



ARTIGOS ESTRATÉGICOS

ANO 2. NÚMERO 2. JAN /JUN 2017





Artigos Estratégicos

ANO 2. NÚMERO 2. JAN /JUL 2017





CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO

O Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) é subordinado ao Estado-Maior do Exército e foi criado pela Portaria nº 051-EME, de 14 Jul 03, para estudar e propor políticas e estratégias organizacionais.

EQUIPE

CHEFE

Cel Art Valerio Luiz Lange

ANALISTAS

Cel Inf Gerson Vargas Ávila

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Dougmar Nascimento das Mercês

Cel R1 Moraes José Carvalho Lopes Júnior

COORDENADORES DE PESQUISA

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Raphael Camargo Lima

ADJUNTO DE INFORMÁTICA

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

AUXILIARES

1º Sgt Com Vanderson Martins

Cb Valdeci de Sousa Lima Junior

ARTIGOS ESTRATÉGICOS

Artigos Estratégicos é uma publicação semestral do Centro de Estudos Estratégicos do Exército dedicada aos temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional. Contém artigos preparados pelos pesquisadores do CEEEx e por pesquisadores de outras instituições.

CONSELHO EDITORIAL

Cel Art Valerio Luiz Lange

Cel Inf Gerson Vargas Ávila

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Dougmar Nascimento das Mercês

Cel R1 Moraes José Carvalho Lopes Júnior

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Prof. MSc Raphael Camargo Lima

REVISÃO TÉCNICA

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Prof. MSc Raphael Camargo Lima

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Prof. MSc Raphael Camargo Lima

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

1º Sgt Com Vanderson Martins Barbosa

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Quartel General do Exército – Bloco J – 1º andar

70630-091 – Setor militar Urbano – Brasília/DF

Telefone: (61) 3415-4597

ceeex@eme.eb.mil.br

Disponível em PDF na página eletrônica:
www.ceeex.eb.mil.br

Artigos Estratégicos. Ano 2. Nº 2. Jan/Jul 2017. Brasília. Exército Brasileiro. Estado Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 47 p.
ISSN:2525-7099

1. América do Sul e Entorno Estratégico.
2. Conflitos Armados Contemporâneos.
3. Economia e Defesa Nacional.
4. Recursos Naturais e Geopolítica.

SUMÁRIO

Conflitos Armados Contemporâneos e Terrorismo

Gen Bda R1 Luiz Eduardo Rocha Paiva

Análise da atualização da Política e da Estratégia Nacional de Defesa de 2016 1

Economia e Defesa Nacional

Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva

O SISFRON no quadro das dinâmicas interagências na faixa de fronteira 21

Defesa e Segurança

Cel Art Valério Luiz Lange

Expeditionary Force Capability: Improving the Brazilian Military 30

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército. É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Análise da atualização da Política e da Estratégia Nacional de Defesa de 2016

Luiz Eduardo Rocha Paiva*

RESUMO

Após a Introdução do artigo, foi feita uma síntese da evolução do pensamento em defesa no Brasil, desde a independência, comentando as principais preocupações da nação com o tema, ao longo de cerca de dois séculos, e as decorrentes mudanças de prioridades com relação às possibilidades de conflitos. Nas duas seções seguintes, são comentadas, sucessivamente, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, atualizadas em 2016, destacando-se alguns aspectos positivos e negativos, na opinião do autor, como forma de contribuição para o debate sobre esses documentos. Na última seção, são feitas considerações finais, onde são destacados os aspectos mais relevantes abordados ao longo do texto, acrescentando-se as ideias julgadas pertinentes e necessárias ao seu melhor entendimento.

Palavras-chave: Política; Estratégia; Defesa; Ministério da Defesa; Forças Armadas.

ABSTRACT

This article synthesizes, in the first section, the evolution of the scientific thinking regarding national defense in Brazil, since the country's independence, going through comments on the nation's main concerns about the theme, over approximately two centuries, and the resulting changes in priorities regarding the possibilities of conflicts. The two following sections contain discussions, successively, over the National Policy of Defense and National Defense Strategy, updated in 2016, with highlights on some of the positive and negative aspects, in the author's opinion, as a contribution to the debate about these documents. Over the last section, there are some final considerations, where the most important aspects are highlighted and discussed throughout the text, and also, are added to the ideas which are deemed appropriate and necessary for their better understanding.

Keywords: Policy; Strategy; Defense; Department of Defense; Armed Forces.

* General de Brigada da Reserva do Exército Luiz Eduardo Rocha Paiva é Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, nas áreas de Conflitos Armados e Terrorismo, Professor Emérito e ex-Comandante da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

Introdução

A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), versões que estavam em vigor desde 2012, foram atualizadas e remetidas pelo presidente da República ao Congresso Nacional para apreciação ao final de 2016 e continuavam em debate naquela casa até a publicação do presente artigo. A primeira versão da PND fora lançada em 1996 e a da END em 2008. As duas contribuíram para que o tema extrapolasse o âmbito da expressão militar do poder nacional, abrindo espaços e se inserindo em outros segmentos da sociedade. Foi desenhado, assim, um novo cenário, onde a preocupação com a Defesa Nacional ganhou crescente visibilidade e teve maior penetração na sociedade, com reflexos positivos nas sucessivas atualizações desses documentos, inclusive nas de 2016. Várias empresas nacionais e estrangeiras buscaram implantar ou participar de projetos de produção de material de defesa, aproveitando oportunidades criadas, principalmente com a implantação da END em 2008, o que resultou em alguma modernização das Forças Armadas. Os estudos, pesquisas e trabalhos acadêmicos, com crescente participação de civis, ampliaram o universo de pensadores e interessados em defesa e contribuíram para elevar o tema aos níveis político e estratégico no âmbito nacional.

No entanto, ainda não se deu o amplo e efetivo engajamento da liderança nacional e de um universo relevante de formadores de opinião, condição básica para viabilizar o aporte de recursos em um montante que permita fortalecer a Defesa Nacional, hoje ainda mais difícil, em consequência da crise econômica. Da mesma forma, não houve o desdobramento desses documentos de defesa para os níveis seguintes de planejamento, ou seja, a atualização da Política e da Estratégia Militar de Defesa. Seriam esses os passos para a identificação das ameaças concretas e potenciais ao país, das áreas geográficas marítimas e terrestres relevantes para a defesa e suas prioridades, das capacidades necessárias à dissuasão ou ao enfrentamento das ameaças e da estrutura de forças exigida

para cumprir a missão básica das Forças Armadas – Defesa da Pátria.

Os documentos em comento têm vários aspectos muito positivos ao lado de outros avaliados como pontos fracos, por este autor, a serem revistos em atualizações futuras ou corrigidos, oportunamente, antes da conclusão dos trabalhos de apreciação da PND e da END no Congresso Nacional. Os propósitos do artigo são o de levantar alguns aspectos positivos e negativos, com ênfase nos últimos, e o de tecer comentários sobre questões relativas à Defesa Nacional, a fim de contribuir com novas ideias para alimentar o debate e contribuir com o aprimoramento dos estudos e planejamentos do Ministério da Defesa e das Forças Armadas.

Síntese da evolução do pensamento de defesa no Brasil

Após a independência, o Brasil se viu diante dos imensos desafios de consolidar a expansão territorial do período colonial, definir as fronteiras do país, garantir a unidade nacional, defender e manter a integridade do vasto território herdado do Império Português na América do Sul.

À época, nossas ameaças imediatas estavam no cone sul da América do Sul. Era preciso consolidar a posse das províncias que correspondem aos atuais estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul e garantir a navegação pelo Rio da Prata, vital para acessar os atuais estados do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Nesse caso, era preciso impedir que as Províncias Unidas do Rio da Prata, então sob a liderança política de Buenos Aires, dominassem as duas margens da foz da bacia daquele imenso rio.

Porém, ainda havia a Amazônia, que fora alvo da disputa entre Portugal e potências europeias, particularmente a França e o Reino Unido. Sua defesa, se por um lado tinha como um dos maiores óbices a distância ao centro do poder nacional, por outro, possuía a vantagem da dificuldade do acesso alienígena, pois sua porta de entrada se resumia,

praticamente, à foz do Rio Amazonas, dominada pelo Brasil. Quanto aos condôminos na Pan-Amazônia, os núcleos populacionais e econômicos e os centros de poder de cada um ficavam (e ainda estão) debruçados sobre o litoral do Oceano Pacífico ou a oeste dos Andes, tornando a Amazônia Brasileira pouco exposta a invasões vindas dos vizinhos na região. Assim, durante o período imperial, a prioridade da diplomacia e da defesa nacional estava na região platina, que foi palco de diversos conflitos armados até à consolidação dos limites internacionais dos países nela limítrofes. Assim, a geografia e a geopolítica permitem entender as preocupações do Império do Brasil em termos de defesa.

Após a Guerra do Paraguai, o Brasil ainda teve pendências para definir seus limites internacionais, nas quais se destacou a diplomacia nacional, tendo o Barão do Rio Branco como sua figura de destaque. À capacidade de negociador do insigne diplomata, devem-se os êxitos obtidos nas questões sobre a soberania na Ilha de Trindade com o Reino Unido, no oeste do Paraná e de Santa Catarina com a Argentina (Questão de Palmas), no Amapá com a França, no Acre com a Bolívia e nos tratados de limites com Holanda, Colômbia, Peru, Argentina e Uruguai. A única questão de fronteiras com resultado desfavorável ao Brasil foi a do Pirara (região de Roraima), com o Reino Unido, na qual o Barão do Rio Branco não atuou. Quando esteve à frente da diplomacia brasileira, ele propugnou pela manutenção de um poder militar capaz de apoiar a política externa e defender o país em eventuais contenciosos regionais e extrarregionais, sendo famosa a frase de sua autoria - não se pode ser pacífico sem ser forte. Enquanto a ameaça de conflitos pairou no cenário das relações exteriores do Brasil, houve empenho em manter as Forças Armadas em condições adequadas, embora não ideais, para defender a nação.

Após a consolidação do processo de definição das fronteiras e pacificado o entorno imediato do território nacional, ou seja, a

América do Sul, a possibilidade de conflitos armados envolvendo o Brasil na região diminuiu significativamente, com reflexos negativos para o desenvolvimento do poder militar. No entanto, as Forças Armadas sempre tiveram planos de emprego baseados em hipóteses de guerra, nas quais a prioridade era dada a eventuais conflitos entre o Brasil e a Argentina, com a previsão do envolvimento do Uruguai e/ou do Paraguai. Por outro lado, embora permanecesse a cobiça de algumas potências pela Amazônia, as disputas entre elas na Europa, África, Oriente Médio e Ásia e a ascensão dos EUA como potência mundial, ciosa de sua proeminência no Continente Americano, contribuíram para manter o Brasil e seus vizinhos distantes do eixo dos conflitos até a 2ª Guerra Mundial. A participação do país na Guerra de 1914-1918, ao lado da França, Inglaterra e EUA, foi restrita, haja vista nossa debilidade em termos de poder econômico, particularmente industrial, e militar.

Essas deficiências não deixavam o Brasil em situação de grave risco diante dos seus vizinhos, mas o colocavam em posição de extrema inferioridade em relação às potências extrarregionais e assim prosseguiu nos anos 1920 e 1930. O Brasil não tinha planejamento nem preparo para se defender contra potências europeias que pudessem ameaçar sua integridade territorial ou comprometer a soberania nacional, confiando estar distante do seu alcance e capacidade. O país contava com a provável proteção dos EUA, que assumia posição de destaque entre os líderes mundiais. Aceitava o risco, sempre possível, de sofrer pressões, coações ou intervenções dessa potência, ações que ela mostrava disposição de empregar na defesa de seus interesses no Continente.

Em consequência, o Brasil não teve poder militar para impedir nem reagir, de maneira efetiva e tempestiva, aos torpedamentos de navios da Marinha Mercante por submarinos do Eixo Nazifascista. No entanto, a Força Expedicionária Brasileira mostrou o valor do povo brasileiro, ajudou a alavancar nossa

liderança regional, projetou-nos mundialmente e despertou o país para as exigências que o futuro lhe traria. Por seu tamanho e riqueza, o Brasil não ficaria mais tão afastado das questões de maior relevância da agenda global. Era a globalização, inclusive dos conflitos, que se intensificava e se expandia ao longo do planeta.

Assim, após a 2ª Guerra Mundial, a nação percebeu a necessidade de Forças Armadas compatíveis com a estatura pretendida pelo país no cenário global, que estabeleceu o objetivo de se tornar uma potência nuclear mundial. A antiga hipótese de conflito no cone sul permaneceu prioritária, mas o Brasil passou a considerar a possibilidade de participar de um novo conflito mundial, onde estaria alinhado às potências ocidentais e sob a liderança dos EUA. Nesse período, conhecido como Guerra Fria, houve a expansão do conflito do tipo irregular, de caráter ideológico - a guerra revolucionária - conduzido pelos países socialistas para a implantação desse regime ao largo do planeta. O Brasil foi um dos alvos principais desse movimento e as Forças Armadas se viram envolvidas em um conflito interno, que requeria prioridades, doutrina e aprestamento específicos, em grande parte, distintos dos requeridos para os conflitos armados convencionais.

A criação do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e da Escola Superior de Guerra (ESG), surgida como consequência da participação do Brasil na 2ª Guerra Mundial, refletia a nova postura do país diante dos desafios que lhe seriam impostos pela globalização, um processo histórico cuja intensificação já vinha desde o primeiro quartil do século 20. O EMFA pode ser considerado o embrião do atual Ministério da Defesa e a ESG foi o primeiro centro de estudos e de formulação de estratégias de defesa e de políticas e estratégias de governo. A Guerra Fria ensejou o lançamento da Doutrina de Segurança Nacional, que orientava o enfrentamento da nova hipótese de conflito, consubstanciada na tentativa de implantação da guerra revolucionária socialista nos anos 1960-1970 e que foi

neutralizada antes de escalar para uma sangrenta e incerta guerra civil.

O tema defesa sempre fora quase que inteiramente restrito ao segmento militar e à diplomacia, ficando a maioria das lideranças políticas e a sociedade à margem da discussão e formulação de políticas e estratégias afins. O final da Guerra Fria, com a derrocada da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) frente à aliança ocidental, trouxe a ilusão de uma perene segurança global na sociedade brasileira e na comunidade mundial. Tal sensação não demorou a ser revertida em nações calejadas por séculos de conflitos, mas a consciência da necessidade de defesa, e de que ela não se improvisa, não existia e nem existe, ainda, na liderança nacional e nos segmentos formadores de opinião. Em consequência, o tema não sensibiliza a sociedade brasileira.

No Brasil, o início dos anos 1990 foi marcado pela ascensão política da esquerda socialista internacionalista, que chegou ao governo em 1994. Há muitos civis e militares, entre os quais este autor se inclui, que consideram a criação do Ministério da Defesa foi pautada não apenas pela necessária integração estratégica e operacional das Forças Armadas, mas também pelo objetivo de afastar o segmento militar do escalão decisório do Estado. O discurso alienígena, com a adesão de segmentos nacionais, pregava um novo papel para as Forças Armadas na América do Sul, a ser voltado para questões internas, pois a defesa externa seria garantida pela potência então hegemônica - os EUA. Essa ideia não vingou completamente, embora tenha plantado raízes hoje evidentes e visíveis quando se vê o constante emprego das Forças Armadas na segurança pública e em outras atividades subsidiárias.

Por outro lado, a evolução do contexto geopolítico mundial passou a ser marcada por seguidas crises político-militares na Europa Oriental, no Oriente Médio, na África e na Ásia. Ficou claro que, se era improvável um conflito global, havia distintas motivações (ideológicas, étnicas, religiosas, econômicas, sociais e políticas), gerando

contenciosos em regiões limitadas e que o entorno estratégico do Brasil poderia ser palco de um deles. Em situações que envolvam conflitos de interesses de uma ou mais de uma potência global, as Forças Armadas se fazem presentes e sua atuação, via de regra, compromete a soberania de países mais fracos.

Assim, o cenário geopolítico mundial e interesses internos do governo brasileiro levaram à elaboração e decretação de uma Política de Defesa Nacional em 1996. Essa medida fortaleceu a intenção do governo de criar o Ministério da Defesa (1999) e contribuiu para disseminar o interesse pelo tema para outros segmentos da sociedade, paulatinamente extrapolando o âmbito das Forças Armadas, já que o meio diplomático dele vinha se afastando desde o final dos anos 1980, com o final dos governos de militares.

A Política de Defesa Nacional foi atualizada em 2005, 2012 e em 2016, com a nova denominação de Política Nacional de Defesa (PND) a partir de 2012. A mudança de nome, com a inversão de posições entre a palavra “Nacional” e a palavra “Defesa”, deu a necessária amplitude à política, que assumiu um caráter nacional, pois o nome anterior poderia levar ao entendimento equivocado de que o documento era setorial. Passou a existir, dessa forma, um documento de defesa de nível político e nacional, suprimindo uma lacuna anterior, pois os documentos do antigo EMFA eram de caráter predominantemente setorial e operacional, ainda que houvesse diretrizes de níveis políticos e estratégicos mais amplos.

Ainda faltava a Estratégia Nacional de Defesa (END), nível seguinte ao da política, que só foi implantada no final de 2008 e já passou por duas atualizações (2012 e 2016). A demora em elaborar a END, ou seja, somente doze anos após a primeira PDN, parece confirmar que a principal razão da implantação desta última era fortalecer o propósito do governo de Fernando Henrique Cardoso de implantar o Ministério da Defesa. Por seu lado, a decisão de elaborar a END, cujos trabalhos se estenderam de 2007 a 2008, ocorreu, por coincidência ou não, após a

Venezuela divulgar um programa de fortalecimento de seu poder militar, com significativas aquisições de modernos equipamentos na Rússia, cuja consequência poderia ser sua ascensão como maior potência militar na América do Sul. Tal status comprometeria, sem dúvida, a liderança regional do Brasil.

Hoje, temos a PND, a END e o Livro Branco de Defesa, sendo este último um instrumento importante para a sociedade saber como se estrutura e organiza o setor de defesa do país, as políticas, estratégias, programas e projetos existentes, despertar o interesse da nação pelo tema, bem como ampliar a confiança mútua e motivar parcerias com outros países nos campos da defesa propriamente dita, da ciência e da tecnologia militar e da pesquisa e desenvolvimento de produtos de defesa.

O contexto internacional se tornou mais complexo com o impacto de uma crescente e assimétrica globalização, cujos resultados são distintos em função da capacidade dos atores para aproveitar as oportunidades que ela proporciona. Surgiram novas ameaças, estatais e não estatais e internas e externas, em acréscimo às tradicionais, e houve um extraordinário desenvolvimento científico e tecnológico, cujo conhecimento as potências procuram manter sob seu controle. O Brasil se viu diante da necessidade ampliar e consolidar sua projeção internacional, para não ser ultrapassado em um contexto geopolítico mundial, caracterizado pelas mudanças rápidas e radicais dos cenários, inclusive no campo militar.

Dessa forma, a PND e a END precisaram ampliar em muito o escopo da defesa nacional, pois suas necessidades não seriam atendidas por meio do preconizado nos antigos documentos de nível setorial, limitados ao atendimento das exigências militares impostas por antigas e ultrapassadas hipóteses de guerra. Hoje, os desafios e ameaças relacionados com o setor de defesa são muito mais complexos e não se limitam mais a duas ou três hipóteses fácil e

claramente definidas. Compreendeu-se que a defesa nacional extrapola o campo especificamente militar e se estende às áreas de atuação dos demais ministérios e às de grande parte do setor privado. A projeção do Brasil no cenário mundial, os interesses de potências extrarregionais por recursos de alto valor estratégico abundantes no patrimônio nacional, a intensa aproximação e cooperação com antigos rivais continentais, particularmente a Argentina, e o advento ou o agravamento de ameaças de natureza não militar e não estatal contra o Estado e a nação, levaram à ampliação das preocupações e do foco da Defesa Nacional, conforme refletiram a PND e a END em suas sucessivas versões.

Política Nacional de Defesa 2016

A aprovação da PND e da END pelo Congresso Nacional deverá estar concluída ao longo de 2017. Ao contrário das primeiras versões, é provável que o Ministério da Defesa tenha elaborado, previamente à atualização, um cenário prospectivo e o diagnóstico do setor de defesa, pois são documentos básicos para dar consistência a políticas desse nível e às estratégias decorrentes. Se assim foi, é provável que o cenário tenha recebido classificação sigilosa, pois não está disponibilizado para consultas. Quanto ao diagnóstico sobre o estado da Defesa Nacional, é lógico que não seja divulgado.

Após vinte anos da primeira versão da política em comento, pode-se constatar que o assunto passou a ter amplitude nacional. Aumentou sua inserção no meio acadêmico, com um salto na produção de conhecimentos sobre defesa, e foram atraídos outros segmentos, particularmente o empresarial, interessado em investir no setor, embora essa onda favorável tenha arrefecido após o advento da atual crise econômica. Houve a valorização dos níveis estratégicos, com um significativo avanço no preparo dos chefes militares para o exercício de cargos nos escalões mais elevados e aumentou o interesse, em todos os postos e graduações, pelos estudos de defesa naqueles níveis. No

entanto, não houve efetiva e significativa consolidação do processo de fortalecimento do poder militar, pois a liderança nacional, os formadores de opinião e a nação propriamente dita não se engajaram no sentido de garantir recursos no montante necessário e de forma permanente aos projetos de defesa. Qual seria o motivo?

A ilusão de segurança externa é uma das causas principais do desinteresse da sociedade de pelos projetos de defesa. Isso se explica, curiosamente, pela lei de mercado da oferta e procura. A nação vê um excesso de oferta de segurança no mercado das relações internacionais, portanto, sua reação é a baixa procura por meios de defesa, pois ela não percebe ameaças nesse mercado.

A seguir, são feitos comentários sobre o estabelecido em diversas seções da proposta da PND 2016 (a partir deste ponto chamada PND ou PND 2016, neste artigo).

Introdução (PND - seção 1)

Na PND (BRASIL, 2016a, p. 5), consta: “A complexidade do tema demanda que se articulem as ações do Ministério da Defesa com as de outros órgãos do Estado e da sociedade brasileira”. A PND é o documento de nível mais alto da Defesa Nacional, portanto, todas as expressões do poder nacional e segmentos afins do setor privado deveriam ter ciência dos objetivos nacionais de defesa, estratégias e ações estratégicas aos quais estariam relacionados e, assim, teriam um papel a desempenhar. Isso poderia ser feito com o devido cuidado, de modo a não ser interpretado como intromissão indevida. Não sendo a PND o documento mais propício para abordar a articulação de ações do Ministério da Defesa com outros ministérios, pois não convém torná-la extensa e comprometer sua objetividade, essa articulação deveria constar da END 2016, de forma resumida, mas isso não aconteceu, ao contrário da END 2012.

Contexto da Política Nacional de Defesa (PND - seção 2)

Adiante serão comentados alguns Fundamentos constantes no Contexto da PND (BRASIL, 2016a, p. 5). Na PND, Defesa Nacional é “conceituada como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2016a, p. 5).

O problema é que a sociedade não percebe as ameaças potenciais, situação compreensível, pois se trata de um universo de leigos no assunto, com a ilusão de que ameaças à soberania e ao território se restringem às oriundas diretamente do campo militar. Boa parte da população brasileira não sabe que o poder militar pode ser empregado, indiretamente, sob as formas de pressão e coação, a fim de contribuir com ações estratégicas prioritárias conduzidas nos campos político, econômico, psicossocial e científico-tecnológico.

Se esse desconhecimento pode ser compreensível na sociedade, é indesculpável na liderança nacional, pois ela conta com assessores no campo da defesa, cuja obrigação é identificar ameaças, inclusive potenciais. Para isso são preparados e, se alertam os escalões superiores sobre possíveis contenciosos futuros. A ausência de estratégias oportunas, no sentido de preparar o segmento de defesa para fazer-lhes face, é irresponsabilidade e falta de compromisso das lideranças nacionais. Se as assessorias não cumprem esse papel, será por incompetência ou temor para tratar de um tema muitas vezes desagradável, por ser de pouco apelo político-partidário e eleitoral para aquelas lideranças.

A leitura de documentos sobre tendências globais para as próximas décadas (EUA, 2008; EUA, 2012; REINO UNIDO, 2014; RÚSSIA, 2011) e o conhecimento da história e da atualidade do jogo do poder nas relações internacionais permitem aos escalões estratégicos identificar, perfeitamente, algumas ameaças potenciais capazes de gerar

conflitos do Brasil no futuro¹. Entre os indícios de ameaças potenciais podem ser apontados: o interesse de potências globais em garantir o acesso privilegiado a recursos estratégicos em qualquer parte do mundo; as ações para ter controle ou presença em áreas estratégicas de valor militar; a histórica disputa política, econômica e militar entre potências em várias regiões do planeta e, hoje, se projetando em nosso entorno estratégico; as ações de potências globais para restringir o desenvolvimento científico-tecnológico e militar das não potências; e a parceria entre atores não governamentais e potências mundiais, que no Brasil se manifesta nas iniciativas conjuntas visando limitar a exploração soberana de seu patrimônio, particularmente na Amazônia.

Como grande parte das lideranças civis está no universo de leigos em temas de defesa, quem tem o dever de alertar à nação o está cumprindo, pelo menos, com eficácia? Neste artigo, esse aspecto será comentado em detalhes quando for abordado o desenvolvimento de uma cultura de defesa no Brasil.

A PND considera que Segurança Nacional deve ser “entendida como a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (BRASIL,

¹ Ameaças potenciais são aquelas que podem se concretizar no futuro, sendo passíveis de visualização por meio da avaliação de contextos históricos e atuais ou da elaboração de cenários prospectivos. Para maiores informações sobre ameaças potenciais, pesquisar artigos do autor publicados em livro, impresso e digital, feito em pareceria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com o Estado-Maior do Exército (GHELLER et al, 2015). Consultar o capítulo 4 (p. 114 a 117 e 121 a 126) e o capítulo 6 (p. 206 a 209). Além do livro, pode ser acessada a palestra do autor realizada no Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx) em 2016, cujo link também está nas Referências.

2016a, p. 5). É utopia pensar que algum país possa ter um grau de segurança que o deixe “livre de pressões ou ameaças de qualquer natureza”. Portanto, ela deveria ser entendida como “a permanente busca de condições que permitam garantir a soberania e a integridade territorial da nação, superando pressões ou ameaças de qualquer natureza, bem como o exercício dos direitos e deveres constitucionais pelos cidadãos”.

Outro Fundamento destaca, como princípios da PND, “a solução pacífica das controvérsias, a promoção da paz e da segurança internacionais, o multilateralismo e a integração sul-americana, assim como a projeção do País no concerto das nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais [-]” (BRASIL, 2016a, p. 6). Faltou acrescentar, como princípio, a garantia da soberania e da integridade territorial do Brasil, pois é um propósito básico da defesa nacional. Se a projeção do país é um princípio da PND, com muito mais razão o são a soberania e a integridade territorial, como nossos interesses vitais.

Como foi feito com Defesa e Segurança Nacional, a PND deveria ter estabelecido um conceito para a Projeção Militar do Brasil, nos Fundamentos em comento, pois em diversos parágrafos da PND (BRASIL, 2016a, p. 6) e da END (BRASIL, 2016b, p. 27; BRASIL, 2016b, p. 28) aparece a ideia de nossa projeção internacional. Sugere-se, como definição: “a aplicação do poder militar no exterior em apoio à política externa, conforme a Constituição Federal e de acordo com o direito internacional, com os objetivos de persuadir e atrair parceiros ou de neutralizar ameaças à consecução de interesses nacionais”. É comum os documentos de segurança e defesa de outros países, particularmente potências, tratarem de sua projeção internacional. Portanto, é necessário que o Brasil esclareça como entende essa projeção, a fim de deixar claro que a intenção não é expansionista nem imperialista.

O entorno estratégico brasileiro, constituído pela América do Sul, Atlântico

Sul, países da costa ocidental africana e Antártida, permaneceu como área de interesse prioritário da defesa (BRASIL, 2016a, p. 6). Porém, o Fundamento que se seguiu a este estabeleceu que:

[...] em função das tradicionais relações, a América do Norte e a Europa também constituem áreas de interesse e, ainda, em face dos laços históricos e afinidades culturais com o Brasil, os países de língua portuguesa merecem especial atenção aos esforços de cooperação no campo da Defesa. Igualmente, ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção àquela região (BRASIL, 2016a, p. 6).

Não há motivo para incluir, especificamente, a América do Norte e a Europa como áreas de interesse e omitir os parceiros no grupo dos BRICS (Rússia, China, Índia e África do Sul), com quem o Brasil tem uma significativa cooperação política e econômica, que vem ampliando, também, no campo militar. O fundamento em pauta deveria ter mencionado apenas os países de língua portuguesa e o Caribe, sem passar a ideia de, pela omissão, excluir outros parceiros das áreas de interesse.

O Contexto da PND, quando trata do ambiente nacional (BRASIL, 2016a, p. 6), se refere “às áreas onde se concentram os poderes político e econômico e a maior parte da população brasileira, além da Amazônia e do Atlântico Sul” como as que merecem maior atenção (BRASIL, 2016a, p. 7). Deveria esclarecer que o detalhamento das regiões prioritárias, em cada uma daquelas áreas, seria estabelecido em outros documentos de defesa. Dessa forma, evitaria transmitir a ideia de falta de foco, haja vista as imensas dimensões territoriais e marítimas ocupadas, respectivamente, pela Amazônia e o Atlântico Sul. Nelas existem regiões passivas, do ponto de vista da defesa, ou seja, menos expostas e menos sensíveis do que outras com grande relevância estratégica como o são, por exemplo, a foz do Rio Amazonas, Roraima, as ilhas oceânicas, o “saliente nordestino” e a bacia do Rio da

Prata, onde se encontram a Hidrelétrica de Itaipu e o Aquífero Guarani.

No tocante ao ambiente internacional (BRASIL, 2016a, p. 8), o Contexto considerou que:

[...] o período sem conflitos graves e a convergência de interesses poderão contribuir para o incremento da cooperação entre os países Sul-americanos [...] e a execução de projetos de defesa, visando [...] ao desenvolvimento de capacidades tecnológicas e industriais, além de estratégias para a solução de problemas comuns (BRASIL, 2016a, p. 10).

Não há dúvidas sobre a necessidade e a relevância da cooperação militar no âmbito regional e extrarregional, porém, o Brasil precisa manter o máximo possível de autonomia política e estratégica. Não deve engessar-se em função de acordos internacionais, da participação em organismos regionais e da constituição de parcerias em pesquisa, desenvolvimento e produção de meios de defesa, que lhe retirem elevados graus de liberdade de ação para decidir de acordo com seus interesses. Se o país tiver uma parceria para produzir determinado equipamento, os itens de maior complexidade tecnológica devem ser produzidos no Brasil, pois em caso de conflito, o parceiro poderia adotar uma posição política, por opção ou pressão, que o impedisse de fornecê-los. A mesma perda de liberdade de ação ocorre em arranjos coletivos permanentes de defesa, além de nada garantir que os parceiros sejam fiéis aos acordos estabelecidos.

Por outro lado, nossa liderança e projeção na América do Sul serão limitadas pela crescente presença de potências como a China, a ser seguida pela Índia e, possivelmente, pela Rússia. Isso será motivo de disputas daquelas potências com as ocidentais e o Japão, há muito presentes no subcontinente, com reflexos para o Brasil, assim como acontece na Europa Oriental, Oriente Médio e na região Ásia-Pacífico. São potências com atrativos econômicos,

industriais, financeiros, militares e científico-tecnológicos para atrair nossos vizinhos, pois são bem superiores aos que poderemos propor durante muitos anos à frente. Assim, embora não haja alternativa à existência de elevada autonomia e desenvolvimento equilibrado, para ascender entre as potências mundiais, o Brasil se autolimitou a ser forte apenas na expressão econômica e, mesmo assim, dependente de produtos primários. Negligenciou o campo militar, o científico-tecnológico e o industrial, no que tange a produtos de alto valor agregado. Não sendo uma potência equilibrada em todas as expressões do poder, a tendência indica a nossa permanência em um nível secundário, no âmbito regional e global, quando comparado às potências globais.

Um dos aspectos destacados no Contexto da PND, quando se refere ao ambiente internacional, é a intenção de consolidar o Atlântico Sul “como Zona de Paz e Cooperação [...] para resguardá-la da interferência de interesses não legítimos” (BRASIL, 2016a, p. 10). É uma pretensão utópica, pois se uma potência rival às da aliança ocidental projetar-se na região, disputando interesses com esta última, o Atlântico Sul se transformará em zona de conflito, independente da vontade do Brasil e dos condôminos dessa parte do oceano. Assim tem sido a história do jogo do poder entre potências e o que o país precisa fazer é desenvolver poder militar capaz de dissuadir ameaças e proteger seu litoral, ilhas oceânicas e rotas de navegação vitais para o comércio do país.

Concepção Política de Defesa (PND - seção 3)

A Concepção Política de Defesa (BRASIL, 2016a, p. 11) considera a existência de três pilares garantes da Segurança e da Defesa Nacional e estabelece os posicionamentos adotados pelo Brasil na concepção desta última. Os pilares definidos na Concepção foram o desenvolvimento, a diplomacia e a defesa, pecando por não incluir a Inteligência Estratégica, cuja importância decisiva será

ênfaticamente posteriormente neste artigo. Os posicionamentos são importantes, pois servem de orientação aos encarregados, no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas, de elaborar a END e os documentos subsequentes. Prestam-se, também, a dar conhecimento da visão ou intenção do alto escalão da Defesa Nacional aos diversos públicos, desde os interessados em conhecer a PND aos que a utilizam por necessidade profissional, no que tange ao desenvolvimento e condução da defesa do país.

Um dos posicionamentos preconiza que o Brasil deve “repudiar qualquer intervenção na soberania dos Estados e defender que qualquer ação nesse sentido seja realizada de acordo com os ditames do ordenamento jurídico internacional” (BRASIL, 2016a, p. 11). Isso abre um precedente perigoso, pois não se pode descartar, no futuro, uma decisão das Nações Unidas no sentido de limitar a soberania brasileira na Amazônia. Nesse caso, usando como pretextos a proteção do meio ambiente ou o atendimento de aspirações de pretensas “nações indígenas”, com base na Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas (DUDPI), combinada com a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas conhecida como Responsabilidade de Proteger (RdP)². Por isso, deveria ter sido

² A DUDPI (ONU, 2007), aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas com voto favorável do Brasil, concede direitos aos indígenas em suas terras, que comprometem a soberania dos países signatários. A DUDPI pode ser pesquisada em artigo do autor publicado no mesmo livro supracitado. Consultar capítulo 10 (Apêndice A, p. 386 a 394), com especial atenção aos artigos 4º, 5º, 9º, 19, 26(2), 30, 42 e 46 da DUDPI. Essa Declaração ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional, por isso, não tem efeitos legais no Brasil. Quanto à Responsabilidade de Proteger (ONU, 2013), trata-se de Resolução do Conselho de Segurança da ONU, exarada em 2005, pela qual os “Estados devem proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e todos os outros crimes contra a humanidade. Quando a obrigação não é cumprida, a comunidade internacional tem de intervir”. A Resolução é vista com desconfiança, pois poderia servir de pretexto para “justificar” a intervenção em um país alvo do interesse de potências mundiais. Se uma comunidade indígena não tiver atendidos anseios que julgue garantidos pela DUDPI, poderá evocar a RdP, desde que as Nações Unidas julguem atendidos os

incluído, ao final do parágrafo, o seguinte complemento: “desde que ressalvados os interesses do Brasil”.

Outro posicionamento preconiza “estimular o fundamental envolvimento de todos os segmentos da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, para o desenvolvimento de uma cultura participativa e colaborativa de todos os cidadãos” (BRASIL, 2016a, p. 12). Essa questão merece um comentário detalhado, considerando a relevância da consciência de defesa em uma nação, particularmente em seu escalão decisório e nos formadores de opinião.

Hoje, a ênfase na motivação da sociedade para participar dos assuntos de defesa tem sido nas atividades acadêmicas do tipo seminários, encontros, palestras e cursos de graduação e pós-graduação em defesa. Porém, o resultado dessas iniciativas só será sentido em longo prazo, o que é insatisfatório, haja vista ser preciso acelerar o processo de fortalecimento do setor em pauta. É preciso haver posicionamentos e discursos claros, objetivos e assertivos por partes dos altos escalões da Defesa Nacional, no sentido de mostrar à sociedade e às suas lideranças a situação de grave indignação das Forças Armadas, a necessidade de ingentes esforços no sentido de recuperar sua operacionalidade e de que isso demandará programas e investimentos de longo prazo e sem solução de continuidade. O discurso deve massificar o questionamento à nação sobre se ela crê que o Brasil nunca entrará em um conflito armado na disputa por interesses vitais no futuro. Aos cidadãos que acreditarem em tal possibilidade nada haverá a ser feito. Porém, a maioria, que certamente discordará, precisará saber que o Brasil deve se preparar, desde já, para

requisitos para a intervenção. Se o pleito for respaldado por uma operação psicológica de nível mundial, que “satanize” o governo brasileiro, poderá gerar um cenário de intervenção ou, ao menos, de ingerência internacional. Uma potência global ou coalizão de potências, com apoio da comunidade internacional, não vai considerar como motivo de impedimento o fato de o Congresso Nacional não ter deliberado e aprovado a Declaração. Prevalecerá o valor dos interesses em vista, como nos ensina a história.

dissuadir ou reagir a países capazes de ameaçar, de fato, nossos interesses vitais no futuro, pois defesa não se improvisa.

Só o esforço concentrado do Ministério da Defesa e das Forças Armadas poderá convencer a nação da existência de ameaças potenciais e reverter o afastamento da sociedade, lideranças e formadores de opinião dos assuntos de defesa. Porém, no sistema presidencialista, as Forças Armadas têm dupla subordinação: ao chefe de Estado e ao chefe de governo, que são a mesma pessoa. O normal tem sido a liderança política antepor os interesses partidários aos nacionais. No entanto, a nação tem o direito de saber os riscos à sua segurança externa e, para isso, precisa conhecer a opinião de chefes militares em quem investiu por décadas para estudar, planejar e preparar sua defesa. Instâncias de governo limitadas por interesses político-partidários não devem impedir a relação das Forças Armadas com a nação, máxime sendo tal vínculo calcado em aspirações nacionais e desprovido de interesses sectários.

Surge então o importante papel a ser desempenhado pela Comissão de Relações Exteriores do Senado (CRE) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDEN). Hoje elas costumam realizar, eventualmente, audiências públicas com militares da ativa e da reserva, autoridades e estudiosos civis sobre defesa nacional e suas políticas e estratégias preconizadas nos documentos afins. Em audiências públicas, os militares da ativa jamais irão colocar sua opinião, caso não comunguem com as posições de suas Forças e do Ministério da Defesa. Não irão mostrar situações de ameaças potenciais se não forem reconhecidas oficialmente pelo governo. Os militares da reserva e os poucos estudiosos civis, que assim procedem, não conseguem ressonância para suas preocupações. Portanto, seria fundamental a CRE e a CREDEN ouvirem os chefes militares da ativa, dos altos escalões das Forças, em audiências reservadas e com compromisso firmado de confidencialidade. Nessas audiências, os chefes militares teriam a obrigação de

manifestar a própria opinião, e não a posição oficial, sobre os questionamentos feitos pelas Comissões. Eles estariam respondendo à nação, por intermédio de seus representantes, conscientes de que é a ela a quem servem e foi ela quem lhes custeou o ensino e a profissão destinada à sua defesa.

O futuro da Pátria e das gerações vindouras não pode ser limitado por interpretações ultrapassadas sobre disciplina intelectual. O senhor da lealdade do militar é a nação e não o Ministério da Defesa, o governo ou mesmo o Estado. As Comissões, sem citar os entrevistados, decidiriam convocar ou não o ministro da Defesa para justificar políticas e estratégias adotadas. Se ele não lograsse êxito, a nação seria alertada por seus representantes, que proporiam as medidas para corrigir os rumos. Parlamentares são formadores de opinião e o impacto de suas colocações, feitas de forma pública, daria forte contribuição para a tomada de consciência pela sociedade da relevância da defesa do país.

Objetivos Nacionais de Defesa (PND - seção 4)

A inclusão do significado de cada Objetivo Nacional de Defesa (OND) melhorou bastante a possibilidade de seu entendimento pelos escalões encarregados da elaboração dos documentos de defesa subsequentes, isto é, da END, da Política Militar de Defesa (PMD), da Estratégia Militar de Defesa (EMiD) e dos Planos de Campanha.

No OND II “Assegurar a capacidade de defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas”, a PND preconiza que elas devem ser dotadas das “capacidades necessárias para realizar a vigilância, o controle e a defesa do território, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo brasileiros e prover a segurança das linhas de comunicação marítimas” (BRASIL, 2016a, p. 12). Faltou incluir o espaço cibernético, cuja relevância vai elevá-lo à condição de mais uma das dimensões do campo de batalha. A inclusão tornaria o preconizado para as Forças

Armadas, nesse objetivo, coerente com a END, pois esta insere o espaço cibernético entre aquelas áreas quando aborda a Capacidade de Proteção (BRASIL, 2016b, p. 19).

A PND estabeleceu o OND V “Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais”, esclarecendo que ele diz respeito à participação do Brasil nos mecanismos de resolução de controvérsias no âmbito dos organismos internacionais, complementada pelas relações com toda a comunidade mundial, na busca de confiança mútua, pela colaboração nos interesses comuns e pela cooperação em assuntos de segurança e defesa (BRASIL, 2016a, p. 13).

Faltou acrescentar que a cooperação em assuntos de segurança e defesa seria condicionada aos interesses nacionais. O Brasil não deve se dispor, a priori, a atender às aspirações de uma parte da comunidade global ou aos objetivos de organismos internacionais, sem considerar os interesses nacionais, pois sempre será possível haver pressões indevidas de atores estatais poderosos e com força política naqueles organismos, visando atender a seus propósitos.

O OND VIII propõe “Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional” (BRASIL, 2016a, p. 13). É um desdobramento de posicionamento, do mesmo teor, da Concepção Política de Defesa, comentado anteriormente. Isso reflete a importância e a consequente preocupação com a alienação da sociedade e de suas lideranças com relação a um assunto que afeta o futuro e a própria existência da nação como ente soberano e respeitado na comunidade internacional.

Estratégia Nacional de Defesa 2016

A versão de 2016 ficou mais objetiva e melhor organizada, facilitando a leitura e, dessa forma, a compreensão das necessidades,

desafios, princípios e rumos sobre os quais se pretende estruturar o setor de defesa. A antiga versão estava demasiadamente detalhada, tecendo considerações e estabelecendo orientações que poderiam constar de diretrizes posteriores ou de documentos de defesa subsequentes. A sequência dos tópicos também ficou mais bem encadeada, pois o texto da END 2012 dava a impressão que, de forma recorrente, se voltava a tópicos já abordados, que poderiam e deveriam ter sido anteriormente esgotados. Em suma, houve um significativo aperfeiçoamento em relação às versões anteriores.

Introdução (END - seção 1)

No segundo e no terceiro parágrafo da Introdução, a END considera que:

O Brasil tem a consciência de que ‘nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte’ [e que] a sociedade brasileira vem tomando maior consciência da sua responsabilidade na preservação da autonomia do País e da importância de dotá-lo de ferramentas que o capacitem a garantir a consecução de suas legítimas aspirações (BRASIL, 2016b, p. 16).

Não obstante a validade da ideia contida na assertiva acima, o fato é que ela destoa totalmente da realidade nacional, pois a sociedade, suas lideranças e os formadores de opinião não têm consciência da necessidade de um poder militar com tal envergadura. Além do que já foi comentado neste artigo, pode-se acrescentar que, poucos anos após a entrada em vigor da END de 2008, começou a reversão do empenho do governo para fortalecer as Forças Armadas. Os atuais investimentos em projetos de defesa demonstram a baixíssima prioridade a elas conferida e assim vai permanecer por muitos anos, pois a crise econômica atual agravou esse quadro perigoso. Resulta que as Forças Armadas não implantaram um Projeto Conjunto de Forças, opção fundamental para que o país tivesse poder militar dissuasório em face de países capazes de ameaçá-lo militarmente.

Fundamentos (END – seção 3)

Um importante aperfeiçoamento na atualização da END, ao abordar o Poder Nacional, foi identificar e definir o que se visa com cada uma das Capacidades Nacionais de Defesa (BRASIL, 2016b, p. 18-23), segundo a ótica do Ministério da Defesa, possibilitando o entendimento comum dos escalões encarregados da elaboração dos documentos de defesa subsequentes e planejamentos decorrentes.

Outra inovação relevante foi destacar a relação entre Ações de Diplomacia e Ações de Defesa, pois elas se auxiliam mutuamente e se complementam, sendo lícito dizer que a diplomacia é a vanguarda da defesa nacional que, em contrapartida, pode empregar seus meios para robustecer as ações empreendidas pela Política Externa do país. No entanto, omitiu a participação, no mesmo nível, da Inteligência Estratégica Nacional, que forma um tripé com a Diplomacia e a Defesa, como será abordado mais adiante.

Ao tratar do Setor de Defesa (BRASIL, 2016b, p. 24), faltou ao Ministério da Defesa exercer sua autoridade para corrigir a grave distorção da existência de planos singulares de estruturação, reequipamento e articulação das Forças. Nesse tópico, deveria ser determinada a elaboração do Projeto Conjunto de Forças Armadas, mencionado anteriormente, que se traduzisse em um sistema de defesa com capacidade de anti-acesso e negação de área³. Só assim a defesa seria, de fato, integrada e não haveria as indevidas divergências de esforços e disputas entre as três Forças para garantir recursos a seus projetos singulares. Um projeto conjunto é muito mais consistente e efetivo para promover a integração de nossa estrutura de defesa e o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (BRASIL, 2016b, p. 25) deveria estar nele inserido, seguindo suas diretrizes e prioridades.

³ Para maiores informações sobre o sistema conjunto de defesa anti-acesso e negação de área, ver Paiva (2015, p. 128-134).

No tocante à missão-síntese de cada Força, constante na END, chama à atenção a diferença entre as redações. Indica a falta de integração já na definição do ponto de partida de políticas, estratégias e planejamentos de Instituições, cuja finalidade é comum e está definida na Constituição Federal (Art. 142). Na Carta Magna, consta a destinação constitucional das Forças Armadas, que é a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Existe, ainda, a Lei Complementar nº 97/1999, que estabelece as atribuições subsidiárias das Forças Armadas, e os Decretos da PND e da END, onde se constata a intenção de integrar a Defesa Nacional com a Ação Diplomática do país. Desse arcabouço legal, derivam as missões específicas de cada Força Singular, que compõe as nossas Forças Armadas. A missão-síntese da Marinha do Brasil, como consta na END, é:

preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em lei; e para o apoio à política externa (BRASIL, 2016b, p. 25).

A missão-síntese do Exército Brasileiro é:

contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social (BRASIL, 2016b, p. 27).

A missão-síntese da Força Aérea Brasileira é: manter a soberania do espaço aéreo nacional com vistas à defesa da Pátria (BRASIL, 2016b, p. 29).

Da análise do arcabouço legal, conclui-se que não poderia deixar de constar, nas redações das três missões, o seguinte: “defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem”, pois estão

impostos na Constituição; cumprir atribuições subsidiárias, pois elas estão previstas em lei; e apoiar a Política Externa, como se deduz da PND (BRASIL, 2016a, p. 5) e END (BRASIL, 2016b, p. 24-25).

Soberania Nacional, como consta na Constituição, é fundamento da República Federativa do Brasil (Art. 1º, Inciso I). Está em nível acima do que corresponde à Defesa Nacional, sendo um dever de todo cidadão e de qualquer organismo, estatal ou não, contribuir para garanti-la. Portanto, “contribuir para a garantia da soberania nacional” é uma obrigação que não identifica as Forças Armadas, nem caracteriza, especificamente, o papel que lhes compete na sociedade. O legislador atribuiu-lhes a defesa da Pátria, na Constituição Federal, como uma de suas tarefas específicas, por meio da qual, aí sim, elas contribuem para garantir a soberania do país. Não cabia retornar a esse fundamento da República para definir a missão-síntese do Exército.

Por outro lado, a Lei Complementar nº 97/1999 define, como atribuição subsidiária geral, a cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, à qual agrega a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social. Portanto, o correto seria colocar na missão-síntese “cumprir as atribuições subsidiárias previstas em lei”, pois essas atribuições não se restringem ao “desenvolvimento nacional e ao bem-estar social”, como se verifica no texto da mencionada norma legal.

Por fim, à exceção das operações em que apenas uma das Forças Singulares é acionada, nas demais situações, isto é, quando elas atuarem compondo forças conjuntas, o seu emprego ficará a cargo de um comandante, que não estará subordinado a nenhuma das Forças Singulares. Não cabe, portanto, colocar na missão-síntese o “preparar e empregar”, assim como não é conveniente usar apenas o “preparar”, pois isso poderia levar alguns setores preconceituosos a tentar retirar ou limitar a participação das Forças na elaboração da PND

e da END, atividade em que sua experiência e conhecimento são indispensáveis.

Dessa forma, a missão-síntese de cada Força poderia ser: “contribuir, como poder militar naval (terrestre ou aeroespacial), para a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em lei; e o apoio à política externa”.

No preconizado para os Setores Estratégicos (BRASIL, 2016b, p. 30), verifica-se que, para o Setor Cibernético (BRASIL, 2016b, p. 31), foi determinado:

[...] fomentar a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação, com foco nas tecnologias que permitam o planejamento e a execução da Defesa Cibernética no âmbito do Setor de Defesa e que contribuam com a Segurança Cibernética no âmbito nacional.

É preciso ficar clara, até como reforço à dissuasão, a disposição de usar o espaço cibernético para qualquer tipo de operação, inclusive tomando a iniciativa em caso de ameaça. Para isso, ao invés de “execução da Defesa Cibernética” a redação deveria ser “execução de operações cibernéticas”.

Estratégias e Ações Estratégicas de Defesa (seção 4)

As Estratégias de Defesa (ED) e suas Ações Estratégicas de Defesa (AED) decorrentes foram relacionadas, logicamente, aos Objetivos Nacionais de Defesa (OND) estabelecidos na PND. A inovação de colocar essa relação de forma organizada no texto deu maior objetividade e facilitou a compreensão e a visão dos rumos traçados para o setor de defesa. As versões anteriores da END não faziam a relação das estratégias com os OND, nem delas próprias com suas ações decorrentes, ficando dispersas ao longo dos textos.

A seguir, serão feitas considerações sobre as ED e as AED, a partir dos OND (PND 2016) aos quais estão afetas.

OND-1: Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial

Na ED-2 “Fortalecimento da capacidade de dissuasão” (p. 33), deveria ser inserida uma nova AED, situando-a entre as AED-10 e AED-11. A nova ação determinaria a implementação do mencionado Projeto Conjunto de Forças Armadas, cujo foco seria alcançar a capacidade de dissuasão extrarregional. Essa nova AED também teria ligação com o OND-2 (ver a subseção seguinte deste artigo), como pode ser verificado ao consultar a ED-3 “Dimensionamento do setor de defesa” (p. 33 e 34) e constituiria uma ação integradora de distintas ações da ED-3.

OND-2: Assegurar a capacidade de defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas

Na ED-4 “Capacitação e dotação de recursos humanos” (p. 34), a AED-23 “Buscar a criação da carreira civil de defesa” ainda não teve sua importância percebida pelas altas chefias no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas. Não se trata de uma ideia nova, haja vista constar da END de 2012, mas sua implantação tem sido postergada, com prejuízo do desejado desenvolvimento de uma cultura de defesa na sociedade. A carreira ensinaria atrair pessoal e preparar especialistas em defesa, que poderiam ascender dos níveis médios aos superiores da estrutura, com possibilidade de exercer a carreira não só no Ministério da Defesa como, também, em cargos afins em outros ministérios e no meio acadêmico. A sua preparação deveria ter uma linha de estudos, orientada e conduzida por militares, que contemplasse conhecimentos gerais sobre operações bélicas, de modo a formar profissionais civis com a noção do que significa um conflito armado em termos de desafios, riscos e sacrifícios, não só para a nação como também para o homem no campo de batalha.

No mesmo OND, a ED-6 “Desenvolvimento da capacidade de mobilização nacional” (p. 35) deveria ter mantido a antiga ideia de buscar a criação do serviço civil obrigatório remunerado. À semelhança de como funciona, em linhas gerais, o serviço militar obrigatório, as vagas seriam estabelecidas de acordo com as necessidades e possibilidades dos órgãos de governo a serem contemplados. Elas deveriam ser ocupadas por voluntariado ou convocação, nesse caso, se o primeiro grupo não tivesse efetivo suficiente. A nova AED contribuiria para desenvolver a mentalidade de defesa e fazer com que uma parcela dos cidadãos, beneficiada com recursos dos impostos pagos pela sociedade para custear seus estudos, prestasse um serviço de alcance social como retorno à sociedade.

OND-5: Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais

Nesse objetivo, no que concerne à ED-11 “Promoção da integração regional” (BRASIL, 2016b,p. 38), convém comentar a AED-44 “Estimular o desenvolvimento de uma identidade sul-americana de defesa”. É uma ação utópica, haja vista as grandes assimetrias de poder nacional, as diferentes perspectivas de futuro como ator global e a distinta disposição para enfrentar desafios de maior monta, pois os interesses e potenciais ameaças são profundamente díspares entre os países da América do Sul. Não se pode pensar que os atores estatais desse subcontinente vão atuar de forma coesa diante de contenciosos com potências extrarregionais, máxime se alguns deles implicarem em risco de conflito armado. Isso pode ser deduzido da crescente projeção de potências extrarregionais na América do Sul, que vai limitando, paulatinamente, a liderança regional do Brasil, pela atração de alguns de nossos vizinhos para suas esferas de influência, por meio de poder político, econômico, militar e científico-tecnológico muito superior ao brasileiro.

Quanto à AED-45 “Intensificar as parcerias estratégicas, a cooperação e o

intercâmbio militar com as Forças Armadas dos países da União das Nações Sul-Americanas – UNASUL”, a participação do Brasil em organismos como o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) e a Escola Sul-americana de Defesa (ESUDE) é muito importante, por serem mecanismos de intercâmbio doutrinário, de troca de experiências e conhecimentos no nível estratégico e de fortalecimento da confiança mútua.

No entanto, o Brasil não deve se engajar em projetos para estabelecer políticas e estratégias de defesa combinadas ou constituir arranjos coletivos de defesa e forças de segurança regionais. São ideias equivocadas, embora já apresentadas por alguns estudiosos do tema de defesa. Para o Brasil, é fundamental manter a autonomia na formulação e condução da segurança e da defesa nacional, pois nenhum vizinho irá nos socorrer em caso de conflito armado em que ele não seja ameaçado. Além disso, o país precisa preservar os recursos que elas exigiriam, pois nos caberia arcar com o peso dos custos desses acordos coletivos. Isso não impede que, na medida do possível, se intensifique a cooperação militar com os países sul-americanos, pois o Brasil não poderá se isolar de seus vizinhos nem mesmo da comunidade mundial.

Outra ação estratégica a ser considerada com cuidado é a AED-48 “Intensificar a realização de intercâmbios e acordos na área de defesa com outros países”, que tem relação com a AED-45, comentada no parágrafo anterior. É uma ação importante, mas aqui também é fundamental ao país manter o máximo de autonomia, mesmo ciente da impossibilidade de que ela seja total. Será reiterado, agora, o que foi comentado, anteriormente, quanto à cooperação militar (p. 12). O Brasil não deve depender de parceiros para obter componentes de alto grau de tecnologia de equipamentos militares produzidos em conjunto. Na eventualidade de aquele parceiro suspender seu fornecimento, o Brasil não conseguiria produzi-lo no país a tempo de enfrentar uma ameaça concreta. É preciso que a produção de meios dessa natureza não fique exclusivamente com o

outro sócio e que haja possibilidade de obtê-los junto a outros fornecedores capazes de disponibilizá-los a despeito de eventuais pressões.

O papel da Inteligência Estratégica Nacional é decisivo e tem estreita ligação com a Defesa Nacional e a Diplomacia, contribuindo na elaboração de suas políticas, estratégias e planejamentos. Ela deveria ter condições de, atuando isolada ou em conjunto com a Defesa Nacional e a Diplomacia, identificar:

- os interesses nacionais que sejam objetos de possíveis disputas interestadas, sejam eles recursos, áreas geoestratégicas de valor político-militar ou temas sensíveis da agenda global, que possam ser usados para tentar respaldar a ingerência internacional no Brasil;
- as áreas e expressões do poder nacional, impactadas em tais disputas, a serem levantadas em conjunto com o Ministério da Defesa e as Forças Armadas;
- os atores que cobiçam e exploram, hoje, aqueles interesses ou que poderão cobiçá-los ou explorá-los no futuro, atuando em conjunto com a Diplomacia;
- o valor dos interesses para os atores envolvidos, a fim de se deduzir até que ponto poderiam extrapolar o nível da negociação e escalar a disputa pressionando, coagindo ou impondo-se militarmente para garanti-los;
- o seu poder nacional, particularmente o militar, para que o setor de defesa possa compará-lo ao do Brasil, concluir sobre os atores que teriam capacidade para um conflito armado e estimar a natureza e extensão de danos que poderiam causar;
- o poder militar que teriam capacidade de deslocar e manter em ações diretas contra o Brasil e por onde o nosso território ou áreas marítimas poderiam ser acessados;
- outras ações de dissuasão, pressão ou coação que poderiam empregar, se a opção não fosse a ação militar direta; e
- quais as vulnerabilidades nacionais, particularmente para a defesa.

Ainda que não se devesse descer, logicamente, a todos esses detalhes, a menção a eles feita neste artigo serve para demonstrar a estreita relação da Inteligência Estratégica Nacional com a Defesa Nacional. Conclui-se que não lhe foi dada a devida ênfase nos textos da PND e da END, de modo a deixar clara a necessidade de cerrado trabalho conjunto entre ela e o setor de defesa, como foi feito com a Diplomacia. Seria uma forma de atrair a Agência Brasileira de Inteligência e motivar sua atuação no campo da Inteligência Externa.

Considerações finais

Após vinte anos de existência da PND e oito da END, o interesse e o estudo do tema Defesa Nacional já extrapolaram a expressão militar do país, como sempre deveria ter sido. Porém, ainda existe um longo e incerto caminho a percorrer para se consolidar uma cultura de defesa na sociedade. É um propósito de grande relevância para o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, mas os resultados não foram sensíveis, haja vista não ter ocorrido o engajamento decisivo da liderança nacional, dos formadores de opinião e da nação propriamente dita.

Enquanto a PND contribuiu para a criação e implantação do Ministério da Defesa, a END ensejou o seu fortalecimento e a interação com os demais ministérios, embora essa última ainda precise ser intensificada. O Ministério terá que se consolidar no âmbito do próprio setor de defesa e no do núcleo decisório do Estado, respectivamente, impondo a integração, de fato, das Forças Armadas, por meio da implantação de um Projeto Conjunto de Forças Armadas, e ascendendo como ator de maior peso no governo Federal. Existem rivalidades internas no Ministério, envolvendo civis e militares, e disputas por recursos entre as Forças, tudo isso prejudicando o seu fortalecimento e o do setor de defesa como um todo.

Faz sentido a opinião de certos segmentos e estudiosos de que a criação do Ministério da Defesa, sem dúvida necessária, não teve apenas o propósito de aprimorar a defesa nacional e estabelecer a integração das Forças Armadas. Como se pode constatar em diversos artigos e trabalhos, nacionais e estrangeiros, havia, e ainda há, uma ideia equivocada de que o “poder militar” deve se subordinar ao “poder civil” ou, como dizem alguns, que os militares devem se submeter aos civis⁴.

Não existem, institucionalmente no Brasil, nem o “poder militar” nem o “poder civil” e sim os Poderes da União, aos quais se submetem as instituições militares e as civis, bem como, individualmente, militares e civis, os quais não ocupam escalões hierárquicos de diferentes níveis. Nada impede que ocorra uma hipotética, mas possível, situação de militares da reserva ocuparem, simultaneamente, a presidência da República, a da Câmara dos Deputados, a do Senado e a do Supremo Tribunal Federal. Por preconceito contra as Forças Armadas, há os que desejam afastá-las das chefias de escalões estratégicos do Ministério da Defesa, limitando-as às de nível operacional.

A falta do Projeto Conjunto de Forças Armadas, sob a liderança do Ministério, tem levado à dispersão ou dobramento de recursos e esforços voltados ao reequipamento das Forças, ao desenvolvimento de produtos de defesa e às pesquisas e inovações tecnológicas. Em consequência, tem havido disputas entre as Forças por recursos para seus projetos. Como justificar a existência de iniciativas singulares como o Sistema de Monitoramento de

⁴ A título de exemplo, a ideia de subordinação dos militares aos civis pode ser verificada na Dissertação de Fernandes (2006), como se segue: “O presente trabalho pretende mapear as relações civil-militares no Brasil, ao longo do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), avaliando as alterações produzidas nesse período por medidas que visaram consolidar o controle civil sobre os militares, sendo enfatizada [...] e a criação do Ministério da Defesa”.

Fronteiras (SISFRON), do Exército, e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SISGAAZ), da Marinha, considerando que já havia o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), da Aeronáutica? Por que deixar para integrar durante a implantação ou depois de sua conclusão se já poderiam ter começado integrados ao SISDABRA, mais antigo e já implantado? Há algum projeto conjunto de desenvolvimento de mísseis de cruzeiro, considerando ser uma das armas mais temidas pelas potências mundiais, que se empenham em restringir o seu desenvolvimento pelas não potências?

Com a PND, mas principalmente com a END, houve estímulo à expansão da base industrial de defesa brasileira e à pesquisa e desenvolvimento em ciência e tecnologia, particularmente pela valorização de setores como o nuclear, o cibernético e o espacial, bem como à implantação de projetos estratégicos das três Forças. No entanto, alguns anos depois de implantada a END, e mesmo antes da crise atual, esse cenário começara a mudar. O orçamento e os investimentos em defesa minguaram e vai se concretizando o afastamento de empresas nacionais e estrangeiras de projetos de modernização e reequipamento das Forças, havendo, também, a compra de parte dos ativos ou a aquisição total de empresas de defesa nacionais por congêneres estrangeiras. A manutenção desse quadro vai comprometer a ampliação da autonomia do país na produção, desenvolvimento e obtenção de recursos bélicos.

Houve modernização de alguns meios e setores da defesa, mas não um salto estratégico que sinalizasse um caminho, ainda

que longo, para reduzir o hiato de poder militar entre o Brasil e as potências mundiais. A capacidade de dissuasão extrarregional dependeria de uma mobilização eficaz, só possível quando o país tiver desenvolvimento industrial, militar e científico-tecnológico com elevada autonomia em itens críticos de defesa, algo que exige um projeto permanente e de longo prazo, assumido por sucessivos governos.

A PND, na seção referente ao Contexto da Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2016a, p. 5) destaca desafios, identifica pontos fracos e apresenta indícios de ameaças potenciais ao descrever o ambiente nacional (BRASIL, 2016a, p. 6) e o internacional (BRASIL, 2016a, p. 8). No entanto, reitera-se que ainda não houve o desdobramento da PND e da END, no sentido de atualizar a Política e a Estratégia Militar de Defesa, o que dificulta a visualização das ameaças potenciais à defesa da Pátria e à projeção internacional do Brasil, a definição da estrutura de defesa necessária para dissuadi-las ou neutralizá-las e a identificação das capacidades de nível estratégico-operacional orientadoras do preparo das Forças Armadas para enfrentar tais desafios. Se essas ameaças não forem levantadas e levadas ao conhecimento da sociedade, mostrando toda a extensão dos danos que podem causar ao país, o setor de defesa jamais será valorizado.

O Brasil não tem países amigos nem inimigos e sim parceiros e competidores. Um parceiro de hoje pode ser competidor amanhã. Se o objetivo da disputa for um interesse vital o competidor poderá se tornar um inimigo.

Referências

- BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- _____. **Lei Complementar nº 97/1999**. Brasília, 1999.
- _____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em <www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimiz...>. Acesso em: 29 jul. 2016.
- _____. Ministério da Defesa. **Minuta da Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2016b.
- _____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em <[PND/END \(PDF\) - defesa.gov.br www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimiz...](http://PND/END(PDF)-defesa.gov.br/www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimiz...)>. Acesso em 29 jul. 2016.
- _____. Ministério da Defesa. **Minuta da Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2016.
- EUA. Conselho Nacional de Inteligência. **Tendências Globais 2025: Um Mundo Transformado**. Conselho Nacional de Inteligência, 2008. Disponível em <<https://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-global-trends>>. Acesso em: 24 nov. 2016.
- _____. **Global Trends 2030: Alternative Worlds**. Conselho Nacional de Inteligência, 2012. Disponível em <<https://www.dni.gov/index.php/about/organization/global-trends-2030>>. Acesso em: 24 nov. 2016.
- FERNANDES, Fernando Bartholomeu. **As Relações Civil-Militares Durante o Governo Fernand Henrique Cardoso – 1995/2002**. Brasília: UnB, 2006. Disponível em <<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2415/1/Fernando%20B%20Fern.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2016.
- GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Moura; MELLO, Laerte Peotta de (Org.). **Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa do Brasil**. Brasília: IPEA: NEP, 2015. Versão digital disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26107> Acesso em: 24 nov. 2016.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas (DUDPI)**. Nações Unidas, 2007. Disponível em <www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2016.
- _____. **Responsabilidade de Proteger (RdP)**. Nações Unidas no Brasil, 2013. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/onu-comunidade-internacional-deve-lembrar-principio-da-responsabilidade-de-protoger/>>. Acesso em: 21 nov. 2016.
- PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. **Cenários Prospectivos EB 2035: situações de ameaça à segurança e defesa nacional**. Palestra realizada no CEEEx, 2016. Disponível em <<http://www.ceeex.eb.mil.br/index.php/cenarios-prospectivos/2-uncategorised/425-palestras-7-reuniao-tematica>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. Direcionamento Estratégico do Exército para a Defesa e Projeção de Poder do Brasil na Pan-Amazônia. In: GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Moura; MELLO, Laerte Peotta de (Org.). **Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa do Brasil**. Brasília: IPEA: NEP, 2015. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26107> Acesso em: 24 nov. 2016.

REINO UNIDO. Ministry of Defense. **Global Strategic Trends out to 2045**. Ministry of Defense, 2014. Disponível em <<https://www.gov.uk/government/publications/global-strategic-trends-out-to-2045>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

RÚSSIA. **Strategic Global Outlook 2030**. Academia de Ciências da Rússia, 2011. Disponível em: <[Institute of World Economy and International Relations ... www.imemo.ru/files/File/en/publ/2011/11001.pdf](http://www.imemo.ru/files/File/en/publ/2011/11001.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2016.

O SISFRON no quadro das dinâmicas interagências na faixa de fronteira

Peterson Ferreira da Silva*

RESUMO

O objetivo deste artigo é explorar o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) não só no quadro da dinâmica interagências na faixa de fronteira como também diante das atuais instabilidades do orçamento do Ministério da Defesa. O SISFRON é certamente o projeto brasileiro atual de maior potencial de desdobramentos interagências. Porém, vários desafios podem ser observados no caminho de sua adequada implementação. Assim uma atuação mais decisiva do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) no SISFRON pode se apresentar como uma alternativa ao portfólio do Ministério da Defesa, especialmente tendo em vista o contexto brasileiro de austeridade nos próximos anos.

Palavras-chave: Brasil; Forças Armadas; Fronteiras; Dinâmica interagências; Indústria de Defesa

ABSTRACT

The aim of this article is to explore the Brazil's Integrated Border Monitoring System (SISFRON) not only in the context of interagency dynamics in the Brazilian border area but also in the face of the instabilities of the Ministry of Defense budget. SISFRON is certainly the Brazilian project with the greatest potential for interagency repercussions. However, several challenges can be observed in the path of its proper implementation. Thus, a more decisive role by the Institutional Security Cabinet (GSI) in SISFRON may represent an alternative to the Ministry of Defense's portfolio, especially considering the Brazilian context of austerity in the coming years.

Keywords: Brazil; Armed Forces; Borders; Interagency dynamics; Defense Industry

* Doutor em Relações Internacionais (IRI-USP) e pesquisador associado do Laboratório de Estudos das Indústrias Aeroespaciais e de Defesa (LabA&D/UNICAMP) e do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).

O Sisfron e os desafios no caminho de sua implementação

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) é um “sistema de sistemas” que ganhou forma, por iniciativa do Comando do Exército, no contexto das discussões suscitadas pela primeira Estratégia Nacional de Defesa, aprovada em 2008.

Basicamente, o SISFRON tem como propósito “*fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira*”¹. Seus meios de sensoriamento (e.g. radares, câmeras, satélites e veículos aéreos não tripulados) estão sendo delineados para cobrir a faixa de 150 km em toda linha de fronteira terrestre², potencializando o emprego de tropas subordinadas ao Comando Militar do Norte (CMN), ao Comando Militar da Amazônia (CMA), ao Comando Militar do Oeste (CMO) e ao Comando Militar do Sul (CMS), além de poder compartilhar seus desdobramentos com outros órgãos e agências governamentais.

Segundo consta no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 2012, o SISFRON estava previsto para ser totalmente implementado no período 2011-2035, a um valor global estimado de aproximadamente R\$ 11,991 bilhões (BRASIL, 2012, p. 200 e 252).

O contrato, de aproximadamente R\$ 839 milhões, para a implementação da primeira fase do SISFRON foi fechado em 2012 e liderado, originalmente, pelo consórcio Tepro, formado por Savis

¹ Projetos Estratégicos – SISFRON. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (EPEX) <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>. Acesso em: 18/10/2016.

² BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Art. 1º “*É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira*”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 18/10/2016.

Tecnologia e Sistemas S/A e Orbisat Indústria e Aerolevante S/A (ambas as empresas controladas pela Embraer Defesa e Segurança)³ (SILVA, 2015, p. 212). Esse projeto-piloto contemplou cerca de 650 km de fronteiras na divisa do Mato Grosso do Sul com Paraguai e Bolívia, área que se encontra sob a responsabilidade do Comando Militar do Oeste (CMO), sediado em Campo Grande⁴.

No entanto, já é possível apontar atrasos em relação ao cronograma original do SISFRON, os quais podem ser vistos como resultado, sobretudo, do atual arcabouço fragmentado de planejamento e de aquisições do Ministério da Defesa. Em outras palavras, é como se houvesse, na prática, “três” sistemas de aquisições (um de cada Força Singular), com seus respectivos planos e orçamentos coordenados pelo MD. Tal realidade, somada à habitual instabilidade do planejamento orçamentário federal brasileiro de uma forma geral (e.g. frequentes contingenciamentos e cortes), traz enormes dificuldades e imprevisibilidades à viabilização no longo prazo dos vários projetos bilionários e tecnologicamente complexos concebidos pelas três Forças Singulares (SILVA, 2015).

Assim, em 2013, conforme informações publicamente divulgadas pelo então comandante do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, general Antonino dos Santos Guerra Neto, em audiência pública realizada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, caso a liberação de recursos para o SISFRON seguisse o patamar inicialmente previsto para 2014, tal

³ Mais detalhes em: Embraer Defesa e Segurança <http://www.embraerds.com/controlled_companies.html>. Acesso em: 05/12/2016.

⁴ “Exército Brasileiro assina contrato com Consórcio Tepro para a primeira fase do Sisfron”. Embraer, *Press Releases*, 26/11/2012. Disponível em: <<http://www.embraer.com.br/pt-br/imprensaeventos/press-releases/noticias/paginas/exercito-brasileiro-assina-contrato-com-consorcio-tepro-para-a-primeira-fase-do-sisfron.aspx>>. Acesso em: 18/10/2016.

projeto levaria sessenta anos para ser executado⁵. Mesmo diante de obstáculos, em novembro de 2014, foi ativada uma parte do projeto-piloto concentrada na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, em Dourados-MS⁶, representando um importante marco para o projeto. Em 2015, novos cortes e contingenciamentos orçamentários atingiram o MD e, em decorrência, o SISFRON⁷. Em junho de 2016, o ministro da Defesa, Raul Jungmann, em visita a Corumbá-MS, afirmou que a implantação definitiva do SISFRON era prioridade para 2017⁸. No entanto, até novembro de 2016, os recursos destinados para esse projeto do EB somavam R\$ 867 milhões (7,2% do valor total). Além disso, segundo depoimento atribuído ao comandante do Exército, general Villas Bôas, em audiência pública na Câmara dos Deputados, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras, com os cortes orçamentários, só deverá ficar pronto em 2035, quando a tecnologia utilizada já estaria obsoleta⁹.

⁵ “Projeto de monitoramento das fronteiras enfrenta falta de recursos”. Agência Senado, por Djalba Lima, 22/08/2013. Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/08/22/projeto-de-monitoramento-das-fronteiras-enfrenta-falta-de-recursos> >. Acesso em: 18/10/2016.

⁶ “Sistema de monitoramento de fronteiras começa a operar em novembro de Mato Grosso do Sul”. Ministério da Defesa, 24/10/2014. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/noticias/14110-centro-de-operacao-do-sisfron-entra-em-funcionamento-no-mato-grosso-do-sul> > Acesso em: 18/10/2016.

⁷ “Corte no orçamento atinge o Sisfron da Embraer Defesa”. O Vale, 06/06/2015, por Xandu Alves. Disponível em: < <http://www.ovale.com.br/corte-no-orcamento-atinge-o-sisfron-da-embraer-defesa-1.592873> >. Acesso em: 18/10/2016.

⁸ “Implantação definitiva do Sisfron é prioridade para 2017, diz ministro em Corumbá”. G1, 18/06/2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/mstv-2edicao/videos/v/implantacao-definitiva-do-sisfron-e-prioridade-para-2017-diz-ministro-em-corumba/5104556/> >. Acesso em: 18/10/2016.

⁹ “Comandante do Exército reconhece que militares terão que contribuir para reforma da Previdência”. Câmara Notícias – Câmara dos Deputados, 22/11/2016, por Silva Mugnatto. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RE-LACOES-EXTERIORES/519770-COMANDANTE-DO-EXERCITO-RECONHECE-QUE-MILITARES-TERAO-QUE-CONTRIBUIR-PARA-REFORMA-DA-PREVIDENCIA.html> >. Acesso em: 25/11/2016.

Esse quadro mais amplo, formado, de um lado, pelas instabilidades orçamentárias enfrentadas pelos projetos estratégicos da Defesa como um todo e, de outro, pela complexidade do papel atribuído ao SISFRON no que se refere às dinâmicas interagências na faixa de fronteira, lança dúvidas sobre a real capacidade do Ministério da Defesa de viabilizar o SISFRON dentro do prazo inicialmente previsto, tendo em vista um intrincado contexto de vários outros projetos bilionários e tecnologicamente complexos considerados estratégicos (e.g. PROSUB, FXII, H-XBR, GUARANI, KC-390, SisGAAz, 2ª Esquadra/2ª FFE, PROSUPER, entre outros – BRASIL, 2012, p. 246-253).

Amazônia: vulnerabilidades e ameaças transcendem a dimensão militar

A Amazônia Legal¹⁰ sempre recebeu atenção privilegiada por parte dos planejadores militares brasileiros, especialmente no que se refere à atuação e à presença do Exército na região (MARQUES, 2007). Além das vertentes civil e militar do Programa Calha Norte, criado em 1985 pelo governo federal¹¹,

¹⁰ “As ações do Estado brasileiro para a Amazônia, em geral, adotam como área de abrangência a Amazônia Legal, estabelecida inicialmente pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953 para definir a área de atuação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Os limites da Amazônia Legal variaram desde então, de acordo com alterações ocorridas na divisão política do país, e, atualmente, observando-se a Lei Complementar nº 124, de 2007, que recriou a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e à porção do estado do Maranhão a oeste do meridiano 44°. Para efeito deste Plano, será considerado integralmente o estado do Maranhão, resultando em uma superfície total de 5.088.688,44 km², ou cerca de 60% do território nacional” (BRASIL. Plano Amazônia Sustentável (PAS), 2008, p. 20-21).

¹¹ Conforme informações divulgadas pelo Ministério da Defesa, o programa Calha Norte abrange 194 municípios nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima, contribuindo com a construção de pontes, portos, escolas, creches, hospitais, poços, rodovias e redes de energia elétrica, realizadas por meio de convênios com estados e

é possível destacar também a atual configuração do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), o qual teve suas raízes estabelecidas em 2002, contando, por exemplo, com uma rede de radares meteorológicos e centros regionais, bem como aeronaves de ataque leve, de sensoriamento remoto e de alerta aéreo antecipado desenvolvidas pela Embraer¹². Entretanto, é possível afirmar que a primeira vez que se concebeu um projeto buscando atuação integrada entre diferentes órgãos e agências governamentais compreendendo toda a fronteira terrestre brasileira foi justamente com o SISFRON.

As origens remotas do atual Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras podem ser apontadas nas discussões, realizadas no início dos anos 2000, sobre a possível integração do Exército Brasileiro, com foco nas áreas de inteligência militar, de guerra eletrônica e de comando e controle, ao então Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)/ Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) (SILVA, 2015, p. 209)¹³. Com o lançamento, em 2008, da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), foi estabelecida a diretriz de “organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença”¹⁴, alavancando as

discussões iniciais envolvendo, por exemplo, o incremento na Amazônia do número dos Pelotões Especiais de Fronteira (PEF)¹⁵, em direção a um projeto de alcance transversal.

Hoje, o SISFRON se apresenta como um projeto de envergadura interagências, compreendendo toda a faixa de fronteira e contemplando não só os eixos da defesa nacional (e.g. Marinha, Exército e Força Aérea), da inteligência de Estado (e.g. Agência Brasileira de Inteligência – ABIN) e da segurança pública (e.g. policiais civis e militares estaduais, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal), como também vertentes de cunho econômico e social, incluindo a articulação de uma densa rede composta por “universidades, institutos de ensino, escolas, agências governamentais e empresariais para promover o desenvolvimento econômico e social nas regiões fronteiriças”¹⁶.

O SISFRON, nesse contexto, soma-se ao histórico de outras iniciativas importantes abrangendo a região amazônica, como o Calha Norte, o SIVAM, o incremento dos pelotões especiais de fronteira do Exército e o Plano Estratégico de Fronteiras de 2011¹⁷. Contudo, apesar dessas medidas, vários problemas graves de segurança e de defesa continuam diariamente avançando pelos 16.886 km de fronteiras brasileiras (abrangendo onze estados e dez países). Tratam-se de questões como os desdobramentos das organizações criminosas

prefeituras. Mais detalhes em: Ministério da Defesa– Programa Calha Norte < <http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/programa-calha-norte> > e < <http://calhanorte.defesa.gov.br/index.html> >. Acessos em: 10/10/2016.

¹² “Dez anos depois de criado, Censipam possibilita avanços na defesa da Amazônia”. Ministério da Defesa, 17/04/2012. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3961-170412-defesa-dez-anos-depois-de-criado-censipam-possibilita-avancos-na-defesa-da-amazonia> >. Acesso em: 12/10/2016.

¹³ Com destaque para a Diretriz Geral do Comandante do Exército de 03/02/2003 – Percepção sobre o Exército, p. 19. Documento obtido via E-Sic, 60502001438201571 (Protocolo). Data de resposta: 27/07/2015. Mais detalhes em Silva (2015, p. 208-214).

¹⁴ BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-

2010/2008/Decreto/D6703.htm >. Acesso em: 15/10/2016.

¹⁵ “Pelotões de fronteira vão ser ‘células de vigilância’”. O Estado de S. Paulo, 03/01/2009, por Tânia Monteiro. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pelotoes-de-fronteira-va-ser-celulas-de-vigilancia,302198> >. Acesso em: 15/10/2016.

¹⁶ “SISFRON atua na defesa e no desenvolvimento da fronteira terrestre do Brasil”. Ministério da Defesa, 07/12/2015. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/17674-sisfron-atua-na-defesa-e-no-desenvolvimento-da-fronteira-terrestre-do-brasil> >. Acesso em: 15/10/2016.

¹⁷ BRASIL. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Art. 2º. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm >. Acesso em: 18/10/2016.

transnacionais¹⁸ (como o tráfico de drogas¹⁹, de armas e de pessoas²⁰ e disputas envolvendo diferentes grupos criminosos²¹), as ondas imigratórias²², o roubo de cargas e de veículos, os crimes ambientais²³, o roubo de gado, a pistolagem²⁴, os focos de conflitos com populações indígenas²⁵, o contrabando e o descaminho²⁶. Em grande parte, esses

¹⁸ “Assassinato do ‘rei do tráfico’ na fronteira deixa em alerta autoridades brasileiras”. El País, 22/06/2016, por Afonso Benites. Disponível em: < http://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/17/politica/1466198112_870703.html >. Acesso em: 15/10/2016.

¹⁹ “Porto brasileiros são principal caminho da cocaína para Europa”. O Estado de S. Paulo, 23/06/2016, por Jamil Chade. Disponível em: < <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,portos-brasileiros-sao-principal-caminho-da-cocaina-para-europa-diz-ONU,10000058802> >. Acesso em: 15/10/2016.

²⁰ “PF faz operação ‘Salve Jorge’ contra tráfico de pessoas no Amazonas”. G1, 29/07/2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2016/07/pf-faz-operacao-salve-jorge-contratrafico-de-pessoas-no-amazonas.html> >. Acesso em: 15/10/2016.

²¹ “No AC, jovens foram fotografados em cativeiro antes de serem decapitados”. G1, por Quésia Melo, 07/12/2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/12/no-ac-jovens-foram-fotografados-em-cativeiro-antes-de-serem-decapitados.html> >. Acesso em: 07/12/2016.

²² “Milhares de venezuelanos fogem da crise e cruzam a fronteira para o Brasil”. G1, 27/08/2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/08/milhares-de-venezuelanos-fogem-da-crise-e-cruzam-fronteira-para-o-brasil.html> >. Acesso em: 15/10/2016.

²³ “Desmatamento na Amazônia sobe 24% em 2015, mostram dados do Inpe”. Agência Brasil (EBC), 05/10/2016, por Andreia Verdélio. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/desmatamento-na-amazonia-sobe-24-em-2015-mostram-dados-do-inpe> >. Acesso em: 15/10/2016.

²⁴ “Pistolagem, devastação e morte no coração do Brasil”. Estadão, 10/07/2016, por André Borges, Leonencio Nossa, Dida Sampaio e Hélio Romero. Disponível em: < <http://infograficos.estadao.com.br/politica/terra-bruta/> >. Acesso em: 15/10/2016.

²⁵ “Vivendo à beira das BRs, etnia é vítima de ameaças e emboscadas frequentes”. Estadão, 17/07/2016, por André Borges, Leonencio Nossa, Dida Sampaio e Hélio Romero. Disponível em: < <http://infograficos.estadao.com.br/politica/terra-bruta/externio-guarani-caiova> >. Acesso em: 15/10/2016.

²⁶ “Facções criminosas assumem contrabando na fronteira e Brasil tem prejuízo de R\$ 115 bilhões”. R7, 28/08/2016, por Caroline Apple. Disponível em: <

problemas ocorrem de forma imiscuída no cotidiano das fronteiras, em meio ao trânsito regular de veículos e pessoas e, portanto, claramente transcendem a dimensão estritamente militar, levando em conta as capacidades e, especialmente, as competências institucionais do Ministério da Defesa e das Forças Armadas. Esse quadro complexo demanda soluções muito além da esfera militar e transparece as reiteradas falhas dos diversos órgãos e agências governamentais no que se refere a atuar de forma coordenada²⁷ ou, ao menos, a se fazerem presentes nas áreas mais isoladas do país. Tal situação foi recentemente salientada por uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), a qual avaliou aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira. Segundo essa auditoria, ficou mais uma vez evidente que ainda há uma indefinição sobre as responsabilidades dos diversos órgãos e agências atuantes na região:

Também foram avaliadas a coordenação e a coerência no âmbito do PEF, a serem exercidas pelos Ministros de Estado da Justiça, da Defesa e da Fazenda. Segundo o TCU, não há definição clara dos papéis e responsabilidades dessas instituições coordenadoras. Também não existe critério para designação de comando relativo às operações conjuntas ou para os colegiados no gerenciamento das ações. Na avaliação do tribunal, é necessária a definição de instrumentos que permitam a construção de arquitetura interorganizacional eficiente para que as áreas de responsabilidade estejam claras e sob supervisão de agências públicas situadas na

< <http://noticias.r7.com/cidades/faccoes-criminosas-assumem-contrabando-na-fronteira-e-brasil-tem-prejuizo-de-r-115-bilhoes-29082016> >. Acesso em: 15/10/2016.

²⁷ “Políticas Públicas de faixa de fronteira não têm monitoramento eficiente”. Tribunal de Contas da União (TCU), 04/08/2016. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/politicas-publicas-de-faixa-de-fronteira-nao-tem-monitoramento-eficiente-1.htm> >. Acesso em: 15/10/2016.

própria fronteira, encarregadas de exercer a liderança.²⁸

Enquanto isso, os problemas da região continuam se agravando, sendo que, por exemplo, poucas instituições do governo federal mantêm uma presença efetiva nas partes mais isoladas da floresta amazônica. Nesse aspecto, torna-se necessário ressaltar que frequentemente a única representação do Estado brasileiro nessas regiões praticamente isoladas é a do Exército Brasileiro, por meio principalmente de seus cerca de vinte e cinco Pelotões Especiais de Fronteira.

“Grande parte da Amazônia ainda vive como se estivesse na idade da pedra, pois o poder público não está presente. Quem visita estas unidades [do Exército Brasileiro] volta com um sentimento de indignação” (depoimento atribuído ao general Guilherme Theophilo de Oliveira, então responsável pela logística em estados do Norte, para a jornalista Tahiane Stochero, G1, 09/12/2013)²⁹.

O Sisfron como o primeiro projeto brasileiro interagências

Da forma como está concebido e diante da magnitude dos desafios postos pela dinâmica da imensa fronteira terrestre brasileira, é possível afirmar que hoje o SISFRON supera as capacidades e as competências institucionais e orçamentárias não só do Exército, mas também do MD. Mais especificamente, é possível elencar quatro desafios nesse contexto.

O primeiro abarca o montante de recursos necessários para implementar totalmente esse projeto no âmbito

²⁸ “TCU avalia governança em ações de faixa de fronteira”. TCU - Imprensa, 10/09/2015. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-em-aco-es-de-faixa-de-fronteira.htm> >. Acesso em: 15/10/2016.

²⁹ “Soldados que defendem fronteiras da Amazônia vivem na ‘idade da pedra’”. G1, 09/12/2013, por Tahiane Stochero. Disponível em: < <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/12/soldados-que-defendem-fronteiras-da-amazonia-vivem-na-idade-da-pedra.html> >. Acesso em: 15/10/2016.

estritamente do EB. Na conjuntura de restrição orçamentária traçada para os próximos anos, o SISFRON se tornou apenas mais um projeto bilionário disputando recursos entre várias iniciativas em curso no Exército (e.g. Família de blindados Guarani, ASTROS 2020, PROTEGER, OCOP³⁰, Defesa Antiaérea e Defesa Cibernética)³¹. Portanto, limitado a esse contexto, o SISFRON tende a permanecer mais exposto a sucessivos alongamentos de cronogramas e reduções de escopo, comprometendo o real potencial do projeto para o país no longo prazo.

O segundo desafio é de ordem tecnológica e detém relação direta com o debate sobre o fortalecimento da Base Industrial de Defesa. Sem abordar efetivamente a questão do ambiente fragmentado e instável das aquisições de produtos (bens e serviços) de segurança e defesa, dificilmente as empresas brasileiras terão condições de atender adequadamente às distintas demandas de diferentes órgãos e agências que, em tese, deveriam atuar coordenadamente.

Assim, se o SISFRON almeja assumir um papel central no monitoramento e controle das fronteiras terrestres brasileiras, requisitos e questões técnico-operacionais de instituições como Polícia Federal, Receita e ABIN, por exemplo, deveriam ser levados em consideração desde os estágios mais iniciais de concepção do SISFRON e acompanhados por uma forte interação com a indústria brasileira. Tal abordagem transversal ensejaria mais possibilidades de explorar demandas similares (e.g. veículos, sistemas de comunicações, armamentos, aeronaves e embarcações), abrindo espaço para economias de “escala” e maior aproximação operacional. Nesse contexto, as recentes discussões empreendidas no Ministério da Defesa sobre a Política de Obtenção Conjunta de Produtos de Defesa poderão abrir caminho para uma maior coordenação de aquisições tanto no eixo da

³⁰ “Obtenção da Capacidade Operacional Plena”.

³¹ Mais informações em: EPEX – Projetos Estratégicos < <http://www.epex.eb.mil.br> >. Acesso em: 26/11/2016.

defesa (como no caso do projeto H-XBR)³², quanto no da inteligência de Estado e da segurança pública.

Já o terceiro desafio se situa especificamente no campo da gestão do SISFRON, o qual, apesar de almejar catalisar dinâmicas interagências na faixa de fronteira, encontra-se centralizado no Exército.

Portanto, sob a atual concepção de gestão, alocar recursos para esse projeto não significa necessariamente provocar transbordamentos diretos para outros órgãos e agências imprescindíveis na faixa de fronteira (e.g. Polícia Federal, Receita Federal, ABIN, entre outros). Tal dificuldade pode ser observada mais em evidência em uma outra auditoria operacional realizada pelo TCU, a qual apontou, por exemplo, que *“a estrutura e os processos de gestão atuais do Sisfron se mostram incompatíveis com as peculiaridades do projeto”*³³, especialmente no que se refere ao envolvimento de outras partes interessadas (*stakeholders*):

[...] no planejamento das comunicações do Projeto Sisfron não foram adequadamente envolvidos, ou considerados, todos os atores e os interesses que se afiguram relevantes, notadamente no que diz respeito aos agentes externos ao Exército, nem foi estabelecida uma estratégia a ser utilizada para garantir uma comunicação integrada, consistente e regular com todos os envolvidos (BRASIL, 2016, p. 58).

Por fim, o quarto desafio pode ser representado pela busca de um nível político

³² “Associações e federações de indústria de defesa debatem ações para o setor”. Ministério da Defesa, 30/07/2015. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/16423-associacoes-e-federacoes-de-industria-de-defesa-debtem-acoes-para-fortalecer-o-setor> >. Acesso em: 15/10/2016.

³³ Acórdão 543/2016. Processo: 025.650/2014-9. Sessão: 09/03/2016. Mais detalhes em: “Projeto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras é avaliado pelo TCU”. Tribunal de Contas da União (TCU), 17/03/2016. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/projeto-do-sistema-integrado-de-monitoramento-de-fronteiras-e-avaliado-pelo-tcu.htm> >. Acesso em: 15/10/2016.

de gestão do SISFRON à altura das demandas interagências postas pelos problemas fronteiriços brasileiros. Certamente, as experiências interagências adquiridas não só com a série de operações Ágata e Sentinela³⁴, mas também no contexto de sediar os Grandes Eventos internacionais no Brasil (e.g. Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016)³⁵, deixaram um legado de aproximação entre órgãos e agências governamentais que, sem dúvida, poderia ser aproveitado de algum modo nas atuais discussões do SISFRON.

Afinal, de acordo com Silva e Fernandes Jr. (2015, p. 31), com a implantação do SISFRON já se visualiza um aumento expressivo de dados oriundos das fontes de inteligência de imagens (IMINT)³⁶ e de sinais (SIGINT)³⁷, bem como das tradicionais fontes humanas (HUMINT)³⁸. Esse quadro permite vislumbrar várias vantagens em também conferir um papel decisivo ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e, principalmente, ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) no que tange à concepção, implementação e gestão do SISFRON.

Uma das lições nessa direção foi obtida com a instituição, em 2011, do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Mais especificamente, apesar dos ganhos de experiência interagências, os resultados alcançados com as operações Sentinela e, sobretudo, Ágata foram gradualmente diminuindo em função da previsibilidade, do escopo e da sazonalidade dessas iniciativas.

Assim, em maio de 2016, foi criado o Comitê Executivo de Coordenação de Controle de Fronteiras, com o objetivo de unificar as ações integradas e permanentes,

³⁴ “11ª edição da Operação Ágata reúne mais de 11 mil militares”. Portal Brasil, 14/06/2016. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2016/06/11-edicao-da-operacao-agata-reune-mais-de-11-mil-militares> >. Acesso em: 15/10/2016.

³⁵ “Plano Estratégico de Segurança Integrada (PESI)” – Rio 2016. Agência Brasileira de Inteligência. Disponível em: < <http://www.abin.gov.br/grandes-eventos/olimpiadas-rio-2016/plano-estrategico-de-seguranca-integrada-pesi/> >. Acesso em: 15/10/2016.

³⁶ *Imagery Intelligence* – IMINT.

³⁷ *Signals Intelligence* – SIGINT.

³⁸ *Human Intelligence* – HUMINT.

baseadas em inteligência e de forma “não previsível”, de combate aos crimes na fronteira do país, especialmente no que diz respeito ao tráfico de drogas e ao contrabando. Inicialmente, esse comitê foi discutido para abranger representantes dos ministérios da Defesa, Fazenda, Casa Civil, Justiça e Relações Exteriores, além de representações da PF, da Receita Federal, da ABIN e do GSI³⁹. A criação desse comitê se alinhou às recomendações do TCU, tendo em vista, entre outros pontos, a inexistência de uma política nacional de fronteiras efetivamente integradora de todos os entes envolvidos com a questão, que “identificasse responsabilidades e reduzisse sobreposições e lacunas de competências dos diversos órgãos públicos que devem atuar de forma integrada”⁴⁰.

As tratativas para o estabelecimento do Comitê Executivo de Coordenação de Controle de Fronteiras ganharam nova forma com o estabelecimento, em novembro de 2016, do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)⁴¹, o qual possui um Comitê-Executivo composto por representantes dos seguintes órgãos: GSI, ABIN, EMCFA/MD⁴², Receita Federal, PF, Polícia Rodoviária Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores. Nesse quesito, não há como ignorar o fato de que o SISFRON possui os elementos centrais para contribuir

³⁹ “Temer cria comitê de controle de fronteiras com ministérios, PF, Receita e Abin”. Agência Brasil (EBC), por Ivan Richard, 22/05/2016. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/temer-cria-comite-de-controle-de-fronteiras-com-ministerios-pf-receita-e> >. Acesso em: 15/10/2016.

⁴⁰ “Criação do Comitê de Controle de Fronteiras é alinhada com recomendação do TCU. TCU-Imprensa, 31/05/2016. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/criacao-do-comite-de-controle-de-fronteiras-e-alinhada-com-recomendacao-do-tcu.htm> >. Acesso em: 15/10/2016.

⁴¹ BRASIL. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm >. Acesso em: 21/11/2016.

⁴² Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas – EMCFA.

expressivamente para essa ação integrada, sobretudo no que diz respeito às diretrizes (1) “atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, dos órgãos de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, nos termos da legislação vigente;” e (2) “a cooperação e integração com os países vizinhos”.

Portanto, no que se refere ao desafio de se buscar um nível político de gestão do SISFRON mais adequado à envergadura das demandas interagências apresentadas pelos principais problemas fronteiriços brasileiros, o GSI emerge, especialmente após o PPIF, como uma alternativa em relação a pura e simplesmente manter um projeto da importância do SISFRON no já saturado portfólio do Ministério da Defesa.

Considerações finais

O SISFRON, em sua concepção atual, é certamente o projeto brasileiro de maior potencial de desdobramentos interagências. No entanto, esse potencial se encontra ameaçado, sobretudo, por uma conjuntura de restrição orçamentária que tende a, no longo prazo, suscitar seguidas reduções de escopo e alongamentos do cronograma original, os quais limitarão sua abrangência interagências em direção ao atendimento, de forma mais premente, das lacunas operacionais do Exército.

Mais especificamente, conforme desenvolvido neste trabalho, é possível elencar quatro desafios para o SISFRON nos próximos anos, compreendendo basicamente as dimensões orçamentária, tecnológica, de gestão e institucional.

Esses mesmos desafios, entretanto, também apontam oportunidades, com destaque para a possibilidade de transformar o SISFRON no braço operacional do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), fortalecendo assim a dinâmica interagências no contexto da segurança integrada (Inteligência, Defesa e Segurança Pública) por meio de um papel mais decisivo do GSI no

Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras.

Realizar tal discussão neste momento se torna fundamental porque, primeiramente, implica no reconhecimento de que os complexos problemas transfronteiriços não podem ser enfrentados somente pelo Exército Brasileiro ou pelo Ministério da Defesa, mas necessariamente precisam englobar de forma integrada diversas vertentes de ação do Estado, além de contar também com a cooperação de países vizinhos.

Em segundo lugar, porque o SISFRON detém o potencial de transcender as vertentes da inteligência, da defesa e da segurança pública no sentido de fomentar

toda uma rede de agências governamentais, empresas, universidades, entre outros atores relevantes, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social nas regiões fronteiriças.

Se a Amazônia é efetivamente uma região, então há que se substituir a política de ocupação por uma política de consolidação do desenvolvimento. Uma política de ocupação não tem mais cabimento, porque a região já está ocupada. As florestas que restaram devem permanecer com seus habitantes. É necessário articular os diferentes projetos e os diversos interesses e conflitos que incidem na região (BECKER, 2005, p. 83)

Referências

- BECKER, Bertha K.. Geopolítica da Amazônia. *Estud. av.*, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, Apr. 2005. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100005&lng=en&nrm=iso >. Acesso em: 12/10/2016.
- BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm >. Acesso em: 15/10/2016.
- BRASIL. Ministério da Defesa. LBDN - Livro Branco de Defesa Nacional. 2012.
- BRASIL. Plano Amazônia Sustentável (PAS) – Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. 2008.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 543/2016. TC 025.650/2014-9. Relatório de Auditoria Operacional. Órgão: Ministério da Defesa/Comando do Exército. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/projeto-do-sistema-integrado-de-monitoramento-de-fronteiras-e-avaliado-pelo-tcu.htm> >. Acesso em: 15/10/2016.
- MARQUES, Adriana Aparecida. Amazônia: pensamento e presença militar. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi: 10.11606/T.8.2007.tde-30112007-153256. Acesso em: 10/10/2016.
- SILVA, Jetson Turkiello Machado; FERNANDES Jr; Ivan Dias. O incremento do ciclo de inteligência com o advento do SISFRON. *A Lucerna – publicação da Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEx)*, ano IV, edição 6, julho de 2015, p. 29-40.
- SILVA, Peterson Ferreira da. A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores. 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.101.2015.tde-15092015-113930. Acesso em: 15/10/2016.

Expeditionary force capability: improving the Brazilian military

Valério Luiz Lange*

ABSTRACT

This paper intends to bring a strategic perspective about the current military Expeditionary Force (EF) concept under development by the Brazilian Army and its contributions to improving Brazilian military capacity. Brazilian interests, national policies, and strategies are presented as references to the fields of domestic and international relations. An overview of the interaction between foreign and defense policies is shown in relation to the Brazilian interests in support of the concept of force projection. The present definition of EF is explained as it has been studied in the Brazilian Army. In the sequence, diplomatic, military, and economic elements of the Brazilian national power are presented to better understand the strategic context of an EF. The narrative also presents an expeditionary employment option under a United Nations' peacekeeping mission framework to illustrate a likely use of this military capability, as well as some of the author's recommendations to better organize a contemporary EF in Brazil.

Keywords: Capability; Brazilian Army; Expeditionary Employment.

RESUMO

O presente artigo visa trazer perspectiva estratégica sobre o conceito de Força Expedicionária (FE) em desenvolvimento no âmbito do Exército Brasileiro e suas contribuições para melhorar a capacitação das Forças Armadas brasileiras. Interesses, políticas e estratégias nacionais são apresentados como referências para o nível doméstico e das relações internacionais. Uma visão geral da interação entre as políticas externa e de defesa é exposta como forma de apoiar o conceito de projeção de força. A presente definição de FE é explicada como tem sido estudada pelo Exército Brasileiro. Posteriormente, elementos diplomáticos, militares e econômicos do poder nacional são apresentados para que se possa entender melhor o contexto estratégico da FE. A narrativa também apresenta a opção de emprego expedicionário no âmbito da estrutura de operações de paz das Nações Unidas para ilustrar um uso possível desta capacidade militar, bem como algumas das recomendações do autor para melhor organizar a FE contemporânea no Brasil.

Palavras-chave: Capacidades; Exército Brasileiro; Emprego Expedicionário.

* Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (ECEME). Chefe do Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro (CEEEx).

Introduction

On September 2013, the Brazilian Army Commander approved a document issued by the Army General Staff entitled “The Brazilian Army Transformation Concept 2013-2022 (BATC).”¹ The BATC was established as the initial milestone for the current Army transformation process,² which began in 2012. In the document, the Brazilian Army presents its strategic concept for the near future, some assumptions and premises, the Army’s vision, and the expected evolution of its land forces. In the topic “Preparation and Employment of Land Forces,”³ the

Brazilian Army affirms its need to increase its deterrence and power gradually, from a regional dimension in South America to a position on the international stage.

The BATC also affirms that the Army must be prepared to organize and deploy a contemporary Expeditionary Force (EF) to support Brazil’s interests and foreign policy. This EF must be able to conduct full spectrum operations at the brigade level, and is planned to be deployable by 2022.⁴ It is said that Brazil’s National Strategy of Defense (NSD) and Military Doctrine of Defense (MDD) will shape the engagement of the Brazilian Army and the armed forces in this EF scenario.

This paper will analyze the context of a contemporary EF, outlined as necessary in the BATC, and its contributions to improving present Brazilian military capacity. This Strategy Research Project (SRP) initially presents Brazilian interests, national policies, and strategies as a framework for the concept and development of a modern EF. Following

this, some perspectives about the interaction among foreign and defense Brazilian policies are presented to demonstrate national interest in support of the concept of force projection. In the sequence, the purpose of an EF and its capabilities are presented as they have been studied within the Brazilian Army. Some diplomatic, military, and economic elements of Brazilian national power are briefly presented to better understand the strategic context. The concept of EF capability, as a way to improve the Brazilian Military, is presented throughout.⁵ Furthermore, this narrative presents an expeditionary employment option for a peacekeeping mission framework within the United Nations (UN) as a way to illustrate a likely use of this capability, as well as some of the author’s recommendations to better organize a contemporary EF.

Historically, the Brazilian Armed Forces have practiced EF capabilities and Peacekeeping Operations (PKO). In 1942, Brazil joined the Allies to fight against Germany during World War II after Axis submarines sunk Brazilian merchant ships in the Atlantic. Later in the war, Brazil organized the First Brazilian Expeditionary Force that fought under the United States Fifth Army in the Italian Theater against the Axis Forces. The concept, building, and employment of an EF during this conflict represented a remarkable national effort that transformed the Brazilian Military into a twentieth-century force in the aspects of doctrine, training, logistics, organization, and leadership. Over time, “the Brazilian Expeditionary Force became a source of national pride.”⁶ This historical example constitutes a useful reference because it

¹ *Concepção da Transformação do Exército*, in Portuguese. Author’s note.

² *Exército Brasileiro*. (The Brazilian Army). Gabinete do Comandante do Exército. (Commander’s Cabinet) *Concepção da Transformação do Exército*. (The Brazilian Army Transformation Concept). Portaria Nr 1.253, de 05 de Dezembro de 2013. Brazilian Army document EB 64536.027630/2013-99. (Brasília, DF, Brasil: Brazilian Army, December 05, 2013), 34.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, 36.

⁵ This author intends to bring the topic of a Brazilian EF capability to the level of study and comprehension of senior military leaders at the strategic level. He does not intend to define specific ways to improve the country’s military capacity as a whole. This last subject, *per se*, requires a deeper analysis than a SRP construct permits. It will also require the use of classified information, not allowed in these pages. Author’s note.

⁶ Riordan Roett, *The New Brazil* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2010), 32-33.

demonstrates that it is possible to increase the country's military power and project Brazil's influence overseas through the organization of an effective EF.

In 1947, Brazil started to participate in PKO around the world under the recently created UN Organization. The first peacekeeping mission involved sending military observers to the Balkans region. Ten years later, a Brazilian infantry battalion, "The Battalion Suez", was sent to the Middle East's Sinai Desert to join the first United Nations Emergency Force (UNEF) and supervise the cessation of hostilities between Egypt and Israel. Since then, Brazil has participated in many peacekeeping missions in support of UN resolutions in distinct parts of the world – Europe, Africa, Asia, and Central America. Since 2004, Brazil has assumed a leadership role in some UN peace operations⁷ like MINUSTAH (United Nations Stabilization Mission in Haiti) and UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon). As a result, PKO serves as an apt reference for the modern implementation of an EF.

Brazilian Strategic Framework

Ronaldo Lundgreen (2002), a former Brazilian Army General, affirmed that Brazilian national interests are categorized as vital, important, and peripheral.⁸ The vital interests are national sovereignty, protection of Brazilian citizens and patrimony, and social and sustained development. The important interests refer to perfecting functional democratic institutions, development of free trade, and consolidation of South America as a zone of peace and security. The peripheral interests are mainly defined as increasing Brazilian participation in global decision-making processes and the

⁷ Brazilian Federal Government. Ministry of Defense. Relações Internacionais (International Relations). Missões de Paz (Peace Missions). www.defesa.gov.br (accessed in 14 January 2016).

⁸ Ronaldo Lundgreen. *A Brazilian Security Strategy*. Strategic Research Project. (United States Army War College, Carlisle, PA: 2002). Page 3-4.

performance of significant roles in the international arena.⁹ It is reasonable to assume that modern and capable military forces with a high level of readiness such an EF are necessary to defend all three categories of Brazilian national interests.

Brazilian culture characteristically references national documents to frame a political, and military situation from the highest level of governance to the most local. First in importance is the *Brazilian Federal Constitution*¹⁰ because it defines the principles for country's International Relations (IR). They are national independence, the prevalence of human rights, self-determination of the peoples, non-intervention, equality among the states, defense of peace, peaceful settlement of conflicts, repudiation of terrorism and racism, cooperation among peoples for the progress of mankind, and granting of political asylum.¹¹ These principles set the stage for all policies and strategies, including those of the Brazilian Army.

The Brazilian *National Policy of Defense (NPD)*¹² (2012) presents the country's vision of the international system. According to the NPD, the international order must be based on democratic values, multilateralism, cooperation, limitation of nuclear, biological, and chemical weapons, and also in the constant search for peace

⁹ Ibid.

¹⁰ Constituição da República Federativa do Brasil (1988), in Portuguese. Author's note.

¹¹ Câmara dos Deputados do Congresso Nacional do Brasil (House of Representatives – The Brazilian National Congress), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (The Brazilian Constitution of 1988)*, Article 4. 35th Issue (Brasília, DF: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados – Digital Library, 2012), 11.

¹² The current Brazilian Policy of Defense was approved by the Congress under the Decree Nr 5,484, 30 June 2005, and it was updated in 2012, under a new name: National Policy of Defense. It is basically the same document. The main intention is to connect the concepts of Defense and Development in the process of Brazilian national policy formulation. A unique National Policy with two main branches: development and defense. Author's note.

among nations.¹³ Brazilian policies and actions as outlined in the NPD aim for the renovation of international decision bodies, like the United Nations Security Council (UNSC) in pursuit of legitimacy, representativeness, and efficacy.¹⁴ Brazil also defends international law and peaceful resolution of disputes.

The NPD clearly defines national defense objectives. These objectives are to defend Brazilian citizens, national goods, resources, and interests abroad; to contribute to regional stability mainly in South America and the South Atlantic; and also to contribute to international peace and security.¹⁵ There is a particular orientation to use military deterrence in conjunction with diplomatic efforts. That orientation asks for the permanent development of modern military capabilities and national mobilization to have troops in a high level of readiness, which are also some of the basic characteristics of an EF. Another clear aspect of Brazil's defense objectives from the NPD is that "Brazil must have the capacity to project military power with the goal to participate in UN missions, [...] and in arrangements of collective defense, by national interests and the basic principles of national foreign policy."¹⁶ An EF clearly constitutes a military means to achieve some of the above Brazilian defense goals.

The Brazilian *National Strategy of Defense (NSD)*,¹⁷ issued in 2008 and updated in 2012, has determined that the Brazilian Armed Forces must be prepared to face growing responsibilities in international military operations to support foreign policy demands. The NSD defines the employment of the Brazilian Armed Forces in preparation for hypothetical wars or conflicts. One of

these hypothetical employments is the joint participation of Armed Forces in international operations in support of foreign policy.¹⁸ The NSD also presented a 'peacekeeping' framework to prepare and employ national military forces, under UN or regional multilateral organizations, according to the national interests since the strengthening of a collective security system is beneficial to world peace and national defense."¹⁹ This idea is understood as a clear indication of a need to improve Brazilian military capacity in order to accomplish Brazilian interests expressed by national policy and diplomacy, as well as those held by wider security communities such as the UN. Dealing with external threats to Brazil, the NSD affirms that it is necessary to organize Brazilian Armed Forces following the concept of "capabilities," not against any possible enemies or specific adversaries.²⁰ The document constitutes the impetus for the capabilities planning methodology behind the future EF mentioned in the BATC.

The NSD also defines the Brazilian Army's strategic objectives. Objective Five declares that the Army must have the capacity to project power utilizing expeditionary land forces, peace mission troops, or humanitarian assistance to support international agreements or to defend national interests,²¹ which helps Brazil's issues projecting multidimensional power. This objective was the initial reference for the current Brazilian Army initiative to plan and organize an EF defined in the BATC.

The Brazilian *White Paper on Defense (WPD)* (2012) aims to disseminate the broad concept of the NSD with medium and long-

¹³ Brazilian Federal Government. Ministry of Defense. *Brazilian National Policy of Defense. Política Nacional de Defesa*. (Brasília, DF: 2012) 9-36.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid, 29-30.

¹⁶ Ibid, 32-33.

¹⁷ Brazilian Federal Government. Ministry of Defense. *Brazilian National Strategy of Defense. Estratégia Nacional de Defesa*. (Brasília, DF: 2012) 37-155.

¹⁸ Ibid, 122.

¹⁹ Ibid, 59.

²⁰ Glauco Corbari Correa, *A Política de Defesa no Brasil no Século XXI*, (Brazil's Defense Policy in the 21st Century), *Coleção Meira Mattos* v.8, n.31, p.29-38, Jan. / Abr. 2014 (Rio de Janeiro, RJ: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – The Brazilian Army Command and General Staff, 2014), 33.

²¹ Brazilian Federal Government. Ministry of Defense. *Brazilian National Strategy of Defense. Estratégia Nacional de Defesa*, 79.

term perspectives, and it also explains the defense budget in a multi-year planning process.²² To describe Brazilian strategic posture and context, the WPD affirms that the country's foreign policy considers dialogue and international cooperation as essential ways to overcome obstacles, to conjoin efforts, and to strengthen mutual trust among international states versus military coercion. Brazil emphasizes the good relationship with countries in its near geopolitical environment, including South America, the South Atlantic region, and West African countries.²³ This environment is characterized as the inner region or sphere of potential EF operations to defend vital Brazilian interests.

Brazil has also declared that it looks for a participative and inclusive global community, and has promoted the idea of "cooperative multipolarity" that synthesizes Brazil's perception of a future multipolar structure of power in the world.²⁴ In this particular strategic context, Brazil's international participation must orient to consolidate new ways of governance that better represent multipolarity; with final goals of peace and security in the world and the well-being of mankind.²⁵ This cooperative aspect of WPD reinforces the idea that an EF must be designed to support peace and security as defined in *national* interests under *international* constructs like UN.

The Brazilian WPD asserts that national defense combines cooperation and deterrence with a high level of readiness and modern capabilities to face some presumably international crises. Brazil must have a defense capacity according to its economic, political, and strategic stature today and in the future. If Brazil's economy has become bigger today than some years ago, it is

²² Glauco Corbari Correa. A Política de Defesa no Brasil no Século XXI. Brazil's Defense Policy in the 21st Century. 31.

²³ Brazilian Federal Government, Ministry of Defense. *Brazilian White Defense Paper. Livro Branco de Defesa Nacional*. (Brasília, DF, Brasil: Governo Federal, 2012), 16.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid, 32-33.

reasonable to assume that its military must become stronger in order to support more comprehensive interests in the world. Then, the country will be respected and relevant in the international arena, be able to preserve national resources and keep its peaceful tradition in the world.²⁶ Brazil's strenuous effort for relevance in the international arena will require the ability to grow not only economically, but also militarily in a sustained and peaceful way. An example of this military growth is a modern and effective EF.

Both Brazil's policy and strategy promote cooperation in South America. The pursuit of common goals is seen in the recent creation of the "Union of South American Nations (União das Nações Sul-Americanas: UNASUL)"²⁷ and mainly through its "South American Defense Council."²⁸ South America looks for a community of security,²⁹ based on common historical experiences, similar development challenges, and shared democratic values. As a result of this relationship and cooperative approach, Brazil would not intend to employ an EF in the region.

The Brazilian *Military Doctrine of Defense (MDD)* (2007) constitutes an important reference to understand some future military options under the current military doctrine. The Brazilian Armed Forces are employed in war situations and non-war situations.³⁰ Under this reference, a future EF

²⁶ Ibid, 33.

²⁷ União das Nações Sul-Americanas, in Portuguese. Author's note.

²⁸ Conselho de Defesa Sul-Americano, in Portuguese. Author's note.

²⁹ Ibid. This concept was presented by Karl W. Deutsch in the end of the 1950's, in his book *Political Community and the North Atlantic Area – International Organization in the Light of Historical Experience*. According to him, a community of security would emerge among states in a region when the idea of war as a solution for political disputes was obsolete and unthinkable. Author's note.

³⁰ Brazilian Federal Government. Ministry of Defense. Policy, Strategy, and International Affairs Branch. *Military Doctrine of Defense. Doutrina Militar de Defesa. MD 51-M-04* (Brasília, DF: 2007), 43.

must be prepared to operate in support of both options, simultaneously or not. The first option can be defined as the employment of military force to defend the State and the homeland, by the use of violence in its fullness. It is licit to affirm, in this particular case, that an EF will be employed to defend Brazilian existential and vital interests. The second option is explained as a limited use of force (violence), i.e. the military power is used in a limited way and under specific circumstances. In this second option, an EF may be utilized in operations under the auspices of international organizations, and in support of the Brazilian Foreign Policy³¹ during peacetime or in a crisis.

Glauco Correa (2014) affirms that the [unwritten] Brazil's Grand Strategy aims to keep South American and South Atlantic stability, a multipolar structure of international power, multilateralism, regional integration, and Brazilian sovereignty in the context of global management and a new world order.³² To reach these goals, Brazil must manage its policy of defense to support cooperation and alliances with power projection and deterrence.³³ Again, a contemporary EF constitutes not only a way but also a useful tool to accomplish a portion of this Grand Strategy in a balanced way.

In the aspect of strategy, General Carlos de Meira Mattos (1913-2007), a World War II veteran and a Brazilian strategist, provided some guidance for an indigenous military strategy.³⁴ First, it must be preventive, with a defensive attitude. Second, this strategy must factor in Brazil's geopolitics, including three distinct regional branches: the South Atlantic Ocean, the River

de La Plata Region, and the Amazon.³⁵ Meira Mattos also affirmed that an extra-continental war, with an EF, would have special political aspects, which would be distinct from previous Brazilian regional strategic considerations.³⁶ Therefore, a contemporary EF would be established as part of a country alliance instead of a regional employment of that military force.

Regarding alliances and coalitions, it is important to note that "all alliances are coalitions, but not all coalitions are alliances."³⁷ Alliances are a more permanent structure requiring treaties and signatures in accordance with international law to take effect. Coalitions and tacit partnerships imply mutual responsibilities with a more informal linkage. State leaders, politicians, generals, and strategists will choose between "formal or informal ties, depending on governing factors and requirements."³⁸ Today Brazil participates and is a founding member of several international organizations like the UN, the Organization of American States (OAS), UNASUL, among others. As General Meira Mattos affirmed, a contemporary EF will probably support an existing international body, or function under a new coalition that Brazil's force will join to support national interests.

Foreign Policy

Since its independence in 1822, Brazil has never developed a significant and relevant defense structure. The Brazilian Armed Forces, besides their victorious lead in the existential War of the Triple Alliance (1865-1870) against Paraguay and during WWII, were historically conditioned to participate in the domestic agenda of politics, national integration, and development rather than a military force as an international coercion

³¹ Ibid.

³² Glauco Corbari Correa. *A Política de Defesa no Brasil no Século XXI. Brazil's Defense Policy in the 21st Century.* 36.

³³ Ibid.

³⁴ Carlos de Meira Mattos. *Estratégias Militares Dominantes. Sugestões para uma Estratégia Militar Brasileira (Military Strategies. Suggestions for a Brazilian Military Strategy).* (Coleção General Benício Volume 239, Publicação 550 (Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Biblioteca do Exército Editora, 1986), 89.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ John M. Collins. *Military Strategy. Principles, Practices, and Historical Perspectives.* (Washington, DC: Brassey's Inc., 2002), 240.

³⁸ Ibid.

tool. João Alsina, Jr. (2009) argued that there is a preponderance of diplomacy over the armed forces in Brazil as a result of a conciliatory national identity in conjunction with a persistent global power polarity arrangement.³⁹ This combination does not allow Brazil, a regional power, to project its multidimensional power beyond the region.⁴⁰ About this issue, João Alsina, Jr. asked the relevant question: “what are the instruments that Brazilian military power has to support contemporary national foreign policy?”⁴¹ The organization of an EF is an initial answer to this question. It is not a complete response, but a step forward regarding force projection.

Military power constitutes one of the pillars of a state influence, to coerce others in the international system. Military power cannot be ignored as a viable option for a state in an anarchical international order. Brazilian diplomacy is conciliatory, and the country’s foreign policy interest is to maintain regional stability in South America. Moreover, in the absence of perceptible external threats to territorial sovereignty, Brazil did not historically apply significant investment to develop its Armed Forces. However, this conciliatory emphasis cannot exclude coercive military options which reliable military power provides.⁴² In this particular approach and as affirmed above, the capacity to plan, organize, and deploy a

modern EF in the region fits well with the concept of Brazil as a South American stabilizer because it improves force projection capability, which is an indirect way of deterrence in the region.

In addition to a more explicit use of military power, this author understands that the Brazilian defense and national foreign policy must also be more declarative than currently because it is not possible to foresee all outcomes in the international arena. In the global sense, Brazil must be prepared to use military power as a tool to defend its interests because military power is a necessary component of international power status as shown through that of the United States, Russia, China, India, the United Kingdom, and France. Having a relevant and capable force projection capability through an EF will raise the Brazilian Armed Forces’ global relevance among other international powers.

Regarding the Brazilian Armed Forces participation in the national decision-making process, the Brazilian Army is considered a relevant political actor domestically and internationally.⁴³ It is also important to say that the Brazilian Armed Forces are “a highly professional military establishment which has constantly updated its strategic thinking in both normative and tactical terms.”⁴⁴ The recent Brazilian Army’s decision to plan and organize a joint EF using the concept of military capabilities and following the state’s NSD orientation is an “aim point” to direct the institution’s present and future goals. It can be considered a natural affirmation of leadership in this area of expertise and reveals the planned future of a permanent national institution under a transformational process. As a result, use of a modern EF combines Brazil’s ability and political relevance with a compatible military power.

³⁹ João Paulo Soares Alsina Jr. O Poder Militar Como Instrumento da Política Externa Brasileira Contemporânea (Military Power as a Brazil’s Contemporary Foreign Policy Tool). *Revista Brasileira Política Internacional (The Brazilian Magazine of International Politics)*. Volume 52, n. 2 (Brasília, DF: December 2009). 182. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200010&lng=en&nrm=iso> (accessed on 17 Jan 2016).

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid, 173.

⁴² Augusto W. M. Teixeira Júnior & Fábio R. F. Nobre. *Política Externa e Poder Militar no Brasil: Universos Paralelos. (Foreign Policy and Military Power in Brazil: Parallel Universes)*. *Revista Política Hoje (Politics Today Magazine)*, 241-250 (Recife, PE, Brazil: 2009). 245
<http://www.revista.ufpe.br/politicohoje/index.php/politica/article/viewFile/43/33>. (accessed in 17 Jan 2016)

⁴³ Ibid, 246.

⁴⁴ Kai Michael Kenkel, “Brazil,” in *Providing Peacekeepers. The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*, ed. Alex J. Bellamy and Paul D. Williams (Oxford, UK: Oxford University Press, 2013), 344.

On the international stage, the Brazilian author and professor Oliveiros Ferreira (2015) affirms that one future and possible scenario for the utilization of a Brazilian EF is in Syria, under a UN PKO.⁴⁵ Based on Brazil's past participation in peace missions in other conflicts, and the current restriction of Brazilian military power to inside the country, Brazil has enough soft power to contribute to peace in the Middle East.⁴⁶ Oliveiros Ferreira also affirms that country's involvement in Syria constitutes a dangerous move for Brazilian diplomatic, military, and national interests because Brazil could be asked to perform a subordinate mission to the Western Powers, known as a "Sipahi" mission.⁴⁷ Sipahi, according to Oliveiros Ferreira, is a term that comes from the colonial era in India and refers to an international state that looks for prestige in the international arena, instead of developing actual military and economic instruments of (inter)national power. Oliveiros Ferreira concludes that Brazil must first increase its military power internally in order to preserve its prestige and then transform it to real power,⁴⁸ i.e. the indigenous capacity to intervene according to Brazil's initiative and interests. This author understands that this transformation can be completed through a modern EF.

It is significant to note that genuine power is necessary to promote the national interest.⁴⁹ "The path to security and survival for the international actor is to develop its military resources through growth and to form

alliances to balance the power of others."⁵⁰ Celso Amorim (2014), a former Brazilian Ministry of Foreign Affairs, affirms that "the counterparty of an independent foreign policy is a robust defense policy."⁵¹ This statement is important to reinforce that the indigenous development of force projection capabilities constitutes one of the necessary steps forward in order to expand the Brazilian military power.

A Contemporary Expeditionary Force

The initial reference for a modern Brazilian EF was presented in the current issue of NSD. In 2012, the Brazilian Army developed a force design study named "Project of Military Force."⁵² The study was focused to define what the Brazilian Army would be as an Armed Force in accordance with the projected country's international posture and the world situation in 2030. Among other important conclusions, the document asserts that Brazilian soldiers must be qualified and trained to participate in military missions abroad.⁵³ Force design study also affirms that it is necessary to increase the Army's capabilities of readiness, logistics, and mobilization expertise to face modern conflicts. This strategic premise⁵⁴ supports the Brazilian foreign policy.

The document "Project of Military Force" also defines new capabilities the Brazilian Army should reach in order to accomplish its constitutional mandate to

⁴⁵ Oliveiros Ferreira. "Do Prestígio ao Poder" ("The Long Way from Prestige to Power"), *O Estado de São Paulo*, Brasil, December 23, 2015. <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral.do-prestigio-ao-poder--um-arduo-caminho, 10000005556> (accessed in 20 Jan 2016).

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Sebastião Roberto de Oliveira. *The Brazilian Armed Forces 2030: Exporting Security and Influence*. Strategy Research Project (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, April 1, 2015), 7.

⁵⁰ Sebastião Roberto de Oliveira. *The Brazilian Armed Forces 2030: Exporting Security and Influence*, 7. Apud Joseph S. Nye, Jr. *The Future of Power* (New York, NY: Public Affairs, 2011), 28.

⁵¹ Celso Amorim, "The International Order and the Defense Policy", public speech, Brazilian Army Staff College, Rio de Janeiro, RJ, February 24, 2014.

⁵² Projeto de Força do Exército Brasileiro, in Portuguese. Author's note.

⁵³ Exército Brasileiro (The Brazilian Army), *Projeto de Força do Exército Brasileiro. PROFORÇA. (Brazilian Army's Force Design Study)*, (Brasília, DF: 2012), 11.

⁵⁴ Ibid, 15.

defend the country. One of these capabilities⁵⁵ is to project effective military power with a modern EF. Conceptually, that force must be able to deter and respond to a regional crisis and to support International Peace globally, mainly under the UN construct. Based on that force design study, General Enzo Martins Peri, then the Brazilian Army Commander, issued the previously explained BATC, which was the formal and initial order to conceive, develop plans, and organize an EF, among other initiatives.

The concept of Force Projection is presented in the Brazilian Army Field Manual EB 20 – MF – 10.102 – “Military Doctrine of Land Forces.” Force projection equates to the capability to utilize military power in a determined place, with opportunity, to conduct a military operation to defend national interests, as well as the capability to sustain this power for a reasonable period. Additionally, this force will be joint and multinational, under a combined structure and a specific operational commanding officer.⁵⁶ One of the Brazilian Army’s management challenges today is to bring this expeditionary doctrinal concept to fruition.

The Brazilian WPD recommends the initial use of the *Naval Infantry Corp*⁵⁷ as a capable and EF. The Naval Infantry Corp can be used in international peace operations or humanitarian assistance.⁵⁸ In this situation, it is reasonable and logical to assume that the Brazilian Army and the Brazilian Navy will work together with the Brazilian Air Force to develop a joint concept for an indigenous EF. The current Brazilian line of operation used in the MINUSTAH is a useful and reliable reference to this joint concept.

⁵⁵ Ibid, 21.

⁵⁶ Exército Brasileiro (Brazilian Army), Estado-Maior do Exército (The Brazilian Army General Staff), EB 20 – MC – 10.102 – Doutrina Militar Terrestre (Land Forces Doctrine), (Brasília, DF: 2014), 7-3.

⁵⁷ Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) da Marinha do Brasil, in Portuguese. Author’s note.

⁵⁸ Brazilian Government. The Ministry of Defense. *Brazilian White Defense Paper. Livro Branco de Defesa Nacional*. (Brasília, DF, Brasil: Governo Federal, 2012), 95.

The main Brazilian Army doctrine references to an EF appear in recent documents issued in 2014 with strong references to the previous national policies and strategies. The doctrine illustrates the above joint measures, noting that “beside operational commands, EF or peace forces may be defined as joint or singular structures to conduct military operations outside national territory. They can integrate a military allied structure or be under an international body or organization.”⁵⁹

The Brazilian Army Command – in coordination with the Ministry of Defense – will define the required capabilities and particularities to be considered in the planning, organization, and employment of an EF, in accordance with the region and the mission strategic context.⁶⁰ Ministry of Defense states that an EF will require a precise mission, particular troops, equipment, and a specific intent such as a UN mission or a declaration of war. Under a coalition of nations, Brazilian Army doctrine affirms that an EF will be required to be under a multinational joint-combined command. It will be necessary to have interoperability in command and control; techniques, tactics, and procedures; doctrine; communication systems; information; electronic warfare; and logistics. Training and exercises⁶¹ must be conducted with possible allied forces.

In September 2015, the Brazilian Army Land Forces Command (BALFC)⁶² conducted an international seminar to debate

⁵⁹ Exército Brasileiro (The Brazilian Army), Estado-Maior do Exército (The Brazilian Army General Staff), EB 20 – MF – 10.103 – Operações (Operations), (Brasília, DF: 2014), 4-24.

⁶⁰ Exército Brasileiro (The Brazilian Army), Estado-Maior do Exército (The Brazilian Army General Staff), EB 20 – MC – 10.202 – A Força Terrestre (Land Forces Component) (Brasília, DF: 2014), 6-2.

⁶¹ Exército Brasileiro (The Brazilian Army), Estado-Maior do Exército (The Brazilian Army General Staff), EB 20 – MF – 10.102 – A Doutrina Militar Terrestre (Land Forces Doctrine), (Brasília, DF: 2014), 3-3.

⁶² Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro (COTER), in Portuguese. Author’s note.

the concept of a contemporary EF.⁶³ In the event, the BALFC led operational level discussions about other countries' similar experiences with military experts from France, Russia, Spain, the United States, and the United Kingdom.⁶⁴ Some of the Brazilian Army prospective world scenarios indicated a tendency of the current friction areas in Africa, the Middle East, and Asia to persist and be transformed into large conflicts that threaten world peace and security.⁶⁵ These conflicts can generate an international intervention throughout UN that can request Brazil's participation in the decision-making process and project military power through an EF for a specific region other than Brazil's regional sphere of influence. It is assumed that this scenario is relatively possible and most likely since South America has reached regional stability. A possible UN PKO deployment constitutes one of the main reasons to cultivate a high readiness EF in Brazil.

One assumption used by the Brazilian Army in the recent seminar was to follow an international military trend to prepare and deploy a joint EF with a *modular type structure*. The main objective of this force is to conduct military operations in the broad spectrum outside national territory. There is no intention to transform the Brazilian Army into an expeditionary army as whole. In this context, the Brazilian Army foresees one regular infantry battalion as the initial step to be reached shortly. The brigade level expeditionary force is aimed to form by 2022.

⁶³ Exército Brasileiro, (The Brazilian Army), Comando de Operações Terrestres (The Brazilian Army Land Forces Command), http://www.eb.mil.br/en/avisos?p_p_id=56&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_groupId=10138&_56_articleId=6722754. (Accessed in 18 Jan 2016).

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Exército Brasileiro, (The Brazilian Army), Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) (Center for Strategic Studies), Cenários para Emprego de Força Expedicionária (Scenarios for the Employment of an Expeditionary Force), Lecture at "Seminário sobre Força Expedicionária – COTER", (Brasília, DF: 2015).

The present concept of an EF is based on a standard infantry brigade structure and will be prepared under a *capabilities-based planning* construct. Regarding capabilities, the Brazilian Army General Staff defined this planning as "the process to select military forces based in the evaluation of the real necessities to defend the country; and setting the capabilities that will be necessary to fulfill these requisites, considering the regular Defense Budget."⁶⁶ In this context, capability means "a required force ability to accomplish a task or mission."⁶⁷ Present military capabilities⁶⁸ defined for an EF are strategic readiness, military superiority, support to the Brazilian Federal Government, command and control, logistic sustainment, interoperability, protection, information superiority, and cyber operations. The BALFC also reaffirmed that the Brazilian Army will participate in joint force projection operations through a land force component.⁶⁹ The land force structure will have an operational command, and a land forces component organized in combat, support, and sustainment units. These units must be modular and interoperable.

Instruments of National Power

The interrelationship of Brazilian diplomatic, military, and economic elements of national power is an important approach to understanding the complex environment of an EF that will deploy to attend the Brazilian national interest abroad. According to João Alsina, Jr. (2009), there is an inadequate level of articulation between the national policy of

⁶⁶ Exército Brasileiro (The Brazilian Army), Estado-Maior do Exército (The Brazilian Army General Staff) Centro de Doutrina do Exército (The Brazilian Army Doctrine Center). *Nota de Coordenação Doutrinária: Planejamento Baseado em Capacidades (Doctrine Note on Capabilities-based Planning)*. (Brasília, DF: 15 July 2014), 1-12.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Exército Brasileiro (The Brazilian Army), Estado-Maior do Exército (The Brazilian Army General Staff), EB 20 – MC – 10.102 – Doutrina Militar Terrestre (Land Forces Doctrine), (Brasília, DF: 2014), 7-4.

defense and the foreign policy in Brazil.⁷⁰ There is also a low level of priority to defense on the domestic agenda and a non-declared orientation to not feed discussions about foreign policy, defense, and respective budgets.⁷¹ João Alsina, Jr. also believes that defense and foreign policy must be more harmonious⁷² to allow Brazil to emerge on the international stage in a more assertive way.

In the military element, the capacity to project power through the employment of an EF has many positive effects. Besides a natural regional deterrence, it brings new military capabilities and helps to develop doctrine, training, leadership, logistics, and organization of the Brazilian Armed Forces. This positive outcome was observed in Brazilian military history, not only after the country's participation in WWII but also in some other UN PKO that Brazil took part in modern times. Regarding readiness, it is important to note that Brazil does not intend to have an EF permanently deployed abroad. A robust and well-developed capacity to perform a temporary expeditionary mission can be the real focus of organizing this type of military structure, and this ability will increase global perceptions of Brazilian military power. Moreover, because Brazil participates in the UN and some other important international bodies, the employment of an EF under the UN flag is one of the most likely and reasonable scenarios to enact a modern Brazilian EF. A UN mission will constitute an opportunity for Brazil to demonstrate power and influence in the world arena.

In the economic aspect of national power, it is reasonable to affirm that the organization of an EF is not a huge and difficult financial question for Brazil. Since it has been defined as a priority to the Armed forces at the high-decision political level, a

⁷⁰ João Paulo Soares Alsina Jr. *O Poder Militar Como Instrumento da Política Externa Brasileira Contemporânea (Military Power as Brazil's Contemporary Foreign Policy Tool)*, 185.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

specific account has been set in the National Treasury in order to provide funds for that specific federal government program. The Ministry of Defense and the Armed Forces will be able to manage it, in coordination with the Ministry of Foreign Affairs and the National Treasury.

Furthermore, the development of force projection through an EF among other military capabilities can be a beneficial commercial opportunity for the Brazilian defense industrial base. The Ministry of Defense is sufficiently able to define and develop this concept through its subordinate "Secretariat for Defense Products" in order to have aspects of research and development firmly connected to the national industrial production and integrated to the Armed Forces logistics.

As a partial conclusion, Brazil has a strong and reliable diplomacy and growing world-class economy. However, its military instrument of national power is mainly internally focused and needs to develop a greater capability to contribute to a more balanced national strategy on the international stage. The development of a capability to project military power through an EF is a strong step forward to multidimensional power projection.

UN Missions

Brazil has a long tradition in UN PKO and they are well suited for a Brazilian EF. As noted earlier, it is assumed that Brazil will keep its traditions of foreign conduct and continue to seek ways to contribute to peacekeeping missions. It is expected that Brazil will "increase the debates around these missions without abandoning its repudiation of the use of force and including a focus on development issues and civilian capacities."⁷³ However, the model of a contemporary EF can be applied in this context because some

⁷³ Kai Michael Kenkel, "Brazil," in *Providing Peacekeepers. The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*, 336.

possible UN peace missions scenarios in the Middle East or North Africa⁷⁴ will require a robust military force in order to maintain peace and bring regional stability.

The main motivations for Brazil's participation in peace operations will be under political, normative, and institutional categories. Financial and security concerns will play a negligible role.⁷⁵ Today, the Brazilian Armed Forces "have approached peacekeeping from the standpoint of maximizing institutional gains."⁷⁶ Peace operations under the UN flag are a chance for a long-term deployment in a theater, which provides training and combat experience in most cases. These operations also constitute opportunities for new employments after Cold-War era internal counter-insurgency missions.⁷⁷ However, peacekeeping missions are not conventional combat operations, and there is a limit to gain military experience in this environment. Despite this understanding of a Brazilian EF in the UN framework, this author perceives that a future EF must be prepared to deploy for full spectrum operations, not only a peace mission approach.

Today, the Brazilian approach to peacekeeping, as an emerging power, has become more instrumental and has run counter to dominant powers' interpretations of the goals and scope of peace operations.⁷⁸ Nevertheless, Kay M. Kenkel (2013) affirms that Brazil will *probably* focus on development-heavy peacebuilding missions where the very robust use of force is not necessary and where the country can take a leading role.⁷⁹ Kay M. Kenkel (2013) also affirms that Brazil "will likely participate

only in those missions which do not openly align with established 'Western Powers' agendas."⁸⁰ As an international actor with experience at the nexus of security and development,⁸¹ Brazil has emphasized this nexus as a primary factor of success for a UN peace mission. The use of a Brazilian EF would reinforce the security side of this relation.

Peace Missions

Brazil has developed the concept of "responsibility while protect"⁸² that applies to a military force under the UN flag. The *responsibility while protect* means not to create more regional instability than that which the force is trying to diminish or cease.⁸³ Four pillars sustain Brazil's position in UN peacekeeping missions: security, institutional strength, national reconciliation, and development.⁸⁴ These elements require balance not only in the Brazilian continuing agenda at the UN – sustained development and clean energy – but also within Brazilian diplomatic and military actions in the field.

Generally speaking, there are two current possible options for Brazil to participate in a UN peace mission. The first is a 'robust and multidimensional' PKO, under Chapter 6 of the UN Charter. The second is a "Peace Enforcement" multi-dimensional operation, under Chapter 7 of the UN Charter. The Brazilian PKO in Angola and Mozambique during the 1990's, East Timor in 2000, and current deployments in Haiti and Lebanon constitute examples of UN missions that contributed to the Brazilian national interest. In Africa, the essential interest was to provide security in Brazil's inner circle and today, in Haiti and Lebanon, the principal interest is not only to provide security but also to project Brazilian influence in the

⁷⁴ This author does not intend to study some possible scenarios for peace operations in this paper. His intention is only to bring this subject to analysis in the near future. Author's note.

⁷⁵ Kai Michael Kenkel, "Brazil," in *Providing Peacekeepers. The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*, 336.

⁷⁶ Ibid, 345.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid, 353.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

⁸² Brazilian Federal Government, Ministry of Defense. *The Brazilian White Defense Paper*, 36.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

international arena. All these cases are reasonable examples of the employment of a joint Brazilian military force abroad to support national and diplomatic interests. These examples set conditions and a historical framework that can support the development of a contemporary EF to be used to defend national interest via the UN or directly, if necessary.

The Brazilian Army uses the concept of ‘Pacification Operations’ in its doctrine. According to the Brazilian Army Field Manual EB 20 – MF – 10.103 – Operations,⁸⁵ *pacification (or peace) operations* are primarily associated with the Chapter 6 of the UN Charter. Some specific UN missions can run under Chapter 7 of the UN Charter in order to allow the execution of a UN mission in a particular conflict and environment where a national state (or absence of a formal state) is incapable of providing security, maintaining public order, and unable to set the conditions for a sustainable peace process. In the second case, a more robust military force will be required, and this situation constitutes the chance to employ an EF.

Pacification Operations constitute military joint and interagency operations (multinational, if they run in a coalition or under the UN construct) with the utilization of military power to defend national interests in some specific and well-defined environment.⁸⁶ In accordance with characteristic Brazilian conciliatory strategy, these operations will use limited coercive attitudes to keep or restore public order and social peace in the host country during an imminent threat to institutional stability, or in a natural or man-made catastrophe. These attitudes can be combined with pro-active actions to consolidate the peace process, and to reconstruct that particular country or region. The Brazilian Army’s doctrine also affirms that offensive, defensive, stabilization,

and governmental support are some types of military missions that can be conducted within peace operations.⁸⁷ The critical factors of success are legitimacy – provided by the UN mandate – and credibility – provided by effectiveness and the well-management of the stakeholder’s (UN, international community, Brazilian people, and host country) expectations.⁸⁸ In this meaning, the employment of an EF will contribute to bringing peace to the host country.

UN Capability and Readiness

Recently created, the UN Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS) forms a reference in preparation of the countries’ contributions to UN peace forces. It can be used to shape some required capabilities of a contemporary EF. The PCRS “aims to establish a more predictable and dynamic process of interaction between the UN Headquarters (UNHQ) and the Member States for ensuring readiness and timely deployment of quality peacekeeping capabilities.”⁸⁹

The PCRS also points to improve efficiency, readiness, and predictability between UNHQ and the Member States, and to provide a single window for the selection of a Troop/Police Contributor Country (TCC) for deployment – which would be Brazil, in a hypothetical UN PKO mission. The PCRS methodology defines clear criteria and four levels of force readiness, from one (low) to four (high). Level four means ‘Rapid Deployment Level’ (RDL) with forces deployed within 30/60/90 days of the request made by the UNHQ. The *four level concept* is a useful way to connect the current UN operative procedure to the incoming strategy of a Brazilian EF because this author assumes that the future force will be defined and

⁸⁵ Brazilian Army (The Brazilian Army), Estado-Maior do Exército (The Brazilian Army General Staff), Field Manual EB 20 – MF – 10.103 – Operations. (Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2014), 4.19-20.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ United Nations (UN), “United Nations Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS) overview.” <https://cc.unlb.org/UNASAS%20Documents/PCRS%20Overview%20Aug%202015.pdf> (accessed Feb 19, 2016)

prepared to deploy in similar terms and under similar military capabilities. Based on this UN framework, this author believes that an EF is a useful and wise way to establish a stronger and modernized military capacity in Brazil, to better project military power, and to increase Brazil's influence in the world.

Additionally, strategic leadership constitutes a remarkable aspect when addressing UN missions.⁹⁰ Regarding relevant competencies for a strategic leader in charge of a multidimensional PKO, the Brazilian Army General Wilson Lauria's (2009) SRP constitutes a useful reference.⁹¹ General Lauria analyzes the concept of meta-competencies proposed by Leonard Wong. The following meta-competencies were considered significant for leader development and assessment. They are identity, mental agility, cross-cultural savvy, interpersonal maturity, world-class warrior, and professional astuteness.⁹² The future commander of a Brazilian EF has to have these competencies well developed in order to be effective and successful in a UN Peace mission.

General Recommendations

It is cardinal to create a permanent working group between the Ministry of Defense and the Ministry of Foreign Affairs to study the organization of an EF outlined in the BATC. The BALFC can be the leader organization to coordinate the military aspects of the doctrine, organization, training, and equipping of the EF. It is also essential to create a special account in the Brazilian Federal Budget, under the Ministry of Defense rubric, to provide specific funds to organize an EF. Equally important is to intensify language training – mainly in English and Spanish – for

⁹⁰ This is an important USAWC contribution to the development of this author's personal critical thinking. Author's note.

⁹¹ Wilson Mendes Lauria. *Strategic Leadership Competencies for Peacekeeping Operations*. Strategy Research Project (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 2009), 2-3.

⁹² Ibid.

junior and senior officers, and also non-commissioned officers in all Brazilian Armed Forces in order to develop the fundamental skills of safe and reliable communication in a joint and multinational environment.

It is suggested to conduct the training of a future EF using all distinct environments provided by the Brazilian territory. The goal is not only to train the aspects of joint full-spectrum military operations per se, but also to train the Ministry of Defense structure in the aspects of strategic movement, deployment, and transportation. It is strongly advised to organize the EF in one region of the country and move it then to another distant region to perform an operational training mission. Brazil's large physical dimensions will work as a useful space to train some basic command, control, and logistical competencies for a reliable EF.

In a different level of the same training framework, this author indicates integrating joint EF knowledge with experiences from MINUSTAH, UNIFIL, and from some other countries – France, Spain, per example – with expertise in these expeditionary operations. The BALFC, as affirmed before, can lead this task due its familiarity with land forces missions. The “Brazilian Joint Center for Peace Missions”⁹³ constitutes another important defense organization that can bring expertise in this area.

It is important to increase cooperation between the Brazilian Armed Forces and some other specific partner countries in the military areas of command and control; tactics, techniques, and procedures; doctrine; information operations; electronic warfare; and logistics. The goal is to have a modular EF able to be deployed in a multinational environment without any operational gap and or lack of military performance. In the context of a multinational force under a coalition, it is significant to develop the concept of interoperability. The future Brazilian EF has to be able to receive other international troops

⁹³ Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) in Portuguese. Author's note.

under its operational command, and the force may be required to deploy as a future division land forces command. In addition to a multinational force deployment, it is suggested to consider international scenarios that will request military counterterrorism capabilities in the structure of the EF.

The Brazilian Armed Forces, mainly the Army, must improve the capacity to train and equip future ‘full-spectrum expeditionary brigades’ in a more comprehensive manner than the current way to prepare and deploy the Brazilian Military Contingent in Haiti, which is mainly focused on peace missions. At last, but not least, this author recommends that the Brazilian Army speed up the organization of the EF and look for a 2020 term goal versus one in 2022. This recommendation intends to bring focus and unity of effort to this challenging strategic enterprise.

Conclusion

The current NSD defines that the Brazilian Armed Forces must be prepared to face growing responsibilities in international operations to support national interests. A strong political will is necessary to bring that document statement to reality. An EF constitutes a safe and solid step for making the NSD effective.

A contemporary EF, outlined as necessary in the BATC, can contribute to improving Brazilian military capacity because it will bring new capabilities such as readiness, effective interoperability, and force projection to the Armed Forces, mainly the Army, in the near future. Furthermore, an effective EF capability will allow Brazil to present maturity in the international arena.

Brazil needs to “be prepared to expand its influence globally by applying all instruments of national power.”⁹⁴ In regards to military power, a contemporary EF will develop a set of military capabilities that can be used to defend the country’s national

⁹⁴ Sebastião Roberto de Oliveira. *The Brazilian Armed Forces 2030: Exporting Security and Influence*. 7.

interests or to support Brazilian diplomatic objectives. Developing a contemporary EF constitutes a secure step to increase Brazilian military capacity in a well-ordered way and without interference in South American political regional stability.

The capacity of projecting military power through an EF constitutes a real competitive advantage for Brazil in the world. This new military capability must reach a level of proficiency comparable to other developed countries like the United Kingdom, Spain, and France in order to allow Brazil to have a more balanced national power and gain a more active voice in the world. The EF is a military avenue for the support of the Brazilian interest of selective engagement⁹⁵ – an option for country’s strategic adjustment⁹⁶ – through active participation in the contemporary international system.

A real and confirmed ability to project military force, such as under the UN flag, can also help the Brazilian aspiration to have a permanent seat on the UNSC that has been a continued national interest of Brazil. In this particular case and some similar situations related to the country’s international relations, it is expected that Brazilian Defense and Foreign Policies should become deeply harmonized to face the twenty-first century's challenges in the international arena, particularly in the organization of an EF. If an effective Brazilian EF was organized in the past (WWII), it is reasonable to say that it can be well organized in the present or the near future.

In the use of an EF under the UN flag, Professor Oliveiros Ferreira’s previous statement is a remarkable point to define that Brazil cannot be a global “Sipahi” state to current international powers. From the informational angle, the Brazilian people need to understand that there is a large difference

⁹⁵ Ibid. 23.

⁹⁶ Sebastião Roberto de Oliveira. *The Brazilian Armed Forces 2030: Exporting Security and Influence*, 23, Apud Robert J. Art, “Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement,” *International Security* 23, no.3 (Winter 1998-99), 79.

between international prestige and having real decision-making power in the world. Force projection through an EF can contribute to close this gap and is a stable step to building a strong military capacity that is a real foundation for international power.

In conclusion and in a motivational manner, this author foresees an eminent future for the Brazilian Armed Forces. The organization of an EF and the capacity to project military power where and when necessary constitute important missions that can be effectively performed by the current military in order to deliver a better Army⁹⁷ – and Armed Forces – to the next generation of Brazilian sailors, soldiers, and airmen.

⁹⁷ Valério Luiz Lange, “An Integrated Work Team. The Brazilian Army and the Defense Industry Complex”, in *Brazilian Defence Policies – Current Trends and Regional Implications*, ed. Joám Evans Pim (London, UK: Dunkling Books, September 2009), 174.

References

- ALSINA JR., João Paulo Soares. O Poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 52, n. 2, Brasília, DF, Dez., 2009.
- AMORIM, Celso. **Ordem internacional e política de defesa**. Palestra do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Curso Internacional de Estudos Estratégicos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 24 fev. 2014. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/pronunciamentos/ministro/agosto/ordem_internacional_e_politica_da_defesa.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- BRASIL. Exército Brasileiro. **Comando de Operações Terrestres**. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/en/avisos?p_p_id=56&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_groupId=10138&_56_articleId=6722754>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- BRASIL. Exército Brasileiro. Gabinete do Comandante do Exército. **Concepção da Transformação do Exército**. Portaria n. 1253, de 05 de dezembro de 2013. Documento do Exército Brasileiro EB 64536.027630/2013-99.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa**. Brasília, 2007.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Centro de Doutrina do Exército Brasileiro. **Nota de Coordenação Doutrinária: Planejamento Baseado em Capacidades**. Brasília, 2014.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro (CEEEEx). **Cenários para Emprego de Força Expedicionária**. Palestra no “Seminário sobre Força Expedicionária – COTER”. Brasília, 2015.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Doutrina Militar Terrestre**. Brasília, 2014.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. EB 20 – MC – 10.202 – A Força Terrestre. Brasília, 2014.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **EB 20 – MF – 10.103 – Operações**. Brasília, 2014.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **PROFORÇA**. Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Livro Branco da Defesa Nacional, 2012.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Relações Internacionais**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

- COLLINS, John M. **Military Strategy: principles, practices and historical perspectives**. Washington: Brassey's Inc., 2002.
- CORREA, Glauco Corbari. A Política de Defesa no Brasil no século XXI. **Coleção Meira Mattos** v.8, n.31, p.29-38, Jan. / Abr., 2014.
- FERREIRA, Oliveiros. Do Prestígio ao Poder. O Estado de S. Paulo. Brasil, 23/12/2015. Acesso em: 20 jan. 2016. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,do-prestigio-ao-poder--um-arduo-caminho,10000005556>>. Acesso em 20 jan. 2016.
- KENKEL, Kai Michael. Brazil. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul. D. **Providing Peacekeepers: The politics, challenges and futures of United Nations Peacekeeping Contributions**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- LANGE, Valério Luiz. An integrated work team: the Brazilian army and the defense industry complex. In: PIM, Joám Evans. **Brazilian Defence Policies – Current Trends and Regional Implications**. London: Dunkling Books, 2009.
- LAURIA, Wilson Mendes. Strategic Leadership Competencies for Peacekeeping Operations. **Strategy Research Project**, US Army College, 2009.
- LUNDGREEN, Ronaldo. **A Brazilian Security Strategy**. Washington: Strategic Reserch Project. United States Army College, 2002.
- MATTOS, Carlos de Meira. **Estratégias Militares Dominantes: Sugestões para uma Estratégia Militar Brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Biblioteca do Exército, 1986.
- OLIVEIRA, Sebastião Roberto de. The Brazilian Armed Forces 2030: Exporting Security and Influence. **Strategy Research Project**, U.S. Army War College, Abr., 2015.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **United Nations Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS) overview**. Disponível em: <<https://cc.unlb.org/UNSAS%20Documents/PCRS%20Overview%20Aug%202015.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2016.
- ROETT, Riordan. **The New Brazil**. Washington: Brookings Institution Press, 2011.
- TEIXEIRA JR., Augusto W. M.; NOBRE, Fabio R. F. N. Resenga: Política externa e poder militar: Universos paralelos. **Política Hoje**, v. 19, n. 1, 2010.
-