

PLANEANDO A DEFESA: ALGUMAS REFLEXÕES

PLANNING THE DEFENSE: SOME REFLECTIONS

Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon

Tenente-coronel de Cavalaria (Doutor)
Docente titular de Estratégia e docente colaborador em
Política, Relações Internacionais e Geopolítica
Instituto Meira Mattos – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Investigador Integrado do CISDI
Rio de Janeiro, Brasil
eduardomigon@gmail.com

Resumo

Trata-se de ensaio teórico que tem por objetivo refletir acerca do processo de planejamento, enquanto metodologia, e a interface deste com a área de Estudos da Defesa. A partir de breve inserção no campo de estudos, seguem-se elementos de interesse epistemológico e conceitual, com a intenção de estabelecer uma moldura teórica para o desenvolvimento do assunto. Na sequência, busca-se uma visão interdisciplinar, interagindo o tema transversal – planejamento em Segurança & Defesa – com conteúdos de áreas do conhecimento selecionadas, de forma a identificar possibilidades teóricas a desenvolver. As reflexões extraídas do recorte conceitual adotado são explicitadas na forma de proposições, as quais são formalizadas uma-a-uma, na sequência dos conteúdos que as modelam. Ao final, sintetiza-se a reflexão, indicando as principais lacunas visualizadas ao longo da mesma.

Palavras-chave: Segurança; Defesa; Epistemologia; Teoria da Guerra, Complexidade, Planejamento estratégico.

Abstract

This paper aims to reflect about the planning process, as a methodology, and its interface with the area of Defence Studies. After a short incursion in this field studies, elements of conceptual and epistemological interest will follow with the intention to establish a theoretical framework for the development of the subject. Further, we seek an interdisciplinary vision, supported by the interaction of the crosscutting theme - planning Security & Defence - with contents from selected areas of knowledge with the purpose to identify and expand theoretical possibilities. The reflections drawn from the chosen conceptual framework are

Como citar este artigo: Migon, E., 2014. Planeando a Defesa: Algumas Reflexões. Revista De Ciências Militares, maio de 2014 II (1), pp. 41-63.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

explained in the form of propositions, which are formalized one-by-one, following the model of the content. At the end, a synthesized reflection is presented indicating the main gaps viewed along the reflection.

Keywords: Security, Defense, Epistemology, War Theory, Complexity, Strategic Planning.

Introdução¹

Iniciada a segunda década do século XXI, verifica-se que o Estado brasileiro vem sendo submetido a novos e emergentes desafios. O ambiente atual destaca-se pela sua complexidade e elevada tendência a mudanças de paradigmas. No que concerne especificamente à política pública de Segurança & Defesa (S&D), observa-se o alargamento do conceito de segurança, ao mesmo tempo em que surgem múltiplas demandas, quer à segurança, quer à defesa, a exemplo dos ilícitos transnacionais, terrorismo, guerra cibernética, biossegurança, biopirataria, disputas por recursos estratégicos e/ou energéticos, etc.

Considerando a realidade contemporânea, com algumas das marcas distintivas são a mudança contínua e a imprevisibilidade, observa-se que as ciências vivenciam momento de ampla reflexão, com o surgimento de novas perspectivas epistemológicas, a exemplo da *teoria da complexidade* (Mitchell, 2009), uma das mais recentes perspectivas científicas em construção. A dinâmica de questionamento e evolução de conceitos anteriormente estabelecidos também se verifica no domínio dos *Estudos de Defesa*, especificamente quanto ao pensamento nacional em S&D.

Nos últimos dez anos a agenda conduzida pela esfera pública brasileira evidencia crescente atenção para com o assunto. Neste período observa-se alguma atividade por parte do Legislativo, esforços iniciais do nascente Ministério da Defesa e a continuidade das ações institucionais do Executivo, a exemplo da edição do primeiro Livro Branco da Defesa Nacional (MD, 2012), bem como da atualização das políticas e estratégias nacionais para a defesa (MD, 2012b, 2012c).

No entanto, apesar da incipiente participação da sociedade nestas matérias, verifica-se que quando estimulada a mesma não se furta a manifestar a sua opinião, a qual pode assim ser conhecida através surveys. Um exemplo é o recente trabalho de campo que, incidindo especificamente quanto à percepção sobre defesa, foi consolidado como *indicadores da percepção social* (IPEA, 2011a, 2011b, 2012).

Por outro lado, as Forças Armadas brasileiras têm como última participação expressiva em conflitos o período da 2ª Guerra Mundial. A partir de então a ênfase das ações recaiu sobre as questões da Guerra Fria e luta antissubversiva. Finda esta, a preocupação atual é com as denominadas *operações de Garantia da Lei e da Ordem* (GLO), a exemplo da Operação Arcajof, recentemente conduzida no *Complexo do Alemão* (Rio de Janeiro). Igualmente

¹ O autor agradece aos pareceristas anônimos da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV – Brasil) pelos comentários à versão preliminar do presente ensaio. De igual modo, agradece ao núcleo editorial e pareceristas anônimos da Revista de Ciências Militares.

importantes foram as *Operações de Paz*, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, a exemplo da *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haiti (MINUSTAH)* e da *Maritime Task Force/United Nations Interim Force in Lebanon (MTF/UNIFIL)*, que caracterizam as grandes presenças internacionais atualmente em curso.

Perante tais envolvimento, surge um paradoxo, associado ao dilema probabilidade de ocorrência *versus* risco de ocorrência. De um lado, as missões de GLO e de paz, as quais têm elevada probabilidade de ocorrência, ao mesmo tempo em que tendem a se desenvolver em ambientes de letalidade reduzida ou moderada, aos quais se associam riscos menos relevantes. Do outro lado, as operações militares clássicas, associadas à guerra e ao espaço da conflitualidade intraestatal, no âmbito das quais se observa uma reduzida probabilidade de ocorrência, em especial no espaço sul-americano, mas com elevado grau de risco e letalidade.

Por outras palavras, tem-se que as Forças Armadas nacionais se dedicam mais às ações subsidiárias do que à missão constitucional de Defesa da Pátria (Brasil, 1988, Art.º 142). No que concerne ao emprego das forças, o nível da execução, a percepção decorre da própria realidade fática. No que diz respeito ao preparo das tropas, o nível do treinamento e adestramento, trata-se de consequência da (ausência de) demanda, isto é, blindados, canhões e aeronaves de caça, por exemplo, têm prioridade reduzida em relação às tropas de infantaria leve ou de polícia.

Uma das consequências deste enquadramento proporcionado pela tipologia atual de missões, a que se associam elementos da cultura nacional em S&D, inserção internacional do país, do posicionamento da opinião pública, etc., é que o pensamento estratégico militar encontra-se num momento de pouca demanda conceitual e/ou prática, com reflexos na baixa produção intelectual e acadêmica associada.

É nesta moldura que o presente ensaio teórico se insere. A intenção é refletir acerca do planeamento brasileiro em S&D, interagindo o arcabouço teórico deste campo de estudos com alguns dos elementos que conceitualmente o modelam, a exemplo das opções políticas e estratégicas adotadas pelos estados. A proposta é apresentar linhas viáveis de aprofundamento teórico acerca do planeamento estratégico em si e sobre a associação deste com áreas conexas que trazem influência sobre o mesmo, quer gerando *inputs* para o planeamento, quer influenciando nos *outputs* deste. Um cuidado, que se estima manter de forma transversal ao longo do texto, é no sentido de pensar o planeamento de forma abrangente, isto é, priorizando seus aspetos teóricos e conceituais, em atenção ao amplo espectro de operações que caracterizam o ambiente atual contemporâneo e, com alguma previsibilidade, o futuro.

Conhecimento, Ciência, Segurança & Defesa

Epistemologia, ou teoria do conhecimento, é o ramo da filosofia que trata da natureza, das origens e da validade do conhecimento. É a partir das lentes desta que se sistematiza o acumular dos saberes humanos, os quais são indicados como aprendizados sociais, religiosos, ou científicos, etc. É no âmbito desta teoria que se discute, também, o processo

de aprendizagem, o qual pode ser entendido como um processo de construção, ou de acúmulo, ou de contradição, etc.

Com o apoio de Kuhn (1962), introduz-se o conceito de paradigmas científicos, isto é, a evolução das ciências não decorre de um crescimento linear e ordenado, e sim de forma interdisciplinar, com cada área do conhecimento pesquisando e sistematizando seus conteúdos. Cada disciplina científica estabelece seus próprios problemas, pressupostos metodológicos, caminhos evolutivos, critérios de validade, etc. Assim sendo, surgem várias abordagens, algumas mais consolidadas, a exemplo do positivismo, construtivismo, marxismo, modernismo, etc., e outras, mais recentes, em consolidação, a exemplo da teoria dos sistemas, teoria do caos, teoria da complexidade, etc.

A perspectiva acima – mesmo que não intencionalmente – contribuiu para certa fragmentação das ciências, conduzindo à busca de conhecimentos cada vez mais específicos e, em contrapartida, cada vez menos integrados. Detetada certa insuficiência das abordagens disciplinares, iniciou-se a tentativa de reversão do fenómeno, surgindo os conceitos de multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e, mais recentemente, a transdisciplinaridade. (Mígon, 2011, pp. 45-60). A intenção, em essência simples, mas na prática extremamente ambiciosa, é conseguir estudar os fenómenos de interesse das ciências de forma abrangente e integradora, holística, de forma a conseguir melhor explicá-los.

Neste sentido, as ciências vivem momento de amplo debate quanto à teoria do conhecimento. Reforça-se a discussão das questões clássicas, como o conceito e a estrutura do conhecimento, ou a influência das crenças (*beliefs*) nos conceitos de verdade e validade (Alcoff, 1998; Steup & Sosa, 2005). Ao mesmo tempo, tais questões são discutidas de forma a oferecerem-se visões e soluções contemporâneas, ajustadas à realidade atual, ainda que se defrontando com o estudo dos problemas clássicos (Bonjour, 2010). Há espaço para trabalhos exaustivos como o consolidado por Dancy, Sosa & Steup (2010), no âmbito do qual se vislumbram perspectivas inovadoras, a exemplo da *epistemologia bayesiana*, que busca conjugar aspetos da teoria do conhecimento com elementos da teoria da incerteza, de forma a ampliar as possibilidades de entendimento dos fenómenos contemporâneos.

O debate que inquieta as ciências de forma geral, também se reproduz no âmbito dos Estudos de Defesa. Em termos epistemológicos, observa-se que a discussão acerca da origem, natureza, função e cientificidade da guerra transcende o pensamento especializado. O tema inquietou, e continua a inquietar, pensadores e cientistas das mais variadas formações, a exemplo dos debates públicos entre Einstein & Freud (1933), ou das preocupações de Arendt (1969) e Bobbio (2009). Os estudos da paz e da guerra recebem atenções múltiplas, no âmbito das quais se discute a diferença entre força e poder, entre a esfera pública e privada, as funções da guerra, as causas e razões teóricas de sua longevidade enquanto fenómeno social, as respostas possíveis para a construção da paz, a insuficiência dos arranjos existentes em função da dinâmica internacional, etc.

Evitando uma longa regressão à antiguidade, indica-se como marco especializado inicial a abordagem de Clausewitz, o qual estabelece os contornos da guerra enquanto ciência, bem como a interdependência e relacionamento entre a política, a guerra e a estratégia,

conforme mais bem visto em Howard (2002) e H. Smith (2004). É a partir de *On War* que se apresenta o entendimento (ainda) atual destes elementos centrais, ao mesmo tempo que se percebe a guerra como um fenômeno complexo e incerto – *the fog of war*. Surgem assim, tanto os antecedentes – *inputs* – quanto os condicionantes e os fins – *outputs* – que orientam o planejamento em S&D, escopo do presente ensaio.

Os esforços no sentido de compreender epistemologicamente a guerra são menos profícuos no Brasil, mas não inexistentes. Domingos Neto (2005, 2006) expõe a interdependência que existe entre o fenômeno da guerra e o modelo de civilização, ao mesmo tempo em que retoma a questão da insuficiência da sistematização do conhecimento em áreas estanques. Por um lado, tem-se a inserção dos Estudos da Defesa no core das ciências, tendo em vista os profundos impactos que proporciona na evolução das sociedades. Observando de outro ângulo, verifica-se a conveniência de uma visão integradora para o estudo das questões de S&D.

Proença Júnior & Duarte (2007) apresentam a evolução histórica dos Estudos Estratégicos, com ênfase para a questão da interdisciplinaridade, e a conexão deste campo com a teoria de Clausewitz. Diniz (2010) dedica-se a analisar a teoria de Clausewitz em face das concepções da moderna epistemologia, chegando à conclusão de que não apenas tal perspectiva se mantém válida como é superior a outras abordagens teóricas concorrentes. Ambos os autores reforçam, direta ou indiretamente, o entendimento de que existe um campo delimitado de estudos, intrinsecamente interdisciplinar, no âmbito do qual a teoria da guerra, notadamente a proposta de Clausewitz, fornece os subsídios fundantes à compreensão da realidade.

Retomando os conceitos de epistemologia e paradigmas científicos anteriormente informados, lembrando o momento de rutura e instabilidade vivenciado pelas ciências, e extraindo-se de Clausewitz o conceito de que a guerra é, em essência, um fenômeno sociopolítico sujeito à incerteza, inicia-se a seguir a introdução de uma nova perspectiva: a guerra enquanto fenômeno complexo, à luz da *teoria da complexidade*.

Acompanha-se a visão acerca da interdependência entre a evolução da civilização e o modus operandi de se fazer a guerra, e acolhe-se na íntegra as questões associadas à cientificidade dos estudos de defesa e à necessidade de uma visão integradora para os estudos da área. Considera-se que o entendimento do fenômeno da guerra através do suporte conceitual disponibilizado pelos estudos estratégicos e pela teoria da guerra de Clausewitz é relevante, atual e útil. Todavia, estima-se que é, também, insuficiente, como abaixo se expõe.

As primeiras proposições teóricas em complexidade datam de meados do século XX. Com o apoio dos avanços que a matemática, a pesquisa operacional, a estatística e a computação alcançaram ao final da II Guerra Mundial, os quais permitiram a construção de modelos mais robustos, com maior número de variáveis, Weaver (1948) introduziu os primeiros debates acerca do assunto. São deste autor algumas das primeiras linhas acerca de simplicidade versus complexidade, já indicando a necessidade de um novo corpo conceitual para cooperar com o entendimento dos fenômenos que demandavam atenção da ciência à

época. Ashby (1962) e Simon (H. A. Simon, 1962) se dedicaram ao estudo dos mecanismos de equilíbrio dos sistemas complexos, o primeiro com enfoque nos aspectos da autorregulação e o segundo com esforços direcionados para os aspectos de autoevolução. Duas décadas depois Axelrod & Hamilton (1981) alargaram o campo de estudos da teoria cognitiva, propondo o famoso *dilema do prisioneiro*, que é, em essência, um modelo de escolha racional, estratégia e processos cognitivos. Trata-se de um modelo de simulação que influencia os estudos na área até os dias de hoje (Axelrod, 2012).

Todavia, é ao final do século XX que a teoria da complexidade efetivamente se consolida, consequência da redução de custos e incremento das disponibilidades de processamento dos computadores. Os contornos históricos desse momento são bem descritos por Waldrop (1992), que expande a abordagem com pormenorizada descrição conceitual do campo: definição do conceito de complexidade, aspectos associados à aleatoriedade, equilíbrio, ordem, caos, entropia, sinergia, evolução, etc. (Mitchell, 2009).

Ainda no século passado se encontram os primeiros esforços teóricos envolvendo complexidade e ciências sociais. Um dos primeiros *papers* na área foi exposto por Brown & Eisenhardt (1997), que se dedicaram ao estudo da performance das organizações empresariais, vindo nesse âmbito a propor que o comportamento organizacional é similar ao dos sistemas complexos adaptativos, o que levou à sugestão da teoria evolutiva ser opção explicativa preferencial em face da, então dominante, teoria do equilíbrio pontuado. Pouco depois, Byrne (1998) apresentou obra de maior envergadura, no âmbito da qual discute a conveniência de estudar os fenômenos sociais com o apoio de métodos qualitativos e quantitativos, correlacionando a teoria da complexidade com políticas públicas tradicionais: gestão de cidades e espaços urbanos, de saúde, de educação, governança, etc.

Apesar de não ser um assunto recente no âmbito das ciências, tem-se que é pouco conhecido e, pior, muitas vezes mal compreendido. Sabendo-se a dimensão dos renomados cientistas que se dedicaram à expansão da teoria, alguns prêmios Nobel inclusive, a exemplo de Ilya Prigogine (Prigogine & Stengers, 1984; Prigogine, 2003) e Herbert Simon (Simon, 1962; Simon, 1996), é recorrente a necessidade de se esclarecer uma pergunta inicial: o que é complexidade?

Bem, em apertada síntese, pode-se dizer que complexidade é a ciência que estuda os sistemas que possuem, dentre outras, as seguintes características: comportamento (i) dinâmico, (ii) adaptativo, (iii) emergente, (iv) auto-organizado, (v) incerto e imprevisível a longo prazo, (vi) fortemente sujeito às condições iniciais, e (vii) autorregulado, sendo também (viii) interconectado, (ix) autocontrolado e relacionando-se com o ambiente de modo (x) não-linear (Phelan, 2001; Ladyman et al., 2011). Exemplificando, são sistemas complexos adaptativos: as colônias de formigas e as colmeias, o clima, as cidades, as empresas, as forças armadas, os grupos sociais, o campo de batalha, as redes sociais, as organizações terroristas, etc.

Os primeiros esforços de aplicação da teoria da complexidade são bastante recentes. Apesar das organizações militares e do fenômeno guerra evidenciarem vários dos atributos associados aos sistemas adaptativos complexos, as primeiras teorizações acerca do assunto têm menos de uma década. Papparone, Anderson & McDaniel (2008) estudaram aspectos da

liderança militar e dos processos de tomada de decisão militar, comparando evidências empíricas e propondo que o *modus operandi* é essencialmente adaptativo. Bousquet (2008) aborda o assunto com maior profundidade, e sugere que a conflitualidade contemporânea não pode mais ser explicada à luz da mecânica, da termodinâmica ou da cibernética, sendo necessária a construção de um novo paradigma científico, o qual denomina “*caosplexidade*”, integrando as perspectivas da teoria do caos e da teoria da complexidade.

Consideramos seguidamente alguns acontecimentos que podem suportar esta teorização.

Desafios emergentes na área de S&D, como a *primavera Árabe*, podem ser melhor explicados à luz de esforços teóricos recentes no campo da teoria da complexidade. Com o apoio de Shirky (2008), por exemplo, é possível explicar o poder da internet e dos medias sociais, com destaque para aspetos como auto-organização, sinergia, independência e, em especial, a ausência de relações lineares de causa e efeito. O auxílio de Taleb (2007) favorece a compreensão da aleatoriedade dos fenómenos e, em função da sensibilidade dos sistemas complexos às condições iniciais, da imprevisibilidade dos mesmos.

Sintetizando, tem-se que ao longo do século XX o mundo vivenciou relevantes transformações sociais e científicas. O conhecimento ampliou-se em volume e abordagens, assim como as dinâmicas entre os entes sociais. Com igual sentido, a guerra e os desafios à epistemologia da guerra também se alteraram. Assim sendo, sugere-se que:

Proposição² 1a – As propostas de Clausewitz, que atravessaram de forma consistente os desafios dos séculos XIX e XX, e que ainda hoje são úteis e necessárias à compreensão da guerra, são porém insuficientes para explicar os desafios emergentes do século XXI. Trata-se de limitação associada (i) à mudança estrutural da sociedade, em decorrência da maior interconexão entre os entes sociais, em especial no nível indivíduo; (ii) à mudança do conceito e distribuição do poder no âmbito da sociedade, em decorrência do incremento da capacidade de auto-organização dos grupos sociais.

Proposição 1b – A teoria da complexidade constitui-se num paradigma emergente no âmbito das ciências, evidenciando amplas possibilidades de aplicação no âmbito da teoria da guerra. Neste sentido, é necessário verificar sua capacidade de explicar a conflitualidade contemporânea, de forma a estimar-se a inserção da nova teoria como referencial (i) substitutivo, (ii) predominante ou (iii) complementar.

Segurança & Defesa: o contexto brasileiro e o contexto internacional

Inicialmente importa melhor esclarecer o conceito de S&D. Rudzit & Nogami (2010) produziram pormenorizada análise, da qual se extrai, em especial: (i) o conceito de segurança enquanto elemento de valor subjetivo; (ii) a dependência hierárquica entre política, elemento ascendente, e estratégia, elemento descendente; e (iii) uma proposta de sistematização, de forma sequencial e dependente, entre uma política de segurança, uma política de defesa e um

² A formulação de proposições é consequência da especificidade e do percurso metodológico que se associa ao modelo de comunicação científica selecionado: um ensaio teórico. As proposições são suposições teóricas, a indicar linhas conceituais de pesquisa futura.

sistema, *in verbis*, de planeamento de defesa. A contribuição de Raza (2010a, 2010b) é também relevante, quer por propor uma metodologia de estudos, quer por questionar explicitamente a (não) existência de uma política de segurança no Brasil. Migon (2011, pp. 156-173) colabora com a discussão, trazendo uma perspetiva comparada, a partir da qual analisa a política vigente à época (Brasil, 2005).

Em termos pragmáticos, tem-se que a temática da Defesa Nacional vem sendo objeto de atenção crescente, deixando de ser assunto exclusivo das Forças Armadas. Todavia, de forma geral a questão da S&D enfrenta problemas de diferentes óticas: (i) a realidade mundial é caracterizada por incertezas; (ii) há fragilidade do conhecimento e envolvimento das elites e da sociedade brasileira com o tema; (iii) há elevado grau de imaturidade do relacionamento civil-militar nacional; e (iv) há lacunas no pensamento acerca do assunto, em especial junto aos altos escalões da administração pública.

Quanto ao papel das Forças Armadas (FA), verifica-se, também, ampla divergência. A participação dos militares no processo de discussão do tema Defesa Nacional foi primariamente exposta por Santos (1991, pp. 122-123), para quem as FA devem buscar suprir, dentre outras, duas lacunas essenciais à formulação da Política de Defesa Nacional: (i) despertar nos setores dirigentes a consciência dos problemas da Defesa, de forma que a política norteadora desta reflita o consenso das elites responsáveis pelos destinos do País, tomado em conjunto, e não apenas a opinião das FA; e (ii) buscar crescente e permanente integração entre si, compreendendo que só o esforço sinérgico de todos os segmentos da sociedade, particularmente das três componentes da expressão militar do Poder Nacional, poderá conduzir ao sucesso.

O contexto internacional contemporâneo é caracterizado por múltiplas e rápidas transformações. A ideia geral decorrente dessa realidade é que aos profissionais da área de S&D será exigido um considerável esforço prospetivo, para visualizar no presente as consequências das tensões e reordenamentos em curso no sistema internacional, em especial os decorrentes da reorganização dos centros de poder e governança global e das assimetrias e mudanças de status associadas à atual crise económica. Além disso, é necessário compreender, e incorporar aos planeamentos do setor, a importância crescente dos atores não estatais, quer licitamente conformando grupos de interesse (*stakeholders*) (Freeman, 1984, pp. 24-27 e 43-49; Ackermann & Eden, 2011) quer operando à margem da legalidade, a exemplo do terrorismo internacional.

O esforço que se solicita às lideranças nacionais é tanto no sentido de visualizar/antecipar ameaças ainda não identificadas quanto relacionado com a reanálise e melhor compreensão das novas perspetivas e impactos possíveis de ameaças tradicionalmente já identificadas. As dificuldades associadas ao processo de perceção do ambiente são bem mais intensas do que se imaginava nas últimas décadas do século passado, no contexto da denominada “terceira vaga” (Toffler, 1981). Os novos requisitos que se apresentam às Forças Armadas exigem que os soldados do século XXI tenham competências bastante ampliadas e, mesmo, diversificadas em relação ao modelo típico do período da bipolaridade (aspeto político) e industrial (aspeto económico) dos últimos anos (Hosek, 2003).

O pensamento estratégico no âmbito das Forças Armadas brasileiras é bastante associado à perspectiva da Geopolítica, em especial da denominada “escola geopolítica brasileira” (Freitas, 2004), priorizando as questões do desenvolvimento e integração do espaço continental brasileiro, com maior atenção à questão das fronteiras e da Amazônia. Por outro lado, e confirmando o vigor da visão nativa brasileira, novos autores se propõem a alargar e modernizar as propostas de debate, com a inclusão de assuntos como a integração regional e continental, as novas fronteiras da geopolítica sul-americana, a importância do espaço atlântico para as questões de segurança e defesa, etc. Em linhas gerais, verifica-se certo “rompimento” com as questões da incorporação dos grandes vazios nacionais e constituição do “Brasil-Nação”, assumindo-se que esse momento já está consolidado e/ou deve ser objeto de maior atenção da gestão pública. Passando a linha de força do pensamento estratégico contemporâneo a ser direcionada para as áreas adjacentes do espaço brasileiro e, ainda que incipiente, para a inserção do país em contexto mais global.

Como consequência, o modelo de planejamento estratégico das Forças Armadas associa-se a um largo espaço geográfico, o que demanda uma metodologia robusta o suficiente para incorporar no processo de tomada de decisão a incorporação de elementos tão diferenciados quanto os proporcionados pelo espaço estratégico amazônico, pelo espaço estratégico do Atlântico e pelo espaço estratégico platino³. Devendo também ser capaz de apoiar a decisão em cenários expedicionários, como os decorrentes do envio de tropas nacionais para apoio a missões internacionais no Haiti e no Líbano⁴.

No que concerne ao pensamento estratégico associado à gestão de crises e conflitualidade, o pensamento militar nacional acompanha as linhas de força típicas do eixo Estados Unidos da América – Europa, as quais podem ser visualizadas em Bartholomees (2012a, 2012b), Couteau-Bégarie (2010), Mahnken & Maiolo (2008) e Gray (2007). Assim sendo são estudados, por exemplo, os marcos iniciais de Sun Tzu e Maquiavel, os marcos clássicos de Jomini e Clausewitz, as especificidades de Mahan e Douhet para a guerra naval e aérea, etc.

Em termos de metodologia de planejamento é significativa a influência de abordagens quantitativas, com a proposição de equações e fórmulas de análise que tentam sintetizar a complexidade da realidade. É o que se vê no proposto pela Escola Superior de Guerra (2009a, 2009b, 2009c), pelo Ministério da Defesa (2005), e pelo Exército Brasileiro (2001), de onde se extrai uma perspectiva de planejamento fortemente descritiva e doutrinária. Aprofundando, verifica-se uma lógica que privilegia (i) o planejamento individual em detrimento do coletivo e (ii) a prevalência do planejamento ascendente (*bottom-up*), caracterizando reduzida integração de esforços.

No espaço intelectual brasileiro o assunto permaneceu durante um longo período sem autonomia conceitual, em contexto que é influenciado pelas especificidades da criação (tardia) do Ministério da Defesa. Tal contexto, inclusive, condiciona uma questão adicional, que é o desalinhamento temporal entre os modelos de planejamento utilizados e as mais recentes

³ Região sul do Brasil, assim denominado pela coincidência de espaço com a bacia hidrográfica do rio da Prata.

⁴ A United Nations Stabilization Mission in Haiti e a United Nations Interim Force in Lebanon são as missões atualmente em curso que envolvem o emprego de forças militares brasileiras no exterior.

orientações políticas e estratégicas emanadas do poder civil. Enquanto os instrumentos de aplicação pertencem à década passada, tem-se que a Política Nacional de Defesa (MD, 2012b) e a Estratégia Nacional de Defesa (MD, 2012c) são documentos recentemente publicados.

Lembrando que a Sistemática de Planeamento Estratégico Militar (MD, 2005) é instrumento normativo recente, ainda pouco experimentado na prática profissional e pouco investigado pela comunidade acadêmica, é possível supor o porquê dos processos de tomada de decisão militar ainda serem metodologias em processo de implementação, discussão e amadurecimento. Quer a sistemática de planeamento estratégico organizacional, que se associa às estratégias de longo prazo, como a discussão do *projeto de força*⁵ e da edificação das capacidades militares, quer os modelos de planeamento de resposta militar, desde a gestão de crises até a gestão das operações militares propriamente ditas, apresentam oportunidades de verificação instrumental de validade e, potencialmente, de melhoria técnica e conceitual.

De qualquer modo, tem-se que assunto planeamento militar vem despertando a atenção dos pesquisadores militares e civis. Observa-se que o emergente esforço teórico que lhe é dedicado vem sendo desenvolvido com um recorte preponderantemente técnico e sob visão comparada (Leite, 2011; Lessa, 2006), ainda que, eventualmente, surjam análises voltadas à doutrina e conceitos (Silva, 2009). De qualquer modo, segue-se a tendência de discussão internacional recente e que vem persistindo no tempo (Pfeiffer, 2008; Madeira, 2009; Snyder, Mills, Resnick & Fulton, 2009).

Discussão paralela, que não vem sendo desenvolvida no Brasil mas que vem ganhando preponderância internacionalmente, é a que se associa ao modelo descendente (top-down) de planeamento, conforme sintetizado por Liotta & Lloyd (2005). Trata-se de perspectiva que favorece a integração sistêmica do planeamento (EDA, 2008; Lindstrom, 2007; Moroney, Grissom & Marquis, 2007; Moroney, Hogler, Kennedy-Boudali & Pezard, 2011), com benefícios associados à eficiência e redução de custos.

Assim sendo, sugere-se que:

Proposição 2a – As metodologias de planeamento estratégico em uso no âmbito da Defesa não atendem às intenções da política e estratégia nacionais. Tal se dá em decorrência da existência de (i) desalinhamento cronológico, isto é, os instrumentos, anteriores, tornaram-se obsoletos em função das demandas, posteriores; de (ii) desalinhamento conceitual, isto é, no contexto brasileiro política, estratégia e planeamento são atividades estanques; ou, ainda, (iii) da incidência simultânea de ambos os desalinhamentos.

Proposição 2b – Não há adequado suporte teórico e metodológico ao planeamento “de Defesa”, o qual acaba sendo construído com apoio de influências exógenas. Trata-se de consequência (i) da baixa institucionalização do Ministério da Defesa; (ii) da baixa institucionalização do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; (iii) da elevada institucionalização das Forças Armadas, de forma independente; (iv) da intensidade do relacionamento institucional das Forças Armadas nacionais com forças estrangeiras; ou, ainda, (iv) da combinação dos elementos anteriores.

⁵ O termo sintetiza considerações relacionadas com o preparo e articulação de forças militares, englobando variáveis como quantidade e natureza das tropas, locais de posicionamento e emprego no território nacional, doutrinas e planos de emprego em operações, etc. É a modelagem do sistema forças armadas.

Avançando, observa-se que as dificuldades no nível estratégico de planejamento também são reproduzidas no nível operacional. De início, destaca-se que a própria existência desde nível de decisão militar somente foi assumida a partir dos idos de 1980, e ainda assim relativamente restrita ao âmbito dos Estados Unidos e União Soviética (Vego, 1997; Telp, 2005). De qualquer modo, trata-se de nível de planejamento que ocupa espaço tanto relevante quanto crescente no âmbito das operações militares, a ponto de discussões recentes questionarem a correta dimensão e os elementos demarcatórios dos espaços “planeamento estratégico” e “planeamento operacional” (Kelly & Brennan, 2009).

Ainda que se reconheça a existência particularizada deste nível de decisão militar, o *Teatro de Operações* (MD, 2001), ainda não se verifica no modelo de tomada de decisão a diferenciação entre as perspectivas estratégica e operacional. Em termos formais, o primeiro documento da Defesa que sinaliza a existência de dois espaços distintos de atenção é a Doutrina de Operações Conjuntas (MD, 2011) a qual tem pouco mais de dois anos de existência.

Quanto a este tópico repete-se o cenário de desequilíbrio no que concerne ao suporte teórico disponível à estrutura e pensamento de Defesa, sendo maior a atenção dos pesquisadores militares quanto aos assuntos de interesse primário de suas próprias forças. Consequência direta dessa realidade é que o nível operacional, que por conceito basilar necessita ser implementado de forma conjunta, acaba ocupando espaço secundário e reduzido na agenda de investigação acadêmica nacional. Mais uma vez o Brasil se distancia do estado da arte do pensamento militar internacional, onde o nível operacional ocupa posição de destaque (King, 2011; NATO, 2010; Simon & Duzenli, 2010).

Neste sentido, há indícios de que:

Proposição 3 – Não há adequado suporte teórico e metodológico ao planeamento operacional no âmbito da Defesa. Trata-se de consequência da (i) incipiente institucionalização deste nível decisório no âmbito do planeamento de Defesa; (ii) da inexistência, em termos organizacionais, deste nível decisório em bases permanentes; (iii) da baixa institucionalização do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; ou, ainda, (iv) da combinação destes.

Interdisciplinaridade e Planejamento

Existem impactos recíprocos entre a sociedade e a instituição militar, ou entre o modelo civilizacional e a estrutura militar. A filosofia, a sociologia, a ciência política, a história, a administração, dentre outras áreas do conhecimento, de longa data se dedicam a tais estudos.

Retomando a síntese de Domingos Neto (2005), e assumindo a relação como unidirecional, tem-se que a cada modelo de sociedade corresponde um determinado pressuposto de organização militar e, conseqüentemente, um *modus operandi* de combater. Da idade média ao presente as Forças Armadas evoluíram de instrumentos de recrutamento sazonal e mercenário para um modelo tipicamente industrial – com ápice à época da II Guerra Mundial – e, deste, em momento de transição e rutura, para um modelo mais adequado à era da informação (Toffler, 1981).

Extensa, recente e contextualizada abordagem vem sendo desenvolvida por Caforio, que integra múltiplas perspectivas na tentativa de melhor analisar o tema, com especial contribuição de olhares mais próximos às ciências sociais (Caforio, 2008; Caforio, 2007). Através das obras coletivas sistematizadas pelo mesmo é possível sintetizar grandes áreas de atenção, a saber: desafios ao pensamento estratégico, às organizações militares e ao ensino militar no século XXI; situação e especificidades das relações civis-militares em diferentes espaços geográficos; mudanças organizacionais decorrentes do 11 de setembro; pesquisa e administração em ambientes militares; assimetria e tecnologia influenciando as *novas guerras*; culturalismo e operações militares; feminismo e organizações militares; etc.

Das diversas áreas possíveis de escolha, inicia-se por uma em especial, as relações *civis-militares*, assunto sobre o qual existe uma vasta literatura internacional. Temporalmente, o dilema remonta à Antiguidade, podendo ser sintetizado no brocado *Quis custo die tipsos custo des?* Trata-se, portanto, de uma questão clássica, que vem sendo desenvolvida ao longo do tempo por muitos autores, os quais analisam o tema de forma contextualizada à cultura, momento histórico, espaço geográfico, etc.

Assumindo-se como recorte conceitual o período que vem de meados do século passado até os dias atuais, é possível considerar a existência de escolas de pensamento associadas ao assunto: perspectivas iniciais, perspectivas culturalistas, perspectivas sociológicas, etc. A evolução do campo foi recentemente exposta por Migon (2013), que indica a existência de modelos teóricos associados à clássica questão do (i) controle civil; à visão da (ii) teoria da agência, com a perspectiva associada à assimetria informacional e o custo de transação associado à dinâmica; à (iii) visão culturalista, que explica o relacionamento em função da diferença de crenças entre civis e militares; à (iv) perspectivas regionalizadas, enfocando espaços (supostamente) homogêneos, como a América do Sul, dentre outras.

Uma das correntes teóricas mais recentes é a que se ocupa do estudo das relações civis e militares sob a ótica da eficiência da mesma. A partir das ideias quase simultâneas de Biddle & Long (2004) e de Nielsen (2005) verifica-se a emergência de uma agenda que se ocupa tanto do estudo do controle civil, quanto da eficiência militar. De destacar que em países onde as relações civis-militares já se encontram em estágios mais consolidados e/ou amadurecidos, a exemplo da América do Norte e de alguns países do espaço europeu, a ênfase na questão da eficiência é crescente. Em obra recente, Franke & Dorff (2012) consolidaram várias abordagens acerca do tema central “governo integral” (*whole of government*), conceito a partir do qual se avalia a eficiência da administração americana em face dos desafios à S&D daquele país: resposta a ameaças associadas aos *failed states*, eficácia da ação diplomática, eficácia das “equipes civis-militares” em ação no terreno, etc. Korski (2009), conduzindo análise contextualizada para a experiência britânica, aponta que o relacionamento civil-militar modificou-se em função do fim da guerra fria e das demandas específicas do modelo de operações que surgiu a partir daí, a exemplo das ações na Bósnia, Kosovo e Serra Leoa. Em comum, tem-se que as análises discutem a integração de estruturas civis e militares, desde as esferas mais elevadas da política nacional até os níveis estratégico, operacional e, mesmo,

nas ações no terreno. Em outras palavras, infere-se que na perspectiva anglo-saxã a tipologia contemporânea de operações militares requer a ação integrada e sinérgica de civis e militares em todos os escalões.

No Brasil, que pese as grandes transformações internacionais associadas ao fim da guerra fria e reorganização das estruturas de poder no sistema internacional, a agenda predominante foi de ordem econômica e administrativa (combate à inflação, estabilidade monetária, reforma do estado, etc.), tendo a gestão das políticas públicas de S&D avançado de forma residual. As discussões acerca do papel das forças armadas foram centradas, preponderantemente, nos debates associados à normalidade institucional e o papel destas na democracia, a exemplo do consolidado por D'Araujo (2000).

Daí que as Forças Armadas brasileiras, ao longo do século XX, tenham conduzido os seus planeamentos estratégicos e construído as suas doutrinas de forma predominantemente estanque. O relacionamento entre Marinha, Exército e Aeronáutica era típico de um modelo de cooperação e coordenação, mas não de integração. No alvorecer do século XXI, o pensamento estratégico militar ainda vivenciava momentos de instabilidade, tendo perdido o referencial tradicional da guerra fria e ainda não tendo construído seus novos marcos (Martins Filho, 2006). Uma consequência é que o conceito de operações conjuntas, envolvendo ações das três forças militares de forma sinérgica, ainda é relativamente recente no cenário brasileiro, sendo prioridade explicitada pela liderança política somente a partir da primeira Estratégia Nacional de Defesa formalmente publicada (MD, 2008).

Aumentando a instabilidade sistêmica decorrente dessa mudança de perspectiva, agravada pela natural resistência a mudanças por parte das organizações burocráticas, tem-se que o sistema internacional vem sofrendo profundas transformações, alterando o ambiente externo no âmbito da Segurança & Defesa. A conflitualidade vem migrando, com a diminuição do conflito entre estados e o aumento de ameaças intraestatais, assimétricas, a exemplo do terrorismo internacional, da criminalidade transnacional, etc. A nova tipologia de ameaças, ou *novas guerras* (Kaldor, 1998), obriga a uma certa reconstrução do modelo de resposta, deslocando o conceito das operações para o que vem sendo chamado de guerra no meio do povo (Smith, 2005).

Sob tal contexto, supõe-se que:

Proposição 4a – O modelo de planeamento militar é consequência do grau de amadurecimento das relações civis-militares. Quando este é elevado, tem-se que (i) as estratégias nacionais são construídas integrando capacidades civis e militares; (ii) planejadores civis e militares trabalham de modo sinérgico ao longo do processo de planeamento; (iii) a performance organizacional da Defesa é estimada em função dos resultados operacionais.

Proposição 4b – O modelo de planeamento brasileiro é significativamente diferente de modelos internacionais de referência. Trata-se de consequência (i) do grau de amadurecimento das relações civis-militares; (ii) do grau de compreensão da realidade internacional; (iii) das especificidades dos desafios de S&D nacionais; ou, ainda, (iv) da combinação destes.

A partir de um segundo elemento interdisciplinar de análise, a teoria da administração, observa-se que as discussões acerca da intersecção entre a política e a administração vêm de longa data. No final do século XIX, em reflexão que se transformou em referência, Wilson (1887) já buscava diferenciar a política da administração, apontando os espaços de autonomia, na medida em que são ciências distintas, e de convergência, a exemplo do interesse acerca da geração, implementação e avaliação de políticas públicas. Em obra recente, Demir (2009) retoma a discussão, apontando que o estudo do relacionamento política-administração é tanto relevante quanto controverso, razão pela qual propõe a análise do mesmo a partir de três grandes perspectivas: (i) política e administração como pares dicotômicos, isto é, como ramos independentes; (ii) atuação política da administração, isto é, a existência da “administração pública política”; e (iii) atuação integrada entre política e administração, isto é, perspectivas diferenciadas porém sinérgicas.

O campo das políticas públicas recebe especial atenção no âmbito dos estudos em administração. Raadschelders & Lee (2011) sistematizaram uma década de trabalhos publicados no *Public Administration Review*, com base no que é possível inferir a importância atribuída ao assunto pelos acadêmicos e práticos da área de administração pública. Poister, Pitts & Hamilton Edwards (2010), apoiados em extensa bibliografia, analisaram cerca de vinte anos de produção na área de planejamento estratégico associado à esfera pública. Com isso conseguiram apontar a existência de lacunas, teóricas e empíricas, com potencial de serem exploradas no desenvolvimento do campo, em especial a insuficiente comprovação da relação causal entre planejamento estratégico e performance organizacional. Todavia, considerando a existência de discussões teóricas acerca da eficácia do planejamento estratégico, verifica-se que a perspectiva preponderante é no sentido de que planejar é não apenas necessário mas também a opção preferencial para preparar a resposta às demandas do ambiente e incertezas do futuro (Bryson, 2004, pp. 3-29).

Teorias associadas às escolhas públicas (Monteiro, 2007), às alianças estratégicas corporativas (Inkpen, 2006, pp. 434-459) e, mesmo, às considerações empresariais quanto aos impactos que as políticas públicas geram nos negócios (Keim, 2006, pp. 620-640) são exemplos da relevância do estudo das políticas públicas no âmbito da administração.

Avançando, é possível particularizar o enlace da administração com o planejamento estratégico na esfera pública. No contexto brasileiro, verifica-se longo histórico de ações neste sentido (Rezende, 2011; Melo, 2011; Cardoso Jr. & Matos, 2011). A visão contemporânea de planejamento governamental pode ser associada à administração Fernando Henrique Cardoso, com o plano *Brasil em Ação*, que adotou os conceitos de *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* e de *Empreendimento Estruturante*. Foi quando se introduziram no âmbito da administração pública as primeiras ferramentas de gestão orientada para resultados.

Evoluindo do modelo de planejamento público imposto pela Constituição Federal (Brasil, 1988, Art.º 165) quadrienal, o governo Cardoso determinou a execução dos primeiros estudos exploratórios quanto ao planejamento de longo prazo, o Projeto Brasil 2020 (Sardenberg, 1999, pp. 42-49), o qual, todavia, não foi continuado. As estratégias recentes do Estado brasileiro (MD, 2012c) vêm informando que o futuro é incerto e que as ameaças são difusas, mas não

há uma metodologia estabelecida no sentido de realizar a “gestão deste futuro”. Surge aqui outra possibilidade de sinergia, tendo em vista a longa experiência da administração com a modelagem de cenários. Uma das áreas de gestão estratégica é a que se ocupa do planejamento de longo prazo, no âmbito do qual cenários e jogos empresariais são ferramentas de uso corrente. A antecipação aos desafios do futuro e as preocupações empresariais com uma melhor compreensão do ambiente de negócios, a exemplo da gestão de *stakeholders* (Ackermann & Eden, 2011; Freeman, 2004), têm o potencial de fornecer teoria, metodologia, instrumentos e experiências para uma atividade central do planejamento em Defesa, que é a busca da “consciência situacional” em relação às demandas e adversidades futuras, a fim de orientar o preparo e edificação de capacidades, ciclo de longo prazo que se inicia no presente.

A teoria da administração também apresenta elementos de tangência com o planejamento de Defesa quando se analisa a questão da estratégia, onde se verifica a existência de influências recíprocas entre a literatura militar e a literatura civil associada ao tema. Na literatura internacional há maior possibilidade de encontrar obras contemporâneas de estratégia escritas por autores militares e com aceitação no mercado editorial, a exemplo de recente tratado de estratégia publicado por Ribeiro (2009), no âmbito do qual se discute a natureza da estratégia, a subordinação da mesma à política, os processos estratégicos, etc. Também é relativamente frequente que planejamentos e ações estratégicas no âmbito das operações militares tornem-se cases transversais ao campo de estudos, sendo referência útil tanto à formação de estrategistas militares quanto civis, como se vê no texto de Rumelt (2011, pp. 11-31).

A teoria da guerra assume como pressuposto que a ação política condiciona e subordina a ação militar, o que leva à necessidade de que o modelo de planejamento da Defesa considere as decisões políticas como variáveis preliminares do processo de tomada de decisão e planejamento militar. Sob tal perspectiva, os processos de modelagem de força, consciência situacional, desenho organizacional, desenho operacional, dentre outros, guardam proximidade com conceitos em discussão atual no âmbito da teoria da administração, a exemplo das considerações de Hitt, Black & Porter (2012, pp. 80-2002) e de Hitt, Ireland, & Hoskisson (2009) quanto à formulação, gestão estratégica, planejamento estratégico e *inputs* externos e internos associados.

As considerações destes autores quanto às origens e processos da administração estratégica, suas bases teóricas de sustentação, os modelos de estratégia e planejamento atualmente consolidados na área empresarial e pública e os aspectos de gestão do capital humano associado são alicerces conceituais com elevada interconexão com as demandas do planejamento em defesa.

As especificidades dos modelos de estratégia e planejamento estratégico em administração também podem ser exploradas com o apoio de Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (1998), que propõem a sistematização das teorias da área em dez escolas, das quais três são de especial convergência com a área de defesa: a escola do *design*, a escola do planejamento e a escola do posicionamento. As possibilidades são (quase) óbvias, afinal, não é por mera coincidência que os militares utilizam o conceito de *operational design*, concedem elevada prioridade às ações de planejamento e estudam com cuidado o terreno e o ambiente onde operam!

De forma similar, tem-se que as forças armadas vêm assumindo o planejamento por capacidades como modelo preferencial, o que leva à possibilidade de associação teórica com tal campo de estudos no âmbito empresarial, como no modelo de identificação de competências proposto por Ljungquist (2007), ou no debate entre capacidades e competitividade proposto por Bitar & Hafsi (2007). Igualmente útil é a análise dos mecanismos teóricos de tomada de decisão empresarial, sendo exemplo a extensa contribuição que Nutt & Wilson (2010) organizaram, os quais oferecem ângulos novos ao estudo de tais processos, com possibilidades extensíveis aos Estudos de Defesa. Tal referencial torna-se mais oportuno quando se observa que é cada vez mais difícil isolar variáveis exclusivamente militares, ou civis, no âmbito da conflitualidade contemporânea.

Proposição 5 – O arcabouço teórico disponibilizado pela teoria da administração pode contribuir para a otimização do planejamento de Defesa. São áreas de esforço preferencial: (i) os estudos organizacionais, analisando a adequação da estrutura da Defesa; (ii) os estudos de políticas públicas, analisando a política de Defesa; (iii) a estratégia, analisando as estratégias organizacionais; e (iv) o planejamento estratégico, formulando ações estratégicas.

Considerações Finais

O presente ensaio teve por objetivo expor reflexões acerca do processo de planejamento da política pública defesa nacional. Para isso, iniciou-se com a discussão dos aspectos epistemológicos que envolvem a área de estudos da defesa, a permitir a melhor compreensão do ambiente de S&D, espaço de incidência da política, do planejamento, das investigações acadêmicas, etc. Em função da própria natureza do objeto de estudos, buscou-se uma visão interdisciplinar, apontando algumas intersecções com outras áreas do conhecimento.

O processo de planejamento em defesa vem sendo objeto de crescente atenção. As discussões de cunho epistemológico, de modo similar, também vêm ganhando espaço na agenda internacional. Ambos são ciclicamente influenciados pelo ambiente contemporâneo, o qual apresenta novas demandas, em fluxo crescente e acelerado. Surgem novos desafios, a questionar a vigência de conceitos e modelos preestabelecidos, a provocar a busca por novas respostas, a alterar comportamentos, etc.

Cabe destacar que o acima referido vem ocorrendo preponderantemente no plano internacional. O estado da arte do conhecimento sob reflexão se encontra em polos distantes do espaço brasileiro. De ressaltar que trata-se mais de consequência da menor dimensão e amadurecimento do campo no Brasil do que de agendas distintas em função de especificidades da realidade nacional.

Quanto à revisão da literatura, buscou-se um critério de inclusão considerando a abrangência, com a preferência por contribuições interdisciplinares, e a atualidade, com atenção às fontes mais recentes, sem descuidar das obras clássicas. Com relação a este último aspecto, uma decisão crítica foi com relação à inserção, em benefício do debate acerca da realidade brasileira, de literaturas com menor densidade, o que foi feito caso-a-caso, apreciando-se o valor de cada fonte em função do benefício à melhor compreensão do campo.

Da literatura internacional, extraem-se elementos para o entendimento da agenda internacional contemporânea, quer evidenciando as preocupações associadas à S&D nos países de referência, quer sinalizando áreas de estudos que podem contribuir com o debate. Com o apoio destas se emoldura o debate epistemológico, em especial os debates acerca das possibilidades advindas da teoria da complexidade e os que se associam à centralidade de Clausewitz para a edificação da teoria da guerra. É também a partir das fontes estrangeiras que se caracteriza o ambiente internacional de S&D, com novas guerras, failed states, guerra assimétrica, etc. Desafios que dão origem a propostas de integração da ação estatal, a exemplo do conceito de *whole of government*.

A literatura nacional evidencia dois recortes. Um, no sentido de permitir a compreensão do pensamento nacional de S&D à luz da perspectiva do Estado brasileiro, isto é, a partir de fontes bibliográficas com maior valor documental. Outro, no sentido de contribuir com o debate a partir da visão acadêmica, selecionando alguns autores de referência na área.

As principais lacunas visualizadas foram sintetizadas na forma de proposições. Foram sugeridos cinco núcleos temáticos como merecedores de atenção, a saber: (i) a insuficiência contemporânea da teoria de Clausewitz; (ii) as possibilidades de avanço associadas à teoria da complexidade; (iii) as limitações atuais do planejamento em defesa; (iv) as limitações atuais do planejamento militar em defesa; e (v) as possibilidades de contribuição associadas à teoria da administração.

A proposição inicial é de natureza epistemológica. Surgem duas variantes, as quais decorrem do entendimento de que as dinâmicas sociais do século XXI, e por extensão a conflitualidade contemporânea, possuem especificidades que demandam a construção de uma nova teoria fundante. Numa perspectiva macro, tem-se que a linearidade e as relações diretas de causa e efeito não são suficientes para explicar fenômenos como os associados aos sistemas complexos e adaptativos. Numa perspectiva mais específica, tem-se que o momento também é conveniente para um reexame da epistemologia da guerra, quer em função do surgimento de novos paradigmas científicos, quer pelo (limitado) poder explicativo em face de novas dinâmicas conflituais, como a primavera árabe e o terrorismo, por exemplo.

As duas proposições seguintes são, em essência, de natureza metodológica. Poderiam ser sugeridas como consequência lógica da proposição epistemológica. Isto é, modificando-se a forma de entender o conhecimento, as ciências e a guerra, surge a necessidade de reexame dos instrumentos de análise associados, a fim de restabelecer a coerência estrutural entre estes. Todavia, a fim de evitar dependência entre a proposição epistemológica e as proposições metodológicas, optou-se por ancorar as mesmas na literatura e na análise do campo. Sob tal prisma, verifica-se que os instrumentos de planejamento evidenciam desalinhamento conceitual e temporal com as orientações políticas e estratégicas superiores, razão suficiente para se sugerir a oportunidade de pesquisa, a fim de testar a coerência e/ou possibilidade de integração entre os mesmos.

As duas proposições finais são acessórias. Trata-se de possibilidade adicional de melhoria do processo de planejamento. A primeira proposição, que apresenta duas variantes, sugere que as deficiências da metodologia são influenciadas pela qualidade das

relações civis-militares, enquanto a segunda proposição indica que tais deficiências podem ser mitigadas e o processo pode ser otimizado com o apoio da teoria da gestão.

À luz da reflexão conduzida, tem-se a percepção de que o estado atual dos estudos de defesa, quer considerando o espaço internacional, quer restringindo a observação à realidade brasileira, apresenta relevantes possibilidades para a edificação de pesquisas científicas, tanto teóricas quanto aplicadas. A agenda intelectual contemporânea favorece o desenvolvimento de esforços intelectuais associados à essência e ao core da teoria da guerra. Ao mesmo tempo em que há contínua necessidade de soluções para os problemas concretos da S&D, o que demanda avanços aplicados, em especial na parte da construção das metodologias de resposta.

Referências Bibliográficas

- Ackermann, F. & Eden, C., 2011. Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice. *Long Range Planning*, 44(3), pp. 179-196.
- Alcoff, L.M. ed., 1998. *Epistemology: The Big Questions*. Malden: Blackwell Publishing Ltd.
- Arendt, H., 1969. *Da Violência*. New York: Harvest Book.
- Ashby, W.R., 1962. Principles of the self-organizing system. *Principles of Self-Organization: Transactions of the University of Illinois Symposium*. London: Pergamon Press, pp. 255-278.
- Axelrod, R., 2012. Launching “the evolution of cooperation”. *Journal of theoretical biology*, [Em linha] 299, pp. 21-4. Disponível em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21540040>, [Consult. 17 ago. 2013].
- Axelrod, R. & Hamilton, W.D., 1981. The evolution of cooperation. *Science*, [Em linha] 211(4489), pp. 1390-1396. Disponível em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/7466396>, [Consult. 17 ago. 2013].
- Bartholomees, J.B. ed., 2012a. *National Security Policy and Strategy*. 5th ed. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute.
- Bartholomees, J.B. ed., 2012b. *Theory of War and Strategy*. 5th ed. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute.
- Biddle, S. & Long, S., 2004. Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look. *Journal of Conflict Resolution*, 48(4), pp. 525-546.
- Bitar, J. & Hafsi, T., 2007. Strategizing through the capability lens: sources and outcomes of integration. *Management Decision*, 45(3), pp. 403-419.
- Bobbio, N., 2009. *O Terceiro Ausente: ensaios e discursos sobre a Paz e a Guerra*. São Paulo: Manole.
- Bonjour, L., 2010. *Epistemology: Classic Problems and Contemporary Responses*. 2nd ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

- Bousquet, A., 2008. Chaoplexic warfare or the future of military organization. *International Affairs*, [Em linha] 84(5), pp. 915-929. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2346.2008.00746.x>, [Consult. 10 ago. 2013].
- Brown, S. & Eisenhardt, K.M., 1997. The Art of Continuous Change: Linking Complexity Theory and Time-Paced Evolution in Relentlessly Shifting Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 42(1), pp. 1-34.
- Bryson, J.M., 2004. *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Byrne, D., 1998. *Complexity Theory and the Social Sciences: An Introduction*. London: Routledge (Taylor & Francis Group).
- Caforio, G. ed., 2008. *Armed Forces and Conflict Resolution: sociological perspectives*. Bingley: Emerald.
- Caforio, G. ed., 2007. *Social Sciences and the Military: an interdisciplinary overview*. Abingdon: Routledge.
- Cardoso Jr., J.C. & Matos, F. de, 2011. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil. In: J. C. Cardoso Jr., ed., s.d.. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil* 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 429-486.
- Coutau-Bégarie, H., 2010. *Tratado de Estratégia*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval.
- D'Araujo, M.C. ed., 2000. *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas.
- Dancy, J., Sosa, E. & Steup, M. ed., 2010. *A Companion to Epistemology*. 2nd ed. Oxford: Blackwell Publishing.
- Demir, T., 2009. Politics and Administration: Three Schools, Three Approaches, and Three Suggestions. *Administrative Theory & Praxis*, 31(4), pp. 503-532.
- Diniz, E., 2010. Epistemologia, História e Estudos Estratégicos: Clausewitz versus Keegan. *Contexto Internacional*, [Em linha] 32(1), pp. 39-90. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v32n1/v32n1a02.pdf>, [Consult. 05 mai. 2013].
- Domingos Neto, M., 2005. O Militar e a Civilização. *Tensões Mundiais*, 1(1), pp. 1-20.
- Exército Brasileiro (EB), 2001. *Estratégia (C 124-1)*. Brasília: EME (Estado-Maior do Exército).
- European Defence Agency - EDA, 2008. *Capability Development Plan*. Brussels: EDA, July, pp. 8-10.
- Einstein, A. & Freud, S., 1933. *The Einstein-Freud Correspondence (1931-1932)*. Paris: League of Nations.
- Escola Superior de Guerra - ESG, 2009a. *Assuntos Específicos*. Rio de Janeiro: ESG.
- Escola Superior de Guerra - ESG, 2009b. *Elementos Fundamentais*. Rio de Janeiro: ESG.

- Escola Superior de Guerra - ESG, 2009c. *Método para Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: ESG.
- Franke, V.C. & Dorff, R.H. ed., 2012. *Conflict Management and "Whole of Government": Useful Tools for US National Security Strategy?*. Carlisle Barracks: US Army War College Press.
- Freeman, R.E., 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. London: Pitman Publishing Inc.
- Freeman, R.E., 2004. The Stakeholder Approach Revisited. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 5(3), pp. 242-254.
- Freeman, R.E. & McVea, J., 2006. A Stakeholder Approach to Strategic Management. In: M. A. Hitt, R. E. Freeman, & J. Harrison, ed., s.d.. *Handbook of Strategic Management*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Freitas, J.M. da C., 2004. *A Escola Geopolítica Brasileira*. Rio de Janeiro: Bibliex.
- Governo Federal do Brasil, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasil: Casa Civil da Presidência da República.
- Governo Federal do Brasil, 2005. *Política de Defesa Nacional*. Brasil: Casa Civil da Presidência da República.
- Gray, C.S., 2007. *War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History*. Abingdon: Routledge.
- Hitt, M.A., Black, J.S. & Porter, L.W., 2012. *Management*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Hitt, M.A., Ireland, R.D. & Hoskisson, R.E., 2009. *Strategic Management: Competitiveness and Globalization*. 9th ed. Mason: South-Western Cengage Learning.
- Hosek, J.R., 2003. The soldier of the 21st century. *New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking*. Santa Monica: RAND Corporation, pp. 181-209.
- Howard, M., 2002. *Clausewitz: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Inkpen, A.C., 2006. Strategic Alliances. In: R. E. Hitt, Michael A. Freeman & J. S. Harrison, ed., s.d.. *The Blackwell Handbook of Strategic Management*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011a. *Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional(Parte I)*. Brasília: IPEA, 12.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011b. *Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional(Parte II)*. Brasília: IPEA, pp. 1-21.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. *Sistema de Indicadores de Percepção Social: Defesa Nacional(Parte III)*. Brasília: IPEA.
- Kaldor, M., 1998. *New & Old Wars*. Cambridge: Polity Press.
- Keim, G., 2006. Business and Public Policy: competing in the political marketplace. In: R. E. Hitt, Michael A. Freeman & J. S. Harrison, ed., s.d.. *The Blackwell Handbook of Strategic Management*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

- Kelly, J. & Brennan, M., 2009. *Alien: How Operational Art devoured Strategy*. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute.
- King, A., 2011. *The Transformation of Europe's Armed Forces*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korski, D., 2009. British Civil-Military Integration. *The RUSI Journal*, 154(6), pp. 14-24.
- Kuhn, T.S., 1962. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ladyman, J., Lambert, J. & Wiesner, K., 2011. *What is a Complex System?*. Bristol: Bristol University Press.
- Leite, M.D.A., 2011. *Planejamento estratégico das Forças Armadas baseado em capacidades: reflexos para o Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.
- Lessa, N. de O., 2006. *Uma proposta de metodologia de apoio ao planejamento estratégico das Forças Armadas baseado em capacidades*. São José dos Campos: Instituto Tecnológico da Aeronáutica.
- Lindstrom, G., 2007. *Enter the EU Battlegroups*. Paris: Institute for Security Studies.
- Liotta, P.H. & Lloyd, R.M., 2005. From here to there: the Strategy and Force Planning Framework. *Naval War College Review*, 58(2).
- Ljungquist, U., 2007. Core competency beyond identification: presentation of a model. *Management Decision*, 45(3), pp. 393-402.
- Madeira, C.M.G.R., 2009. O sistema de planejamento de forças nacional: implicações da adoção do modelo de planejamento por capacidades. *Cadernos Navais*, (28), pp. 13-99.
- Mahnken, T.G. & Maiolo, J.A. ed., 2008. *Strategic Studies: a reader*. Abingdon: Routledge.
- Martins Filho, J.R., 2006. *As forças armadas brasileiras no pós-guerra fria*. Tensões Mundiais, 2(3), pp. 78-109.
- Ministério da Defesa, 2001. *Doutrina Básica de Comando Combinado*. Brasília: MD.
- Ministério da Defesa, 2005. *Sistemática de planejamento estratégico militar*. 1st ed. Brasília: MD.
- Ministério da Defesa, 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: MD.
- Ministério da Defesa, 2011. *Doutrina de Operações Conjuntas*. Brasília: MD, 3.
- Ministério da Defesa, 2012a. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: MD.
- Ministério da Defesa, 2012b. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: MD.
- Ministério da Defesa, 2012c. *Política Nacional de Defesa*. Brasília: MD.
- Melo, V., 2011. *Planos nacionais de desenvolvimento: experiência brasileira e lições para o futuro*. In: J. C. Cardoso Júnior, ed., s.d.. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 239-286.
- Migon, E.X.F., 2011. *A Inserção dos Assuntos de Defesa na Agenda das Políticas Públicas*. Tese de Doutorado em Ciências Militares. UFRJ.

- Migon, E.X.F.G., 2013. Segurança, Defesa e as relações civis-militares: (re) leituras em apoio à construção de uma nova agenda brasileira. *Revista de Ciências Militares*, 1(1), pp. 101-121.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J., 1998. *Strategy Safari: a guide tour through the wilds of strategic management*. New York: The Free Press.
- Mitchell, M., 2009. *Complexity: A Guided Tour*. New York: Oxford University Press.
- Monteiro, J.V., 2007. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Moroney, J.D.P. et al., 2011. *Integrating the Full Range of Security Cooperation Programs into Air Force Planning*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Moroney, J.D.P., Grissom, A. & Marquis, J.P., 2007. *A capabilities-based strategy for Army security cooperation*. Santa Monica: RAND Corporation.
- North Atlantic Treaty Organization, 2010. *Comprehensive Operations Planning Directive*. Brussels: NATO Defense College.
- Nielsen, S.C., 2005. *Civil-Military Relations Theory and Military Effectiveness*. *Public Administration and Management*, 10(2), pp. 230-233.
- Nutt, P.C. & Wilson, D.C. ed., 2010. *Handbook of Decision Making*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Paparone, C.R., Anderson, R.A. & McDaniel, R.R., 2008. *Where Military Professionalism Meets Complexity Science*. *Armed Forces & Society*, [Em linha] 34(3), pp. 433-449. Disponível em: <http://afs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0095327X07310337>, [Consult. 18 ago. 2013].
- Pfeiffer, B.H., 2008. *Defence and Force Planning in Historical Perspective: NATO as a Case Study*. *Baltic Security & Defence Review*, 10, pp. 103-120.
- Phelan, S.E., 2001. What Is Complexity Science, Really? *Emergence*, 3(1), pp. 120-136.
- Poister, T.H., Pitts, D.W. & Hamilton Edwards, L., 2010. Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 40(5), pp. 522-545.
- Prigogine, I., 2003. O Fim da Certeza. In: C. Mendes & H. Larreta, ed., s.d.. *Representação e Complexidade*. Rio de Janeiro: Garamond, pp. 49-67.
- Prigogine, I. & Stengers, I., 1984. *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*. New York: Bantam Books (Random House Inc.).
- Proença Júnior, D. & Duarte, É.E., 2007. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(1), pp. 29-46.
- Raadschelders, J.C.N. & Lee, K.-H., 2011. Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review, 2000-2009. *Public Administration Review*, 71(1), pp. 19-33.
- Raza, S., 2010a. *Existe uma política de segurança no Brasil? Custos, deficiências e benefícios*. Banco de Idéias, XIII(49), pp. 1-16.

- Raza, S., 2010b. *Metodologia de análise de conflito para a formulação de políticas e estratégias de segurança*. Centro Argentino de Estudios Internacionales, pp. 1-29.
- Rezende, F., 2011. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. In: J. C. Cardoso Júnior, ed., s.d.. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 177-238.
- Ribeiro, A.S., 2009. *Teoria geral da estratégia*. Coimbra: Edições Almedina.
- Rudzit, G. & Nogami, O., 2010. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), pp. 5-24.
- Rumelt, R., 2011. *Good Strategy, Bad Strategy*. New York: Random House.
- Santos, M., 1991. *O caminho da profissionalização das Forças Armadas*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica.
- Sardenberg, R.M., 1999. *Cenários e Perspectivas para o Brasil: o projeto Brasil 2020*. s.n., pp. 42-49.
- Shirky, C., 2008. *Here comes everybody: the power of organizing without organizations*. New York: Penguin Books.
- Silva, C.E. de M.V. da, 2009. *O Sistema de Planejamento Estratégico do Exército Brasileiro (SIPLEx): uma análise da doutrina militar terrestre do Exército Brasileiro e do seu planejamento (2002-2007)*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos.
- Simon, G. & Duzenli, M., 2010. The comprehensive operations planning directive. *NRDC-ITA Magazine*, 14, pp. 16-19.
- Simon, H.A., 1962. The Architecture of Complexity. *Proceedings of The American Philosophical Society*, pp. 467-482.
- Simon, H.A., 1996. *The Sciences of the Artificial*. Cambridge: The MIT Press.
- Smith, H., 2004. *On Clausewitz: A Study of Military and Political Ideas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Smith, R., 2005. *The Utility of Force: the Art of War in the Modern World*. New York: Random House.
- Snyder, D. et al., 2009. *Assessing Capabilities and Risks in Air Force Programming*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Steup, M. & Sosa, E. eds., 2005. *Contemporary debates in Epistemology*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Taleb, N.N., 2007. *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.
- Telp, C., 2005. *The Evolution of Operational Art, 1740-1813: From Frederick the Great to Napoleon*. New York: Frank Cass Publishers.