradas nas próximas Conferências de Ministros da Defesa das Américas, conforme se seguem:

m) A segurança dos Estados do Hemisfério é afetada de forma diferente por ameaças tradicionais e pelas seguintes novas ameaças, preocupações e outros desafios de natureza diversa:

- o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles;
- a pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população que também afetam a estabilidade e a democracia. A pobreza extrema solapa a coesão social e vulnera a segurança dos Estados;
- os desastres naturais e os de origem humana, o HIV/AIDS e outras doenças, outros riscos à saúde e a deterioração do meio ambiente;
- o tráfico de seres humanos;
- os ataques à segurança cibernética;
- a possibilidade de que surja um dano em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos;
- a possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas.¹⁷

Mathias¹⁸ apresenta um resumo das novas ameaças, possibilitando um entendimento mais contextualizado para o Brasil, quais sejam: “direitos humanos, meio

¹⁶ Organização dos Estados Americanos. “Declaração sobre segurança nas Américas.” *Conferência dos Ministros de Estado da Defesa*, (México: OEA, 2003). Acessado em 20 maio, 2020. http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf

¹⁷ OEA 2003

ambiente, tráfico de drogas, tráfico de armas, terrorismo, migrações e crime organizado.”¹⁹ No contexto atual faz-se necessário inserir mais dois desafios, quais sejam, o apoio à defesa civil decorrente dos desastres naturais e o combate às endemias (ou pandemias como no caso do Covid-19). Com esse enfoque, essas serão as ideias centrais, que estarão implícitas, quando for utilizado o termo “novas ameaças”, por considerá-lo mais adequado ao contexto do Brasil e da América do Sul.

A estrutura de Defesa

Aqui faz-se uma analogia com a “Fera da Administração Estratégica”, utilizada anteriormente por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel²⁰ onde eles recorrem à figura do elefante para representarem a formulação da estratégia e como os planejadores são cegos ao visualizarem somente partes do animal, sem conseguirem “enxergá-lo” por inteiro. No caso da Defesa, assim como nos elefantes em relação aos outros animais, a estrutura do Ministério da Defesa (MD) e das Forças Armadas, quando comparada a de outros ministérios diferencia-se, principalmente, pelos números, são cerca de 330 mil militares e civis, distribuídos por mais de mil organizações militares, possuindo uma capilaridade que o conecta diretamente a todas as regiões do país e que, para ser compreendida, precisa ser vista em sua forma *lato*.

A atual estrutura do Ministério da Defesa possui dois grandes eixos: a Secretaria-Geral, composta pela Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (SEORI), Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD), Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM). Um segundo eixo relacionado ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Os comandantes das Forças Singulares estão subordinados diretamente ao Ministro da Defesa, conforme se verifica abaixo:

¹⁸ Suzeley K. Mathias, “Ameaças às democracias da América Latina.” In *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, editado por Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

¹⁹ Suzeley K. Mathias 2007, 86

²⁰ Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand e Joseph Lampel. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. (Porto Alegre: -Bookman, 2009) 17-20.

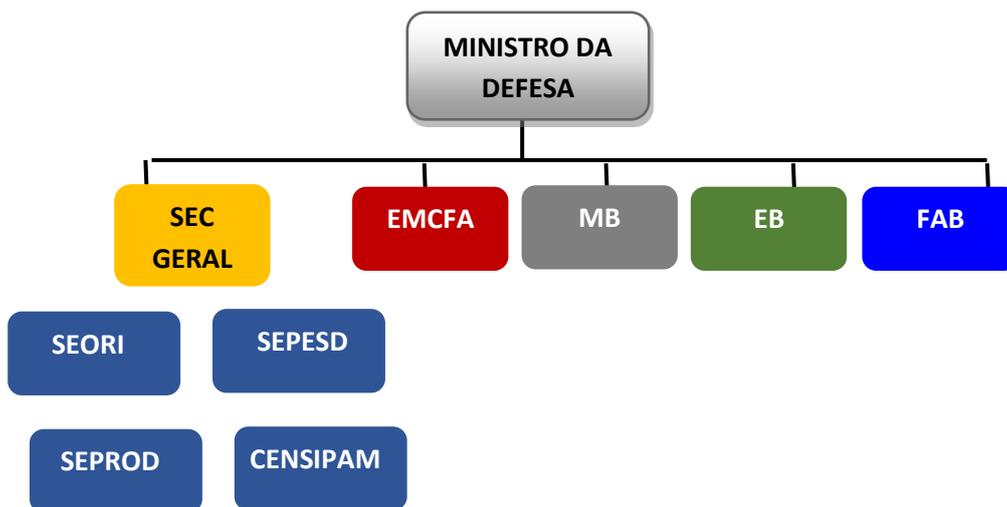


Diagrama 1. Estrutura do Ministério da Defesa do Brasil. Fonte: Ministério da Defesa. Elaboração própria.

Em relação ao orçamento, o MD possui o quarto orçamento do governo, porém, apesar de ter ocorrido um aumento nominal nos últimos nove anos, o percentual em relação ao PIB tem permanecido o mesmo, conforme se verifica abaixo:



Gráfico 1. Orçamento em Defesa em relação ao PIB (2011-2019). Fonte: Ministério da Defesa do Brasil e SIPRI21. Elaboração própria

Em termos de valores, os gastos em Defesa no Brasil, tiveram um decréscimo constante desde 2011, ficando muito abaixo da média nos anos de 2015 e 2016, como pode-se verificar abaixo:

²¹ Ministério da Defesa, “Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Ministério da Defesa”, acessada em 9 junho, 2020, https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/orcamento_financas/2020/cosolidadaa_211a_aa_202a_va_ascoma_dot-tualizadaa_ea_empenhasa_abril.pdf. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), acessado em 10 junho, 2020, <https://www.sipri.org/databases/milex>.



Gráfico 2. Gastos em Defesa do Brasil (2011-2019) Fonte: SIPRI²². Elaboração própria.

Entretanto, quando se verifica o orçamento de Defesa por gasto de despesa, aqueles 1,4 ou 1,5% do PIB, dos quase 27 bilhões de dólares, em média, cerca de 74% estão relacionados com gastos em pessoal e, aproximadamente, 10% dos gastos, em média, com investimentos, conforme se observa na figura abaixo:

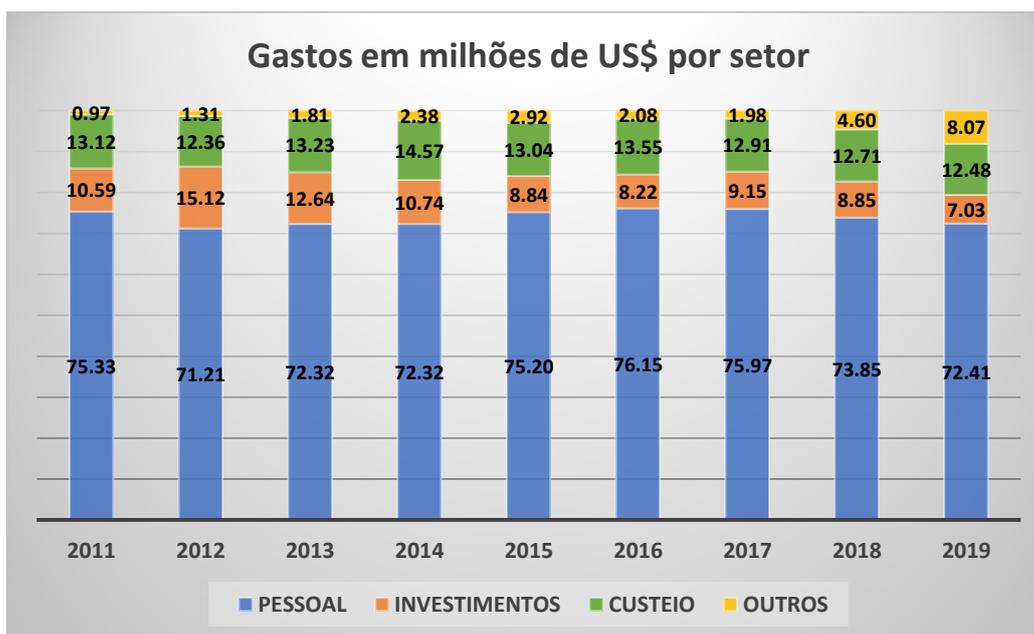


Gráfico 3. Gastos em Defesa por setor do Brasil (2011-2019). Fonte: Ministério da Defesa do Brasil²³. Elaboração própria.

²² Acessado em 10 Junho, 2020, <https://www.sipri.org/databases/milex>

²³ Ministério da Defesa, “Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Ministério da Defesa”, acessada em 9 Junho, 2020, https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/orcamento_financas/2020/cosolidadaa_211a_aa_202a_va_ascoma_dot-atualizadaa_ea_empenhasa_abril.pdf.

Essa perspectiva de manutenção dos gastos em Defesa e da permanência da série histórica em relação ao PIB, em torno de 1,4% do PIB, em conjunto com as novas demandas em segurança e defesa, irão exigir dos gestores militares novas soluções para antigos e novos problemas.

Desde a primeira Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, que se buscam soluções para o planejamento estratégico das Forças, ocasião em que se orientava para a conveniência de se “organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos”.²⁴ Na última atualização ocorrida em 2016, a END foi mais além, definindo quais devem ser as capacidades nacionais de defesa, quais sejam: capacidade de proteção, capacidade de dissuasão, capacidade de pronta-resposta, capacidade de coordenação e controle, capacidade de gerenciamento de informações, capacidade de mobilidade estratégica e capacidade de mobilização.²⁵

A gestão estratégica

Na definição simples e objetiva de Mintzberg:²⁶ “[gestão estratégica] é um processo dinâmico, sistemático e cíclico de análise, eleições e implementação”.

O *Handbook of Strategic Management*²⁷ faz uma comparação com a história militar, apresentando duas lógicas que contribuem para a formação da estratégia: a lógica não linear que trata das vulnerabilidades e expectativas do inimigo e uma lógica linear que trata das oportunidades de negócios e da otimização de recursos.

O modelo também parte da premissa de que a gestão estratégica pode ser usada pelos setores público e privado, seja para explorar o meio ambiente ou para aproveitar as oportunidades que surgem, ou seja, fazendo uso das duas lógicas apresentadas acima. Em geral, o modelo proposto é de que a gestão estratégica é uma “forma avançada e

²⁴ Brasil 2008, 16

²⁵ Brasil 2016, 18

²⁶ Henry Mintzberg. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. (Porto Alegre: Bookman, 2004)

²⁷ J. Rabin,; G. J. Miller and WB Hildreth. *Handbook of Strategic Management*, 2nd Edition. (New York: Marcel Dekker), 2000

coerente de pensamento estratégico, tentando estender a visão estratégica por todas as unidades da organização, abrangendo todo o sistema administrativo"²⁸.

Esse enfoque aborda a questão da visão estratégica que já era essencial para o planejamento estratégico e que se torna essencial para a implementação do gerenciamento estratégico. Uma das grandes dificuldades para essa mudança de direção, segundo Motta²⁹ é que os gestores tentam separar a formulação das estratégias pelos níveis da organização de maneira estanque e não integrada, sem considerar que a estratégia permeia todos os níveis e setores da organização. Ou seja, os gestores precisam considerar que não existe uma visão estratégica que se decomponha apenas no nível estratégico, outra no nível tático e outra no nível operacional, o que acontece é uma interação entre os três níveis na formulação e implementação de estratégias para a elaboração e o alcance dessa visão, permitindo que ela seja adequada, modificada ou transformada de acordo com os impactos das mudanças ambientais, ao invés de permanecer eterna.

Nesse entendimento, a implementação da visão estratégica se concentra na busca constante de resultados, dentro de um processo contínuo de antecipação de mudanças futuras, aproveitando oportunidades e correções de rumo. O gerenciamento estratégico deve permitir o gerenciamento dessa visão, que não é alcançada apenas com a elaboração de planos ou com a implementação de técnicas de planejamento, mas com a implementação de novas formas de comportamento que permitem à organização explorar constantemente seu ambiente de maneira oportuna e eficaz³⁰.

O entendimento de que gerenciamento estratégico é o gerenciamento do processo estratégico é bem explicado por Mintzberg, Lampel, Quinn e Ghoshal³¹ em "O processo estratégico". Para eles, não há separação entre a formulação e a implementação

²⁸ G.S. Toft, "Synoptic (One Best Way) approaches of strategic management." In: *Handbook of Strategic Management*, edited by Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B. (New York: Marcel Dekker, 1989), 28

²⁹ Paulo R. Motta. *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 16. ed. (Rio de Janeiro: Record, 2007).

³⁰ J. Rabin.; G. J. Miller and WB Hildreth, 1989.

³¹ Henry Mintzberg; Joseph Lampel; J.B. Quinn e S. Ghoshal. *O processo da estratégia*. (Porto Alegre: Bookman, 2006.)

de estratégias, uma vez que os autores consideram que essas fases ocorrem interconectadas e concomitantes.

Seu conceito de estratégia está relacionado à estrutura e sistemas da organização, com o objetivo de influenciar os resultados. Para os autores, eles são constituintes do processo estratégico.

Esses elementos constituintes são impactados por forças que conduzem o processo estratégico, que são: **o conhecimento humano**, que pode contribuir para o processamento racional de informações, gerar confusão, criar estruturas ou mapas mentais de como as coisas são ou devem ser para a construção de novos conhecimentos; **a organização**, com foco na estrutura das organizações e sua relação direta com o estabelecimento de estratégias; **a tecnologia**, seus relacionamentos com a inovação e suas armadilhas que podem levar toda a organização à adoção de tecnologias emergentes totalmente dissociadas dos negócios da organização; **a colaboração**, tanto dos membros da organização como de outras organizações, incluindo a capacidade de negociação dos estrategistas e o intercâmbio de tecnologias; e **a globalização**, que não se limita à decisão de operar em uma arena internacional, mas também a perceber os impactos dessa arena nos negócios da organização e a complexidade de atuação nesse ambiente.³²

Os autores, além de desconstruir a ideia de que há um momento para a formulação e outro para sua aplicação, adotam a ideia de estratégias emergentes, apresentadas anteriormente pelo próprio Mintzberg³³, além de apresentar os contextos que podem ocorrer. Essa concepção permite entender que as estratégias permeiam todos os níveis da organização, permitindo que sejam elaboradas e implementadas mesmo pelo nível operacional.

Com um intenso ambiente de mudança, as estratégias necessitam ir se modificando para acompanhar o ritmo da mudança, a existência formal de um plano elaborado pelo nível estratégico, implementado pelos níveis tático e operacional da organização, não é mais concebida. A organização precisa ter estruturas e sistemas que lhe permitam agir com oportunidade e eficiência nesse novo ambiente, o que não permite mais todo esse formalismo.

³² Henry Mintzberg; Joseph Lampel; J.B. Quinn e S. Ghoshal, 2006

³³ Henry Mintzberg; Joseph Lampel; J.B. Quinn e S. Ghoshal, 2006

O conceito de gestão estratégica tem sido associado à mudança organizacional de forma intensa e muitas vezes decisiva para diferenciar o termo do planejamento estratégico, acredita-se que, ao exigir que estrategistas, gerentes ou líderes (ou o que você quiser chamá-los) sejam os impulsionadores dessa gestão, a capacidade de atuar na mudança de comportamento de toda a organização e não apenas em determinados setores, torna-os um agente de mudança³⁴. Assim, as estratégias tornam-se intensamente repensadas e alteradas, não apenas pelos membros da alta administração ou pelos planejadores dessas estratégias, mas por todos os membros, especialmente aqueles que serão diretamente impactados por sua implementação.

A gestão estratégica, transpondo sua aplicabilidade ao setor público, modifica seu foco principal na busca de benefícios e vantagem competitiva sobre os concorrentes, mas mantém o amplo conceito de desempenho e a busca por melhores serviços para a sociedade.³⁵ Entretanto, sua aplicabilidade no setor público requer ao gestor algumas abordagens diferenciadas, primeiro em relação à dificuldade de estabelecer e implementar estratégias de longo prazo, uma vez que o ciclo de vida desse gestor na organização tem a duração, normalmente, de dois a quatro anos, além disso, sua administração sofre o impacto de toda uma estrutura legal que define seu nível de ação, como, onde e quando agir, limitando consideravelmente sua ação como agente de mudança.

Uma dificuldade para as organizações públicas é manter sua equipe gerencial durante todo o processo estratégico, exigindo treinamento constante de novos membros da equipe, dificultando a continuação das estratégias. Outra característica do setor público é a relação entre hierarquia e uma burocracia "pesada" nos processos, que dificultam a criatividade, a informalidade e a flexibilidade, e podem gerar disfuncionalidades em tempos de mudanças rápidas³⁶.

Segundo Mintzberg³⁷, a estratégia, a estrutura e os sistemas da organização, quando considerados em conjunto, possibilitam a obtenção de resultados, bem como a

³⁴ J.G. Whittington.; G. Johnson e K. Scholes. *Fundamentos da Estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2011.

³⁵ George A. Boyne, and Richard M.Walker. "Strategic management on public service performance: the way ahead." *Public Administration Review*, Special Issue (2010): s185-91.

³⁶ Hirotaka Takeuchi e Ikujiro Nonaka. *Gestão do conhecimento*. (Porto Alegre: Bookman, 2008); G.S. Toft 1989.

³⁷ Henry Mintzberg; Joseph Lampel; J.B. Quinn e S. Ghoshal, 2006

realização de mudanças permitindo que a organização se mantenha eficaz diante de oportunidades e restrições no mercado ou no ambiente.

No setor público, a estrutura organizacional, os sistemas e muitas vezes as estratégias são impostas legal e deliberadamente pelo "escalão superior" da organização, dificultando, se não impedindo, sua efetiva adaptação ao novo ambiente. As atualizações dos documentos de Defesa, a cada quatro anos, buscam minimizar essa adaptação.

Essa dificuldade que a administração pública tem para alcançar suas estratégias também sofre com o impacto de sua permanência temporal, independentemente da organização manter-se eficaz ou não. Cunningham,³⁸ ao abordar essa temporalidade, o faz da perspectiva das relações do meio ambiente com as etapas do ciclo de vida das organizações, lembrando que as organizações públicas raramente morrem, o que também é compartilhado por Mintzberg³⁹, quando cita a "imortalidade das organizações públicas como infeliz para a continuidade das estratégias".

Essa idéia de imortalidade afeta diretamente a mudança de comportamento, tanto no nível do indivíduo quanto da organização, gerando uma acomodação de todo o sistema, impedindo a exploração de oportunidades e a mitigação ou eliminação de restrições e riscos que um ambiente de incertezas e mudanças impacta nas organizações.

Dessa forma, verifica-se que a aplicabilidade dos conceitos de gestão estratégica derivados do setor empresarial é uma "tarefa monumental" a ser realizada pelos gestores públicos,⁴⁰ mas o interesse constante por parte desses gestores⁴¹, usando o gerenciamento estratégico como promotor de uma nova maneira de fazer "negócios" na gestão de empresas e outros profissionais para essa nova agenda, poderá tornar possível

³⁸ Robert B. Cunningham. "Perspectives on public-sector strategic management." In: *Handbook of Strategic Management*, edited by Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B., 3-34. New York: Marcel Dekker, 1989.

³⁹ Henry Mintzberg, "Power and organization life cycles." *Academic of Management Journal* 9 (1984): 207-24.

⁴⁰ J. R. Montanari; G.A. Daneke, and J.S Bracker. "Strategic management for the public sector: lessons from the evolution of private sector planning." In: *Handbook of Strategic Management*, edited by Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B (New York: Marcel Dekker, 1989.) 303-318

⁴¹ George A. Boyne and Richard M. Walker. "Strategic management on public service performance: the way ahead." *Public Administration Review*, Special Issue (2010): s185-91.

a aplicabilidade desses conceitos e impactar positivamente o desempenho das organizações públicas⁴²

Por uma gestão mais eficiente na Defesa

Ambientes altamente hierárquicos, como os militares, também precisam gerar e absorver conhecimento para sua sobrevivência, principalmente, em tempos de ambientes difusos e mudanças rápidas. O tempo de elaboração de uma formulação de planejamento ou estratégia com sua consequente implementação diminuiu e, muitas vezes, foi extinto, exigindo do planejador uma ação conjunta nos três níveis da organização.

Estruturas militares mais enxutas, especializadas e melhor equipadas tornaram-se, não somente uma exigência operacional do novo ambiente assimétrico do campo de batalha, mas uma exigência da sociedade que necessita investimentos cada vez maiores em outros setores como saúde, educação e emprego⁴³

A Defesa deve procurar entender esse novo ambiente, estruturar-se e tornar-se dual. Dual no sentido de atuar eficientemente no ambiente interno e externo, entender que os ambientes são distintos e que a mesma tropa atuando nos dois ambientes, pode ser eficaz, mas não será eficiente.

Atualmente, as Forças Armadas brasileiras vivenciam um paradoxo gerencial, necessitam aparelhar a mesma organização militar com o que existe de mais atual para o ambiente interno, caracterizado pelas demandas que a sociedade lhe impõe, como o auxílio às catástrofes naturais, apoio aos grandes eventos, atuar em um ambiente policial (combate ao narcotráfico, ao contrabando, tráfico de seres humanos, etc.), mais especificamente, nas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e, ao mesmo tempo, aparelhar-se para atuar em um ambiente externo, marcadamente em missões da ONU ou de uma cooperação regional.⁴⁴

⁴² Theodore H. Poister. "The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance." *Public Administration Review*, Special Issue (2010): s246-54.

George A. Boyner, 2010

⁴³ Confederação Nacional da Indústria (CNI). "Retratos da Sociedade Brasileira: problemas e prioridades". Ano 6, no 36, jan. 2017. Acessado em 2 junho, 2020. https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/3a/d7/3ad79363-04b5-433a-a4c6-9fa04300ebd4/retratosdasociedadebrasileira_36_problemasprioridades.pdf.

⁴⁴ Brasil, 2016.

O paradoxo gerencial se caracteriza por exigir uma eficiência e uma eficácia em dois ambientes distintos, e que, à medida que novas demandas surgem na área da segurança e da defesa e passam a exigir uma maior qualificação e especificidade dos integrantes das Forças Armadas, tornar-se eficiente e eficaz exige definir prioridades.

Investir dualmente, significa ultrapassar o paradigma atual de que todos devem receber tudo, não está em debate o conceito de que todos os militares devem ou não serem capazes de atuarem tanto no ambiente interno como no externo, não se fala de capacitação do combatente, essa é uma necessidade atual, o preparo e o emprego do militar necessita ser dual. O que se propõe é que o investimento seja específico para cada tipo de ambiente, que cada OM receba o investimento em material, equipamento e armamento em conformidade com o seu ambiente de atuação prioritário.⁴⁵

Definir quais OM devem ou não participar de determinado ambiente, passa por definir quais são as capacidades que as Forças Armadas devem possuir para cada um (interno ou externo). A definição dessas capacidades é que determinará a aquisição do material, equipamento e de armamento letal ou não letal.

Entretanto, não se trata de somente definir quais OM atuarão em determinado ambiente, mas, também, de definir quais as que terão investimentos específicos e em conformidade com seu ambiente de atuação. O preparo e emprego pode permanecer dual, porém o investimento não.

A absorção dos fundamentos que governam a gestão estratégica, como desempenho, análises constantes e integradas do novo ambiente em que os militares atuam, a interação dos níveis estratégicos, possibilitando a formação de estratégias emergentes, passa pelo entendimento de que isso não interfere na hierarquia, mas a consolida, assim como a adoção de novas dinâmicas que possibilitam a tomada de decisões diante de constantes mudanças.

As preocupações que o setor público em geral tem com abordagens de gestão diferenciadas, como a gestão estratégica, também são sentidas no ambiente militar, no entanto, assim como várias organizações públicas implementaram a gestão estratégica para enfrentarem as mudanças em seus ambientes internos e externos, acredita-se que as novas demandas por segurança e defesa já exigem maior eficiência e eficácia do aparato militar, com a consequente revisão conceitual da gestão militar.

⁴⁵ Brasil, 2019

Ambientes altamente hierarquizados impactam decisivamente "o processo de estratégia". Considerando as relações entre as várias forças que impactam esse processo, como conhecimento, estrutura organizacional, tecnologia, colaboração interna e externa com a organização e globalização, essa será uma capacidade que o gerente militar precisará adquirir.

A partir dessa assertividade, emergem outras proposições que corroboram com a proposição de que o gerenciamento estratégico corresponde ao ambiente militar, não terminando por si só, mas levando a outras proposições, como:

- o conhecimento pode ser gerado em qualquer nível da organização, a hierarquia não impede que se possa ouvir, dar iniciativa e implementar propostas dos vários níveis hierárquicos da organização militar, na realidade essas ações consolidam a liderança;

- no setor público, incluindo o ambiente militar, as estruturas das organizações são governadas por um marco legal, que não permite mudanças complexas e rápidas, mas é considerado possível, com ações de médio e longo prazo formalizar legalmente a alteração dessas estruturas, tornando-as mais flexíveis e capazes de absorver ou extinguir certas partes componentes, além disso, novas estruturas podem ser criadas temporariamente, sem a necessidade de uma nova legislação a nível federal;

- o impacto das tecnologias no campo de batalha já mudou o modo de "fazer a guerra", o mesmo acontecendo nas operações sob a égide da ONU, em calamidades públicas, em endemias, no contexto da *constabulary function* ou da rotina administrativa, são desafios que o gerente militar pode superar com a implementação da gestão estratégica;

- a colaboração interna e externa deve ser buscada para atender às novas demandas, apenas a determinação de ordens, não significa a implementação de projetos, a colaboração dos membros da organização, da sociedade e dos três níveis governamentais, demonstram a capacidade de negociação, iniciativa e cumprimento de missões que devem ser peculiares a esse novo soldado estratégico; e

- integrar-se com outros atores estatais na inserção do Estado na arena internacional, isto é, em apoio à política externa. Essa inserção coloca a gestão militar na frente de novos ambientes que podem gerar impacto direto nas ações nacionais de segurança e defesa, definindo novas estratégias para o contexto organizacional, tanto no ambiente externo quanto no interno.

Como fazer a mudança acontecer? Como romper esse paradoxo gerencial e preparar essa estrutura de Defesa para os novos tempos com antigos e novos desafios?

Nesse aspecto, com base nos estudos apresentados por Motta⁴⁶, que apresentam os paradigmas nos quais podem ocorrer as mudanças organizacionais, acredita-se que a mudança poderá ocorrer sob a ótica do paradigma do Imperativo Ambiental, no qual a “mudança é vista como a aquisição de novos compromissos valorativos”⁴⁷. A transformação organizacional sob esse paradigma, permite à organização buscar na interação com seu ambiente o nível da mudança a ser executada, definindo os elementos/setores que necessitarão ser mudados, antecipando-se aos seus “futuros alternativos” que em muitos casos já estão ocorrendo, como as atuais demandas apresentadas anteriormente. Não se deve tratá-las como conjunturais, com mudanças temporárias ou incrementais, mas sim com soluções estruturais e que sejam flexíveis para se adaptarem às próximas demandas, que diferem das que originaram as atuais estruturas organizacionais da área da Defesa.

Sob esse ponto de vista, acredita-se que a análise organizacional a ser feita na área da Defesa deva ser conduzida sob a ótica das perspectivas estratégica, estrutural, tecnológica e humana, conforme contextualizado por Motta.⁴⁸

Em relação à **perspectiva estratégica**, deve-se buscar a “coerência da ação organizacional”, redefinindo seus processos de tomada de decisão, incluindo novas formas de “identificar e selecionar alternativas de ação”, permitindo agilidade nas decisões e uma maior interação com o seu ambiente, facilitada por canais de comunicação que possam “ouvir” as demandas internas e externas e processar as respostas a essas demandas definindo estrategicamente que tipo/quantidade de organizações militares devem ser direcionadas para cada uma delas.⁴⁹

No que se refere à **perspectiva estrutural**, onde a hierarquia e a disciplina aparecem como os pilares organizacionais, definindo claramente a autoridade, a

⁴⁶ Paulo R. Motta. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. (Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001).

⁴⁷ Paulo R. Motta 2001, 44

⁴⁸ Paulo R. Motta 2001

⁴⁹ Paulo R. Motta 2001

responsabilidade e as relações de subordinação, entende-se que o “papel formal” a ser desempenhado por cada militar já está previamente definido.

Ao analisar a estrutura militar sob essa perspectiva, não se busca alterar a legalidade da autoridade ou mesmo fracioná-la, busca-se entender como a mudança pode ser realizada reformulando as estruturas pela qual a autoridade é exercida, “eliminando os conflitos de hierarquia e redefinindo prioridades”⁵⁰ permitindo que elas sejam institucionais e não departamentalizadas ou pessoais.

Na análise a ser feita sob a **perspectiva tecnológica**, considera-se que o impacto não se limitará ao treinamento e capacitação de pessoal às novas tecnologias, mas que em função delas o próprio processo decisório será alterado, permitindo uma maior descentralização das ações e o emprego efetivo da iniciativa por parte dos escalões subordinados.

A tecnologia permitirá a integração do campo de batalha (demanda externa) e da área de atuação (demanda interna), permitindo uma maior quantidade de informações para a ação decisória, entendendo esta como o ato de realizar o que foi decidido. Não ocorrerá uma fragmentação do poder decisório, pelo contrário, a tomada de decisão a ser realizada no mais alto escalão poderá ser feita com base nas informações obtidas, em tempo real, pelo militar/escalão que as executa⁵¹.

No que se refere à **perspectiva humana** a ser realizada, entende-se que o fator humano, como na maioria das organizações, em especial a militar, onde o seu conhecimento e capacitação deverá salvar vidas, deve ser considerado prioritário. O que se busca é que a realização profissional deve vir acompanhada da realização pessoal, permitindo que a aquisição de novas habilidades para o desempenho na sua área de atuação possa prepará-lo, também, para o futuro e para uma maior qualidade da vida familiar.⁵²

Nesse aspecto, a capacitação de pessoal passa pela definição das capacidades organizacionais que uma nova estrutura exigirá para fazer frente aos novos desafios que se impõem à Defesa, ou seja, capacitar não poderá ser somente um prêmio por bom desempenho ou por estar dentro de um plano de preparação para a reserva

⁵⁰ Paulo R. Motta 2001, 86

⁵¹ Paulo R. Motta 2001

⁵² Paulo R. Motta 2001

(aposentadoria), mas, também, por que estará alinhado às novas capacidades que a organização necessitará para cumprir suas múltiplas missões.

Nesse contexto, ao se apresentar a transformação organizacional sob a ótica dessas quatro perspectivas, assume-se que, isoladamente, elas não serão suficientes para contextualizar a mudança a ser realizada, quer sejam as das diferentes exigências que as novas demandas impactam à organização como um todo, quer seja pelo seu tamanho (mais de mil organizações militares), pela sua capilaridade (distribuídas ao longo de todo o território nacional), pela sua especificidade, caracterizada pelos diferentes ambientes operacionais que atuam (caatinga, selva, pantanal, cidades, campo, montanha etc.) ou pelo tipo de emprego (operações de Garantia da Lei e da Ordem, missões de paz, ações humanitárias etc.).⁵³

Em relação ao tipo de mudança a ser realizado, acredita-se, como no caso das quatro perspectivas apresentadas, que somente as mudanças incrementais, com a busca da eficiência com base na continuidade dos padrões existentes, não atenderá às novas exigências das demandas internas e externas.

Ser eficiente nos padrões atuais é ser eficiente no contexto operacional das guerras do passado, é gastar recursos humanos e materiais da Nação para manter o antigo paradigma no qual as guerras e as exigências de segurança e defesa se restringiam as três dimensões do campo de batalha e a uma defesa externa vista somente pelo prisma das hipóteses de conflitos regionais.

Diferentemente disso, a transformação deverá conduzir a organização para a eficiência dentro do novo paradigma, onde o campo de batalha possui cinco dimensões e onde as demandas de segurança e defesa exigem uma Defesa mais eficiente. Deste modo, transformar será “alterar a realidade ao mesmo tempo em que se muda a maneira de pensar; [será] crer no poder das ideias, nos limites da realidade e na capacidade infinita de os seres humanos buscarem novas formas de ser e de agir.”⁵⁴

Considerações finais

Os gerentes militares estão enfrentando novos desafios, que exigirão novas capacidades gerenciais. A concepção clássica da estratégia militar às vezes restrita ao

⁵³ Brasil, 2019.

⁵⁴ Paulo R. Motta 2001, 59

campo de batalha e ao alinhamento dos objetivos militares com os objetivos da guerra, definidos pelo poder político, não atendem mais a nova gestão militar.

A adaptação de ferramentas de gerenciamento, como o planejamento estratégico, não permite mais entender esse ambiente cheio de incertezas e "mudanças rápidas". As disfuncionalidades da burocracia, como formalismo excessivo, supervalorização de regulamentações e hierarquização do processo de tomada de decisão, além de impactar a administração pública, também afetam a administração militar.

A idéia de imortalidade das organizações, que pode levar a possíveis acomodações por órgãos públicos dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), quando transposta para as organizações militares, não permite tais acomodações. A gestão militar lida com a segurança e a defesa do Estado, com demandas que impactam tanto a sociedade quanto ao Estado, interna e externamente. Sob esse prisma, a busca da eficiência e da eficácia por essas organizações deve ser uma preocupação constante do poder público e não apenas dos militares.

Este trabalho procurou trazer ao debate as diferentes características da gestão militar, suas dificuldades em continuar efetivamente nesse novo ambiente e como, absorvendo os conceitos de gestão estratégica, pode atuar de maneira diferenciada e eficaz na resposta às novas demandas de segurança e defesa da sociedade e do Estado.

Bibliografia:

- Brasil. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.
- Brasil. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2008.
- Brasil. Escola Superior de Guerra. *Manual Básico*. Rio de Janeiro: ESG, 2009.
- Brasil. Decreto-Lei nº 5484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º Julho, 2005*.
- Brasil. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, Ministério da Defesa, 2012.
- Brasil. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, Ministério da Defesa, 2016.
- Brasil. Exército Brasileiro. *Concepção Estratégica do Exército*. Brasília, DF, 2019. Acessado em 2 junho, 2020. http://www.eb.mil.br/pt/todos-os-avisos/-/asset_publisher/nEIT00TYrefc/content/concepcao-estrategica-do-exercito.
- Boyne, George A. and Richard M. Walker. "Strategic management on public service performance: the way ahead." *Public Administration Review*, Special Issue (2010): s185-91.
- Confederação Nacional da Indústria (CNI). "Retratos da Sociedade Brasileira: problemas e prioridades". Ano 6, no 36, jan. 2017. Acessado em 2 junho, 2020. https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/3a/d7/3ad79363-04b5-433a-a4c6-9fa04300ebd4/retratosdasociedadebrasileira_36_problemasprioridades.pdf.

- Cunningham, Robert B. "Perspectives on public-sector strategic management." In: *Handbook of Strategic Management*, edited by Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B., 3-34. New York: Marcel Dekker, 1989.
- Janowitz, Morris. "Civic consciousness and military performance." *The political Education of soldiers* 78, no. 4 (1983).
- Mathias, Suzeley K. "Ameaças às democracias da América Latina." In *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, editado por Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.
- Mei, Eduardo e Mathias, Suzeley K. "As Forças Armadas e o Despotismo Anão." *Revista Novos Rumos* 15, no 33. (2000): 38-44.
- Mintzberg, Henry. "Power and organization life cycles." *Academic of Management Journal* 9 (1984): 207-24.
- Mintzberg, Henry. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce e Lampel, Joseph. *Safári de estratégica: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- Mintzberg, Henry; Lampel, Joseph; Quinn, J. B. e Ghoshal, S. *O processo da estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- Montanari, J. R.; Daneke, G. A. and Bracker, J. S. "Strategic management for the public sector: lessons from the evolution of private sector planning." In: *Handbook of Strategic Management*, edited by Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B., 303-18. New York: Marcel Dekker, 1989.
- Motta, Paulo R. *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- Motta, Paulo R. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- Nielsen, Suzanne C. "Civil-Military relations theory and military effectiveness." *Public Administration and Management* 10, no 2 (2005): 61-84.
- Organização dos Estados Americanos. "Declaração sobre segurança nas Américas." *Conferência dos Ministros de Estado da Defesa*, (México: OEA, 2003). Acessado em 20 maio, 2020. http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf.
- Poister, Theodore H. "The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance." *Public Administration Review*, Special Issue (2010): s246-54.
- Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B. *Handbook of Strategic Management*, 2nd Edition. New York: Marcel Dekker, 2000.
- Rosén, Frederik. "Third-generation civil-military relations." *Security Dialogue* 40, no 6 (2009): 597-616.
- Saint-Pierre, H. "As novas ameaças às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual." In: *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, editado por Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.
- Takeuchi, Hirotaka e Nonaka, Ikujiro. *Gestão do conhecimento*. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- Toft, G. S. "Synoptic (One Best Way) approaches of strategic management." In: *Handbook of Strategic Management*, edited by Rabin, J.; Miller, G. J. and Hildreth, W.B., 3-34. New York: Marcel Dekker, 1989.
- Travis, D. S. "Saving Samuel Huntington and the Need for Pragmatic Civil–Military Relations." *Armed Forces & Society* 43, no 3 (2017): 395-414.
- Travis, D. S. "Pursuing Civilian Control over the military." *Armed Forces & Society* 45, no 3 (2019): 546-560.
- Whittington, J. G.; Johnson, G. e Scholes, K. *Fundamentos da Estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2011.
- Zaverucha, Jorge and Rezende, Flávio da Cunha. "How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: arguments for an outlier." *International Political Science Review* 30, no 4 (2009): 1–23.